

# COLECCIÓN

Año XXVIII – Volumen 34, Número 2

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

**BUENOS AIRES, OCTUBRE 2023**



## REVISTA COLECCIÓN

### **Director**

Joaquín Migliore  
*Universidad Católica Argentina*

### **Consejo Editorial**

Hugo Dalbosco  
*Universidad Católica Argentina*

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

Mario Miceli  
*Universidad Católica Argentina*

Ignacio López  
*Universidad Católica Argentina –  
CONICET*

Fernando Domínguez Sardou  
*Universidad Católica Argentina*

### **Editor**

Mauro J. Saiz  
*Universidad Católica Argentina –  
CONICET*

### **Equipo Editorial**

Franco D'Acunto  
*Universidad Católica Argentina*

Magalí A. Rodríguez Zyska  
*Universidad Católica Argentina*

Gerónimo Rocca Fontaiña  
*Universidad Católica Argentina*

### **Consejo Académico**

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

Miryam Colacrai  
*Universidad Nacional de  
Rosario (Argentina)*

Alcides Costa Vaz  
*Universidad de Brasilia (Brasil)*

Carlos Gervasoni  
*Universidad Torcuato Di Tella  
(Argentina)*

María Lukac  
*Universidad Católica Argentina  
– CONICET*

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

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

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

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

Javier Zelaznik  
*Universidad Torcuato Di Tella  
(Argentina)*

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**Decano**

Roberto Aras

**Secretario Académico**

Diego Ferreyra

---

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS  
POLÍTICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**Director**

Mario Miceli

**Coordinador de Estudios**

María Laura Perera Taricco

# Colección

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

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

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

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

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

©2003, Escuela de Ciencias Políticas

ISSN 0328-7998 (impreso)

ISSN 1850-003X (en línea)

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Registro de propiedad intelectual en trámite.

Impreso en la Argentina – Printed in Argentina

Avda. Alicia Moreau de Justo 1500

C1107AFB Buenos Aires, Argentina

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



**COLECCIÓN**  
**Volumen 34, Número 2**  
**(mayo - octubre 2023)**

**ÍNDICE**

NOVEDADES DE LA REVISTA ..... 9

**ARTÍCULOS**

LA REGULACIÓN LEGAL DE LA MARIHUANA EN URUGUAY:  
UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS  
POLÍTICAS MORALES Y LAS IDEAS (1974-2013) ..... 13  
*VIRGINIA LABIANO (Universidad Nacional de San Martín / CONICET, Argentina)*

MIGRACIÓN VENEZOLANA Y ACCIÓN COLECTIVA EN  
ARGENTINA (2015-2022) ..... 59  
*MERCEDES BOTTO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales / CONICET, Argentina) Y  
JULIETA NICOLAO (Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires,  
Argentina)*

UNA CONSTITUCIÓN PARA LA TRANSICIÓN.  
LAS NEGOCIACIONES ENTRE EL PARTIDO RADICAL Y EL  
JUSTICIALISTA PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN DURANTE  
LA PRESIDENCIA DE RAÚL ALFONSÍN (1983-1989) ..... 95  
*MAURO AMOROSINO (Universidad del Salvador, Argentina)*

LA EXCLUSIÓN POLÍTICA Y SINDICAL DEL PARTIDO  
COMUNISTA DURANTE EL GOBIERNO DE FACTO DE JOSÉ  
MARÍA GUIDO (1962-1963) ..... 135  
*EZEQUIEL MURMIS (Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”  
– Universidad de Buenos Aires, Argentina)*

1848 COMO ESCENARIO DE LAS MODULACIONES DEL  
LIBERALISMO DECIMONÓNICO ..... 181  
*MARÍA POLLITZER (Instituto de Investigaciones Políticas – Universidad Nacional de San  
Martín, Argentina)*

## **RESEÑAS**

ENSAYOS SOBRE DEMOCRACIA. HOMENAJE A CARLOS  
STRASSER .....219  
*LUCAS BARLETTI (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)*

INSTRUCCIONES PARA AUTORES.....225

PROTOCOLO DE EVALUACIÓN .....229

## Novedades de la revista

Estimados lectores:

En primer lugar, querríamos reiterar una noticia ya presentada en el primer número de este año. A partir de este año la revista *Colección* pasará a publicarse únicamente en formato digital, discontinuando su versión impresa. Confiamos en que la llegada al público, la cantidad y calidad de las contribuciones y el trabajo de promoción de las ciencias políticas que la revista lleva adelante continúen creciendo y profundizándose en esta nueva etapa.

En novedades más recientes, tenemos el placer de anunciar que la revista ha sido incorporada a la base AmeliCA, incorporando, además los formatos HTML y XML para todos los artículos publicados.

Adicionalmente, la página web de la revista ha sido actualizada al sistema OJS 3. Esto garantiza un funcionamiento más fluido y simplificado, un mejor flujo de trabajo y una mayor capacidad de seguimiento por parte de los autores.

Como siempre, la revista mantiene su convocatoria permanente a nuevas propuestas de artículos. El envío de las mismas deberá realizarse exclusivamente a través de nuestra página web, en la siguiente dirección:  
<http://www.uca.edu.ar/revistacoleccion>

También pueden enviar cualquier consulta o comentario a nuestra dirección de correo electrónico: [coleccion@uca.edu.ar](mailto:coleccion@uca.edu.ar)

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



# ARTÍCULOS



# LA REGULACIÓN LEGAL DE LA MARIHUANA EN URUGUAY: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS MORALES Y LAS IDEAS (1974-2013)

---

**Virginia Labiano\***

Universidad Nacional de San Martín /  
CONICET

✉ [vlabiano@unsam.edu.ar](mailto:vlabiano@unsam.edu.ar)

Recibido: 25 de noviembre de 2022

Aceptado: 11 de abril de 2023

DOI: 10.46553/colec.34.2.2023.p13-57

**Resumen:** A partir del análisis de entrevistas realizadas a actores claves dentro del proceso decisorio de las políticas de drogas, así como de la revisión de diversos documentos, en este trabajo nos aproximamos a la regulación legal de la marihuana articulando la perspectiva de las políticas morales con la teoría ideacional. El objetivo es mostrar cómo las ideas que se formó la dirigencia uruguaya en los '70 cuando el problema de las drogas entró en la agenda legislativa han perdurado a lo largo del desarrollo de la política, ello a pesar de que han sido desafiadas por otras ideas. Además de examinar el proceso que dio como resultado la ley 19.172, abordamos la elaboración del Decreto-ley 14.294 y de la ley de drogas 17.016. Finalmente exploramos las ideas y el rol del presidente José Mujica sobre la legalización de la marihuana.

---

\* Virginia Labiano es Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires), tiene una Maestría en Sociología Política (Instituto Dr. José Ma. Luis Mora, Mx) y es Doctora en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín). Actualmente es Becaria Postdoctoral CONICET. Sus intereses de investigación son las políticas de drogas y la influencia de las ideas en las políticas públicas. También es profesora adjunta de las materias Introducción a las Relaciones Internacionales y Organismos Internacionales.

**Palabras clave:** Uruguay; marihuana; ideas; políticas morales; legalización.

## **THE LEGAL REGULATION OF MARIJUANA IN URUGUAY: AN APPROACH FROM THE PERSPECTIVE OF MORAL POLITICS AND IDEAS (1974-2013)**

**Abstract:** Based on the analysis of interviews with key actors in the drug policy decision-making process and the review of various documents, in this paper we approach the legal regulation of marijuana from the perspective of moral policies and ideational theory. The aim is to show how the ideas that formed the Uruguayan leadership in the 1970s when the drug problem entered the legislative agenda have endured throughout the development of policy, despite being challenged by other ideas. In addition to examining the process that resulted in Law 19.172, we look at the development of Decree-Law 14.294 and Drug Law 17.016. Finally, we explore President Mujica's ideas and role on marijuana legalisation.

**Keywords:** Uruguay; Cannabis; Ideas; Moral policies; Legalization.

### **I. Introducción**

El 20 de junio de 2012 la opinión pública mundial se conmocionó al escuchar al Ministro de Defensa de la República Oriental del Uruguay afirmar que habían decidido legalizar la marihuana. De esta manera se convertía en el primer país del mundo en desafiar lo convenido cincuenta años atrás, la prohibición de las actividades económicas vinculadas a la planta de cannabis. La novedad de la iniciativa no pasó desapercibida y el presidente de ese país ganó gran notoriedad internacional. Sin embargo, tal como mostramos en presente artículo, la legalización de la marihuana en Uruguay lejos de ser algo disruptivo fue el punto de llegada en una trayectoria que se inició en 1974 cuando se despenalizó la tenencia para consumo personal.

A partir del análisis de entrevistas realizadas a actores claves dentro del proceso decisorio de las políticas de drogas, así como de la revisión de diversos documentos, en este trabajo nos aproximamos a la regulación legal de la marihuana articulando la perspectiva de las políticas morales con la teoría ideacional. El objetivo es mostrar cómo las ideas que se formó la dirigencia uruguaya en los '70 cuando el problema de las drogas entró en la agenda legislativa han perdurado a lo largo del desarrollo de la política, ello a pesar de que han sido desafiadas por otras ideas. Además de examinar el proceso que dio como resultado la ley 19.172, abordamos la elaboración del Decreto-ley 14.294 y de la ley de drogas 17.016. Finalmente exploramos las ideas y el rol del presidente Mujica sobre la legalización de la marihuana.

## **II. Las políticas de drogas como políticas morales**

Desde la década de 1970, los investigadores notan ciertos cambios en las prioridades de las sociedades industriales avanzadas. Un estudio clásico que abordó esta cuestión es el de Ronald Inglehart (1971), que evidenció las diferencias de valores entre las generaciones que nacieron antes de la Segunda Guerra Mundial, quienes se socializaron en condiciones de privaciones económicas, y aquellas cohortes que llegaron al mundo después de este suceso y crecieron en un contexto de prosperidad y con un Estado de Bienestar que reforzaba el sentimiento de que la supervivencia estaba asegurada. Esta supervivencia garantizada habría permitido el desplazamiento en las prioridades desde 'valores materiales' hacia 'valores post-materiales'.

En los '70 temas como divorcio, aborto, eutanasia, derechos de las minorías sexuales, pena de muerte, entre otros entraron en la agenda pública de los países desarrollados. Los académicos identificaron que estos asuntos están más afectados por valores sociales que por intereses económicos, es decir, que daban origen a un tipo de políticas distintas: las políticas morales. Podemos señalar dos polos en el estudio de las políticas morales, uno con sede en Estados Unidos y otro en Europa.

Un primer acercamiento consideró que estas políticas se podían ajustar a la tipología propuesta por Theodore Lowi (1972) que clasificó las actividades gubernamentales en distributivas, regulatorias, redistributivas y

constituyentes. Por ello, la clásica obra de Tatalovich y Daynes, *Moral Controversies in American Politics: Cases in Social Regulatory Policy* (1998 [1988]), adopta la noción de regulación social.

En los '90 los estudios sobre políticas morales buscaron refinar las definiciones y probar en qué difieren este tipo de políticas respecto de las no morales. Referentes de Estados Unidos convergen en distinguir cuatro características: la primera, es que las políticas morales validan un conjunto particular de valores básicos sobre los cuales no existe un consenso completo en la comunidad; es decir, al menos una significativa minoría de ciudadanos tiene un conflicto fundamental con los valores primarios incorporados en la política. Así, lo que predomina en el debate es qué valores la sociedad debería validar y no cuál es el mejor modo de alcanzar los objetivos de la política. Un segundo rasgo, es que estas políticas son técnicamente más simples que el resto; esto en el sentido de que al discutirse valores y no evidencias científicas, cualquiera puede considerarse legítimamente bien informado. La tercera particularidad, radica en la falta de compromiso de las partes del debate, de manera que los “perdedores” retendrán sus posiciones y continuarán buscando su validación. Por último, este “choque” de valores hace que estos temas sean altamente sobresalientes para el público en general (Mooney 1999).

La literatura estadounidense centrará su definición de este tipo de políticas entorno al enmarcado (*framing*) que se hace de los asuntos, más allá del contenido de la política. De modo que cualquier política puede ser clasificada de moral si por lo menos una de las partes relevantes involucrada en el debate realiza sus argumentos para oponerse en términos morales - sobre todo apelando a la religión-, más que por otras consideraciones (Mooney y Schuldt 2008).

Otro núcleo académico destacado en el estudio de las políticas morales se encuentra en Europa. Allí la discusión avanzó a través de estudios comparativos. Una de las propuestas más destacadas es la de Engeli, Green-Pedersen y Larsen incluida en la obra *Morality Politics in Western Europe. Parties, Agendas and Policy Choices* (2012). El objetivo general del libro es dar cuenta de la variación que existe en este tipo de regulaciones entre países. Su marco se formula a partir de la articulación de la teoría de *agenda setting* y la literatura sobre clivaje de partidos en Europa Occidental,

particularmente en la emergencia de disputas entre partidos confesionales y seculares.

Luego de exponer el marco teórico, Engeli *et al.* (2012) hacen una breve definición de qué son las políticas morales, y sostienen que son aquellas que abordan preguntas fundamentales como la muerte, la reproducción y el matrimonio. Para estos autores cuestiones como la regulación del tabaco, las apuestas o la prostitución no deberían ser entendidos como asuntos morales ya que no implican conflicto entre actores religiosos y seculares. Sin embargo, para otro grupo de académicos europeos estos temas sí son abordables como asuntos de política moral.

El proyecto sobre políticas morales encabezado por Christoph Knill parte de una crítica a la definición realizada por los núcleos académicos expuestos. Respecto del enfoque estadounidense, observan que al tomar como punto de partida que las políticas morales son resultado del proceso de las políticas, así como del encuadre (*framing*) que se hace de los temas como morales o no morales, genera una definición situacional que evita *ex ante* cualquier especificación de la política moral que sea generalizable a través del tiempo y el espacio. Y en relación a la perspectiva de Engeli *et al.*, cuestionan que al centrarse en la materia a ser regulada y si ésta refiere a conflictos en los valores sociales, “adopta una perspectiva nominal, clasificando a priori las políticas como de asuntos morales o no morales” (Heichel, Knill y Schmitt 2013, 319).

Para superar estas dificultades, Knill (2013) propone tomar como criterio de clasificación de las políticas a las constelaciones de intereses subyacentes, distinguiendo entre políticas morales manifiestas, latentes y no morales. Las políticas morales manifiestas refieren a aquellos temas en los que los valores tienen un papel central y el conflicto determina la toma de decisiones; los valores cobran relevancia como instrumento de poder político y social, de modo que diferentes actores o grupos pueden ganar o perder poder si ciertas creencias prevalecen o cambian: los casos típicos son los asuntos llamados de “vida y muerte”, como el aborto, la eutanasia o la utilización de células madre humanas.

Por su parte, el autor define a las políticas morales latentes como aquellas que tratan de temas en los cuales el conflicto de valores no es lo primordial, pero —bajo ciertas condiciones— podrían ser “explotados moralmente” ya sea para alcanzar objetivos políticos o económicos: ejemplos donde

prevalecen estas constelaciones es en la regulación de la pornografía, el control de armas o de drogas.

A los fines de este trabajo se considera que la propuesta de Knill (2013) es la más adecuada, porque al considerar la política de droga como política moral latente nos permite explorar si para el caso de Uruguay se activó o no como un asunto de carácter moral.

Knill señala que lo que distingue a las políticas manifiestas de las latentes es su conexión con lo que él denomina estructura de oportunidad cultural<sup>1</sup>. Sin embargo, la definición que propone no es está refinada ni operacionalizada. Por ello fue necesario desarrollar el concepto de esquema cognitivo-normativos que prevalecen en las dirigencias políticas y sus ideas respecto del problema de las drogas.

### **III. Los esquemas cognitivo-normativos de las clases dirigentes**

La política de drogas como política moral latente contiene elementos que la pueden activar en términos de valores sociales, es decir, que puede ser explotada moralmente.

Si bien durante todo el proceso de la política surgirán oportunidades para activarla en estos términos, son las fases iniciales de reconocimiento y definición del problema, así como la propia formulación de la respuesta cuando más posibilidades tienen los actores para hacerlo. En esta dinámica son claves los esquemas cognitivo-normativo que prevalecen en los tomadores de decisiones.

Entendemos por esquema cognitivo-normativo la articulación de ideas y valores compartidos que delinean las relaciones de causa-efecto que orientan a los decisores y que residen en el trasfondo de los debates. Esta propuesta conceptual tiene su origen en la literatura sobre el rol de ideas en las políticas públicas, y vincula dos elementos: la dimensión cognitiva, que

---

<sup>1</sup> Entiende a las estructuras de oportunidad cultural como configuraciones específicas de disposiciones de valores culturales y su representación institucional (a través de grupos de interés establecidos, movimientos sociales, organizaciones religiosas, la relación institucional entre el Estado y las iglesias, la existencia de partidos confesionales) que definen los recursos específicos de un tema o país para la movilización social (Knill 2013, 314).

refiere a ordenar, retener y comprender la información sobre el mundo, y la dimensión normativa que refiere a la capacidad de los actores de juzgar sobre la base de valores y normas si una elección en una situación dada es buena o mal (Schmidt 2008).

Las explicaciones ideacionales sostienen que “las personas actúan en función de elementos cognitivos y/o afectivos que organizan sus pensamientos” (Parsons 2007, 12). Alan Jacobs (2015) distingue que la teoría ideacional como teoría causal es aquella en la que el contenido de una estructura cognitiva influye en las respuestas de los actores a una situación de elección, y tal estructura cognitiva no es totalmente explicable por las características materiales de la situación de elección. Es decir, no es la situación en sí misma la que le indica al actor cómo proceder sino la interpretación que éste haga de la misma.

El principal rasgo de una explicación ideacional es que se trata de un argumento particularista y contingente. Este tipo de investigaciones muestran que en determinado momento histórico se eligió un conjunto de ideas —cuando también se podría haber seleccionado otro— que marcó el devenir de la situación; aunque se pudiera repetir la situación inicial podría resolverse de otra manera, con diferentes consecuencias causales (Parsons 2007). Otra característica de la lógica ideacional es que refiere a “que ciertas personas históricamente situadas desarrollan sus propias maneras de interpretar el mundo que les rodea, y que esto determina su forma de actuar.” (Béland 2019, 4; Parsons 2007).

Consideramos que las ideas se conforman social e históricamente, y se constituyen como fuente del comportamiento político (Béland 2019; Parsons 2002). Dado que existe una variedad de tipos de ideas y de sus efectos, tomamos la propuesta de John Campbell (2004) que las ordena según dos criterios, dónde operan en el debate —si en el primer plano o en el fondo— y si son normativas o cognitivas. Entonces, “las ideas pueden ser ideas subyacentes y, a menudo, suposiciones aceptadas que residen en el trasfondo de los debates sobre la toma de decisiones”, o bien “pueden ser conceptos y teorías que se encuentran en el primer plano de estos debates, donde son articuladas explícitamente por las élites que toman las decisiones” (Campbell 2004, 93). Aclara el investigador que, si bien las ideas de fondo pueden ser visibles para los actores, se dan por sentadas, son ampliamente aceptadas e incuestionadas, por el contrario, las ideas que

juegan en el primer plano son rutinariamente impugnadas como parte normal de cualquier debate de toma de decisiones. Por estas características, las ideas que operan en el trasfondo del debate tienden a limitar el cambio, mientras que las ideas en el primer plano son objetadas y a menudo utilizadas para cuestionar el statu quo, tienden a facilitar cambio (Campbell 2004).

La otra dimensión que varía para este autor es la naturaleza de las ideas, que puede ser cognitiva o normativa. Como toda esquematización, esta tipología tiene algunas limitaciones, por ejemplo, esta separación entre las ideas cognitivas y normativas que pretendemos superar con el esquema cognitivo-normativo que articula a ambos aspectos.

### *III.1. Los esquemas cognitivo-normativos y las políticas morales*

Las políticas morales ponen de manifiesto la forma en que los Estados regulan los comportamientos individuales a través de diferentes tipos de sanciones (Hurka, Adam, y Knill 2017). El esquema cognitivo-normativo que prevalece en las clases dirigentes podrían ser útil para el abordaje de otras políticas morales ya que se organiza en torno a tres componentes presentes en este tipo de políticas: la concepción del ciudadano; la consideración sobre la conducta; y la responsabilidad del Estado ante el fenómeno. Por ejemplo, en el caso del aborto, podemos pensar en la idea que predomina sobre las personas gestantes, cómo se estima la práctica de interrupción del embarazo y qué rol le cabe al Estado en materia de derechos sexuales y reproductivos.

En este artículo observamos cómo la dirigencia uruguaya concibe al ciudadano usuario de sustancias ilícitas; cómo considera la conducta de tenencia para uso personal de drogas; y de qué modo debe intervenir el Estado para mediar la relación entre sustancias psicoactivas y los ciudadanos.

A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados donde la política de drogas es disputada por diferentes actores como expertos, sociedad civil organizada, partidos políticos, etc., en América Latina —por su enmarcado como asunto de seguridad y no de salud—, la decisión inicial está concentrada en el o la titular del Poder Ejecutivo; es decir, existe un

monopolio de quién fija y otorga prioridad al tema en la agenda pública<sup>2</sup>. Dado que quien ocupe tal cargo es parte de la clase política del país, nos abocamos al análisis del esquema cognitivo-normativo de tal grupo.

Planteamos que en materia de drogas se conformó un esquema cognitivo-normativo en la década de los '70 del siglo pasado cuando se reconoció públicamente como problema el consumo de sustancias ilícitas en Uruguay. Mostraremos cómo las ideas iniciales sobre el problema de las drogas han persistido históricamente a través de actualizaciones.

#### IV. Metodología

El artículo desarrolla un caso de estudio de carácter cualitativo. Los métodos cualitativos son pertinentes a las investigaciones que requieren de una descripción extensa y en profundidad para acercar una respuesta holística; para descubrir características esenciales de un caso e iluminar las relaciones entre estas características (Ragin, 2007). El estudio de casos remite al análisis de realidades difusas y complejas, que teóricamente la investigación dota de límites temporales y espaciales, y que conlleva una estructura narrativa (Dumez 2015; Gerring 2016; Yin 2018). Los estudios de caso tienen varios propósitos tales como probar teorías, identificar condiciones de plausibilidad, explicar casos cruciales, crear teorías, entre otros, a partir de lo cual surgen distintas tipologías de casos (Eckstein 2009; George & Bennett 2005; Van Evera 1997). A los intereses de este artículo, destacamos que el presente caso nos posibilita el testeo de una teoría de alcance medio (el enfoque de las políticas morales, Mooney 2001), y su articulación con la explicación ideacional de los fenómenos sociales.

En este artículo analizamos a los actores políticos, sus discursos y el proceso de toma de decisiones en torno a las principales leyes sobre drogas que delinean la política. El primer paso consistió en una reconstrucción del

---

<sup>2</sup> Allende la importante influencia reconocida al titular del Poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, otros autores coinciden en que en materia de políticas de drogas el respaldo presidencial es decisivo para el cambio en la política (Queirolo *et al.* 2019; Repetto 2014; von Hoffmann 2019), incluso en Uruguay país que la literatura no reconoce que tenga un presidencialismo fuerte según sus poderes legislativos (Llanos y Nolte 2006).

esquema cognitivo-normativo de los tomadores de decisiones uruguayos en torno a la definición inicial que hicieron del problema de las drogas en los años '70 del siglo pasado. Este punto de partida estableció las precondiciones y parámetros de factibilidad de la política de drogas, así como el derrotero posterior. Además, mostramos la disponibilidad de otras ideas en ese momento, las cuales podrían haber articulado otros esquemas cognitivo-normativo, es decir, indicamos que el esquema que logró predominancia no era la única articulación posible acerca de la interpretación del problema de las drogas y que competía con otras alternativas. Para esta parte de la investigación fue clave el acceso a las taquigráficas de los debates llevados adelante en la época y otros documentos que se encuentran en la Biblioteca del Poder Legislativo del Uruguay.

Una vez identificado el esquema cognitivo-normativo que prevaleció, exponemos cómo se actualizó y profundizó discursivamente, y cómo operó en los siguientes debates parlamentarios referentes a drogas. En cada momento histórico se vuelve a exhibir la presencia de otras ideas que podrían haberse tomado en cuenta para la definición de la política, es decir, mostramos la competencia entre ideas por prevalecer.

Por último, para examinar el proceso de la política uruguaya de drogas en relación al consumo y tenencia para uso personal de cannabis en Uruguay hicimos un extenso trabajo de campo, examinamos fuentes primarias y secundarias (leyes, decretos, planes o estrategias nacionales en materia de drogas generados durante el periodo 1974-2013). Además, analizamos artículos de prensa, estadísticas y bibliografía especializada. También el trabajo de campo consistió en la realización de 22 entrevistas: a un experto, a una académica, a tres periodistas que colaboran en distintos medios nacionales e internacionales, a cinco exfuncionarios vinculados al asunto, y doce legisladores (5 del Frente Amplio, 5 del Partido Nacional, 1 del Partido Independiente, 1 Partido Colorado)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Las entrevistas realizadas a funcionarios y legisladores fueron semiestructuradas, y las realizadas a otros actores tuvieron un carácter de entrevistas abiertas. En algunas ocasiones los entrevistados son identificados, en otras donde se quiere mostrar que legisladores de diferentes partidos tienen consideraciones similares respecto de un tema no se los identifica.

## **V. La política de drogas en la dictadura uruguaya: la imprevisible despenalización de la tenencia de drogas para consumo personal (1973-1985)**

La década de los ‘70 es un parteaguas en la historia de la política global de drogas, y Uruguay no fue insensible al contexto internacional marcado por la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, el Protocolo de Enmienda a la Convención de 1961 sobre Estupefacientes y la política del presidente Richard Nixon, que presionó fuertemente para que los países latinoamericanos aprobaran leyes antidrogas y generaran instituciones al respecto.

A solicitud del Poder Ejecutivo, el 31 de enero de 1973 se conformó una Comisión Especial integrada por los médicos Dres. Ofelia Bachini, Fernando Santos Veiga y Susana Calo, y la Presidenta del Consejo del Niño y Catedrática de Derecho Penal, Dra. Adela Reta para que elaborase un proyecto de ley sobre drogas. Al mes siguiente, el presidente solicitó al Parlamento la ratificación de las Convenciones de Naciones Unidas, en el mensaje que acompañó al proyecto Juan María Bordaberry sostuvo: “Obvio resulta señalar la trascendencia que reviste para la República dejar constancia en el ámbito internacional de su voluntad de cooperar en una obra de tanto alcance moral para el futuro de la humanidad” (Consejo de Estado 1974c); no obstante la urgencia del mandatario por ratificar el acuerdo, no sería tratado hasta el año siguiente.

Mediante la influencia de la embajada estadounidense, el 1ro de mayo de 1973 se crea la Brigada de Narcóticos como Departamento 5 de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (Castro 2015, 90). Un mes antes fue enviado el proyecto de reforma de la ley de drogas al Parlamento, que empezó a discutirse en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. El proyecto se diferenciaba de los que se discutían en el resto de la región en dos aspectos: la organización del control de drogas —dividiendo las tareas entre el Ministerio de Salud y el del Interior— y la despenalización de la tenencia de sustancias para consumo personal. Al respecto, la Dra. Reta explicó en la Comisión:

En muchos países de América se ha ido a la creación de organismos que tienen como específico cometido, no solamente lo referente a la prevención, tratamiento, y rehabilitación de los drogadictos, sino inclusive todo lo que tiene relación con la prevención y represión de las conductas ilícitas vinculadas al tráfico ilegal de estas sustancias. Así, por ejemplo, Argentina ha creado el CONATON... Nosotros hemos creído que... era más conveniente... crear dos mecanismos. Uno ubicado en la órbita del Ministerio de Salud Pública [y otro en Interior]. (Cit. en Castro 2015, 93)

El Parlamento comenzó a estudiar este proyecto cuando el 27 de junio de 1973 fue disuelto por el golpe de Estado que dio el presidente en ejercicio, Juan María Bordaberry, y en su lugar se estableció el Consejo de Estado. En marzo de 1974, el Consejero Alfredo Cardoso Arrarte solicitó que se retiraran del archivo los proyectos enviados por el Ejecutivo referentes a la aprobación de la Convención de 1961 y al establecimiento de normas para la represión del uso indebido de sustancias estupefacientes y sicotrópicas, ya que “encierran iniciativas de alto interés social”; y sugirió que se diese a ambas iniciativas un tratamiento conjunto (Consejo de Estado 1974a, 101-102). En el cuerpo legislativo no se hizo una definición del problema de las drogas, lo que más preocupó a la dirigencia fue la integración de las listas de sustancias y el “inconveniente terrible para los médicos” que a diario recetan psicofármacos (Consejo de Estado 1974b, 158-162; Silva Forné 2016, 217-18).

En los debates que se dieron entre marzo y octubre de 1974, las principales voces fueron las del Ministro de Salud Dr. Mario Arcos Pérez y la del Consejero y miembro informante Dr. Mario Gaggero, quienes respecto del usuario de sustancias psicoactivas definieron que: “El drogadicto, desgraciadamente, es un enfermo irreversible”, y en consecuencia “no vamos a abandonar al drogadicto, a quien hay que tratar como a un enfermo y no como a un delincuente” (Consejo de Estado 1974c, 161); en definitiva, “todo drogadicto debe ser considerado no como un delincuente, sino como un enfermo y tratado como tal” (Consejo de Estado 1974d, 452-453).

Cuando Cardoso Arrarte pidió que se saquen del archivo los proyectos, el consejero y jurista Enrique Viana Reyes pidió la palabra para expresar su preocupación: “[...] extraoficialmente me he enterado que en el proyecto de

reforma del Código Penal, que próximamente será remitido a conocimiento de este Cuerpo, existen normas que contemplan el problema de la represión punitiva del uso abusivo de estupefacientes” (Consejo de Estado 1974a, 102). También el Ministro Arcos Pérez en la discusión sobre la Convención de 1961 sostuvo: “En el momento oportuno, me gustaría cambiar ideas sobre todo en relación a las sanciones, porque me da la impresión que ellas están dirigidas al drogadicto, es decir, al hombre caído [...]” (Consejo de Estado 1974c, 160). Encontramos entonces que, al momento de la discusión del problema de las drogas en Uruguay, existían otras posibles soluciones tendientes a la penalización del usuario, sin embargo, no prosperaron.

Respecto de la conducta, los consejeros no se expresaron y votaron el proyecto tal cual venía de la Comisión encabezada por Adela Reta. Los consejeros no se pronunciaron y unánimemente votaron a favor el capítulo IV que incluía el artículo 31 que exceptuó de la pena a quien tuviere en su poder una cantidad mínima destinada exclusivamente a su consumo personal (Consejo de Estado 1974d, 453).

No obstante, en consonancia con el Protocolo de Enmienda de la Convención Única, se impuso —a través de los artículos 39 y 40 del Decreto-ley N° 14.294— el tratamiento compulsivo, tanto para quien cometiera un delito bajo la influencia de las sustancias reguladas como para quien fuese sorprendido consumiéndolas y se acreditara que era un drogadicto; cabe destacar que se contempló la posibilidad de que el tratamiento fuese ambulatorio. Además, se insistió en que desde el Estado se lleve a cabo una fundamental acción educativa “en todos los niveles, siempre prudente y ejercida con alta competencia especializada” (Consejo de Estado 1974d, 453).

El decreto-ley 14.294 inició una dependencia de la trayectoria despenalizante, como veremos a continuación, es la base para la siguiente ley. Por tanto, para los investigadores es fundacional (Repetto 2013), y piedra angular de la política de drogas uruguaya (Walsh y Ramsey 2015). Diego Silva Forné la califica de ‘madre’ en la materia, “en tanto no ha sido sustituida sino modificada por la legislación posterior, por lo cual aún brinda la estructura normativa básica de lo que es la actual legislación en materia de drogas en el Uruguay” (2016, 215).

Observa atinadamente el politólogo Guzmán Castro: “Irónicamente, fue la dictadura la que puso a Uruguay en una senda con consecuencias de largo

plazo excepcionalmente progresistas, entre ellas la legalización del primer mercado nacional de cannabis del mundo en 2013” (2015, 95). Incluso la actual dirigencia política reconoce la herencia de la dictadura en cuanto al consumo personal, por ejemplo, un diputado del Partido Independiente reflexionó: “Uruguay tiene una tradición muy liberal con respecto al tema de las drogas, ¿no? Aún en dictadura no se prohibió el consumo” (entrevista realizada el 09/05/2018). En estas ideas coincide un funcionario frenteamplista cuando recuerda que: “[...] acá agarran en plena dictadura un proyecto viejo que se venía discutiendo desde el ‘71 —la dictadura empezó en el ‘73 acá— y cuando lo aprueban es un proyecto liberal que no penaliza ni el uso ni la tenencia. Y así recorremos toda la dictadura” (entrevista realizada el 23/05/2018). Pero además del liberalismo, algunos actores políticos destacan la perspectiva de salud sobre el uso de drogas que ha imperado desde entonces:

Acá siempre hubo una visión, desde hace muchos años, más bien referida a un enfoque sanitario. Tanto es así que, en la época de la dictadura militar, no me acuerdo el año —pero eso es fácil de encontrar— ya se despenalizó la tenencia y la tenencia para consumo. De modo que en una época bastante autoritaria se despenalizó al consumidor considerando de que no estaba incurriendo en un delito. (Entrevista a dirigente del Partido Colorado, realizada el 30/05/2018)

## **VI. La política de drogas en democracia (1985-2004)**

Al igual que otros países de la región, el Uruguay de Julio María Sanguinetti creó el 19 de enero de 1988 el organismo multiministerial dependiente del Poder Ejecutivo encargado de las políticas de drogas: la Junta Nacional para el Control del Narcotráfico y el Uso Abusivo de Estupefacientes (Decreto N° 69/988). Durante el segundo mandato de Sanguinetti se actualizó, como consecuencia de los nuevos requerimientos que surgieron de la ley N° 17.016 aprobada el año anterior: en primer lugar, se declaró “de interés nacional la política pública de prevención, tratamiento y rehabilitación del uso abusivo de drogas y la represión del narcotráfico y

sus delitos conexos” (art. 1), y, en segundo lugar, se creó la Junta Nacional de Drogas (JND) (Decreto N° 346/999).

Consultado para esta investigación sobre la creación de este organismo en 1988, el expresidente Julio María Sanguinetti sostuvo que respondió más al contexto internacional que a las necesidades del país en la materia:

VL: ¿Se acuerda cuando se crea la Junta Nacional de Drogas?

JMS: Sí, sí yo me acuerdo perfectamente, hubo toda una política internacional, eso me acuerdo perfectamente.

[...].

JMS: Sí, sí todo un movimiento. Me acuerdo perfectamente. En el Uruguay eso era como diríamos algo como preventivo; algo como incipiente, no se veía un fenómeno de drogas masivo en ningún sentido. Se hablaba un poquito de la marihuana, pero no pasaba de ser un exotismo [...]. Pero hasta aquel momento no había realmente una cosa muy... Cuando nosotros llegamos al gobierno no se veía digamos una situación, una problemática nacional grave, esa era la realidad.

VL: Pero, ¿y en su segundo mandato sí...?

JMS: No, no luego empezó a crecer, pero tampoco era un fenómeno digamos tan, tan masivo. (Entrevista realizada el 30/05/2018)

Entonces, a mediados de los ‘90s se dio el debate parlamentario para modificar, ampliar y actualizar las disposiciones del decreto-ley N° 14.294 a razón de un proyecto remitido por el Poder Ejecutivo al Senado (Presidente de la República 1996). El objetivo central era ajustar la normativa interna a la aprobada Convención de 1988 (Ley N° 16.579), de hecho, en lo referente a la *Situación del problema en el país* sólo se le dedica unos pocos renglones<sup>4</sup>. La ratificación del acuerdo y su posterior incorporación al derecho local en 1998 mediante la ley N° 17.016 se produjo diez años después de la aprobación de la Convención, según Silva Forné

---

<sup>4</sup> Sin especificar la situación del problema de las drogas en Uruguay se señala lo siguiente: “Sabido es el grado con que la actividad a que refiere el proyecto de ley afecta a la sociedad contemporánea, procurando especialmente al Poder Ejecutivo el crecimiento cualitativo y cuantitativo de las actividades vinculadas a este tema” (Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo 1996, 2-3).

(2016, 264), el tiempo transcurrido “[...] puede vincularse al hecho de que Uruguay en la época se había constituido en plaza financiera regional, famosa por su estricto secreto bancario [...]”, y el acuerdo de Naciones Unidas establece que las Partes no podrán negarse a aplicar las disposiciones amparándose en el secreto bancario (Convención de 1988, art. 5, inc. 3 y art. 7, inc. 5).

Para la nueva ley de drogas, los parlamentarios tomaron como base la legislación elaborada en 1974, tal como lo explicó el senador Walter Santoro del Partido Nacional, en su calidad de miembro informante de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado:

Se procedió a sustituir algunas de las disposiciones y a modificar otras de las vigentes. A su vez, se incorporaron normas al Decreto-Ley N° 14.294, basándose en la legislación internacional. [...]. Esta técnica legislativa consiste en tomar el Decreto-Ley N° 14.294, mantener su estructura y algunas de sus disposiciones modificando otras e incluyendo normas nuevas relativas al lavado de dinero. Para cumplir con esta tarea se ha tenido el más absoluto de los respetos hacia las normas constitucionales. (Cámara de Senadores 1997, 268)

El tratado de Naciones Unidas de 1988 a través del artículo 3 solicita a las Partes que adopten las medidas que sean necesarias para tipificar en su derecho interno como delitos penales absolutamente todas las actividades que puedan vincularse al tráfico de drogas, incluso la tenencia para consumo personal. Nuevamente, los decisores uruguayos optaron por un régimen más benevolente y “algunas de las recomendaciones no fueron adoptadas como la figura de enriquecimiento ilícito, la abolición del secreto bancario y la penalización del consumo personal” (Garat 2013, 8). Entonces, la ley N° 17.016 incorpora a través de los Capítulos IX a XIII normativa sobre lavado de activos y decomiso; medidas de control sobre precursores y otros productos químicos; regulación de entidades de intermediación financiera y medidas de cooperación jurídica penal internacional.

La dimensión del esquema cognitivo-normativo respecto de la persona usuaria de drogas se amplió, no se consideró que fuese un delincuente, pero tampoco necesariamente un enfermo, tal como afirmó el médico y diputado frenteamplista Luis José Gallo Imperiale: “En realidad, más que de

consumidores hablaría de adictos, porque se puede ser consumidor sin ser adicto, y este último es el enfermo” (Cámara de Representantes 1998a, 103).

En esa dirección, la nueva redacción dada al segundo párrafo del artículo 31 buscó facilitar el juicio respecto de la tenencia de drogas para uso personal y darles más garantías a los usuarios. Para ello, cambió ‘la cantidad mínima’ por ‘razonable’, es decir, se tuvo en cuenta que hay distintos tipos de usuarios, “ya que nunca existe una cantidad mínima que sea igual para una persona que recién comienza a consumir con respecto a otra que está internada y que se droga desde hace ocho o diez años” (Cámara de Senadores 1997, 52).

También incorporó el criterio de la ‘convicción moral’ del juez en cuanto a la valoración del propósito de la tenencia de drogas, al tiempo que le exige al magistrado que fundamente en su fallo las razones que han formado tal convicción. Este artículo fue uno de los que motivó mayores preocupaciones en relación al sistema de evaluación de las pruebas de este delito, ya que el proyecto original del Ejecutivo proponía que quedara exento de la pena quien tuviere una cantidad mínima para consumo personal “según la convicción que el Juez se forme al respecto”. Esta fórmula así planteada abría la posibilidad de discrecionalidad por parte de los jueces, por lo cual se abogó por una redacción en la cual el magistrado argumente tal convicción.

Al Estado correspondía desarrollar estrategias de educación, de prevención y de disminución del consumo, e incluso un diputado frenteamplista afirmó: “Nuestra responsabilidad comienza a la hora de instrumentar y financiar sistemas de prevención y educación, porque para ello se necesitan recursos” (Cámara de Representantes 1998a, 103).

No obstante estos avances, la nueva ley no resolvía una contradicción que se produjo en relación a la marihuana: habilitaba la tenencia para consumo personal pero seguía penalizando el autocultivo. Varios dirigentes frenteamplistas identificaron el asunto, sobre todo en el arduo debate que dieron en la Cámara de Representantes. El diputado Jorge Orrico votó en contra porque

[...] existe una contradicción en cuanto a la economía de este proyecto, en la medida en que el artículo 31 establece que quedará exento de pena - con lo cual consagra una causa de impunidad- el que tuviere en su poder

una cantidad destinada exclusivamente a su consumo personal. Entonces, el que compra una cantidad mínima destinada a su consumo personal queda exento de la pena. Sin embargo, el que tuviera esa cantidad mínima porque la produce, será penado. La contradicción entre ambos conceptos me parece flagrante y entiendo que habría que ponerse de acuerdo.

[...] Habría que exigir un requisito cuya finalidad fuera de comercialización o suministro de quien tiene la elaboración. (Cámara de Representantes 1998b, 37-38)

El diputado Carlos Pita, también del FA, criticó el prohibicionismo punitivista y su fracaso a nivel global (Cámara de Representantes 1998b, 23-24); su compañero Carlos Gamou dijo que hay que comenzar la discusión sobre la legalización de las drogas (Cámara de Representantes 1998b, 30); y el diputado Gallo Imperiale —quien ocuparía el cargo de Senador en 2013 cuando se votó la regulación del cannabis— premonitoriamente sostuvo:

Si en el próximo siglo estas estrategias represivas en materia de educación y prevención no dan resultado, tal vez tengamos que pensar en algunos aspectos de legalización. [...] Pasado ese período —que hay que seguir transitando—, llegue un momento en que todo este entorno del narcotráfico y sus influencias haga imposible seguir avanzando. Entonces, deberemos buscar soluciones que no serán como las actuales; quizás en el próximo siglo podamos encontrarlas. (Cámara de Representantes 1998a, 104)

La idea no predominó y esta situación contradictoria resultó evidente a medida que el consumo de marihuana creció, del 3% reportado en 1998 al 12,2% de 2006 (Walsh y Ramsey 2015). Así, de un total de 1.574 procedimientos llevados adelante durante el período 2006-2009 en los que se incautó marihuana, el 43,3% comprendían entre 0 y 9 gramos; en el caso de las plantas, de 72 procedimientos se encontraron entre 0 y 9 plantas en el 87,5% de los casos (Garibotto 2010, 86). En este contexto, los uruguayos acudían al mercado ilegal dominado por la marihuana de mala calidad que se importa desde Paraguay.

El inicio del siglo coincidió con el comienzo de la presidencia de Jorge Batlle (2000-2005), que en varias oportunidades clamó por la legalización de todas las drogas; siguiendo a economistas liberales como Gary Becker y Milton Friedman entendía que la ilegalidad generaba un gran negocio y sentenció: “Esto no ha sacado a la gente de las drogas. Y lo que es más, si se elimina el incentivo económico de la [empresa], pierde fuerza, pierde tamaño, pierde gente que participa” (Rotella 2001). Sus dichos no se tradujeron en ninguna propuesta parlamentaria, fue una cruzada simbólica tanto a nivel local como en foros internacionales<sup>5</sup>. Sin embargo, esta postura dio libertad al Presidente de la JND, el joven prosecretario Leonardo Costa, que articuló con varias organizaciones sociales para implementar políticas y campañas de reducción de daños “que todos los protagonistas de la regulación de las drogas en Uruguay consideran como un antes y un después” (Sierra Müller y Draper 2017, 61)<sup>6</sup>.

A mitad del mandato de Batlle, el país atravesó una fuerte crisis socioeconómica que visibilizó el consumo de pasta base de cocaína, lo cual a pesar de representar un porcentaje cercano al 1% de la población total, se convirtió en el centro de los debates eclipsando los novedosos abordajes mencionados. La gran atención que concentra este consumo la explica el periodista Guillermo Garat, en dos cuestiones: “por un lado, causa un gran daño en el estado físico y en el aparato psíquico de los usuarios regulares. Por otro lado, la pasta base se convirtió en un soporte para el amarillismo en los medios de comunicación masivos [...]” (2015a, 20); en un contexto en el que también creció la violencia urbana la pasta base se convirtió en la

---

<sup>5</sup> Ni siquiera en su gabinete se compartía la postura, según indican Christian Muller Sierra y Guillermo Draper, el Ministro del Interior de Jorge Batlle, Guillermo Stirling, habría enviado un proyecto para penar el microtráfico y proponía cuantificar explícitamente el consumo personal (2017, 65).

<sup>6</sup> Consultado por su experiencia como Presidente de la JND, Leonardo Costa expresó: “Yo justamente no venía del mundo de las drogas ni de las ONGs ni nada, era un abogado tributarista —como lo sigo siendo—. Y bueno, por razones de concepción más liberal y Batlle también, se empezó justamente a trabajar en reducción de daños pensando en los casos de HIV y Hepatitis C que, en esa época, sobre todo a partir de los 2000-2001, por intercambio de jeringas era bastante común. [...] Pero más que importante que se logró hacer —para mí— fue romper con un paradigma de concepción previa en tema de drogas que era prohibicionismo puro; ese quizás es el mayor efecto ¿no?” (entrevista realizada el 15/05/2018).

explicación de la misma. Por otra parte, para Aguiar y Musto, la llegada de la pasta base a Uruguay “en alguna medida, tuvo como externalidad reconfigurar la visión de la marihuana como droga ‘menos mala’” (2015, 304).

La crisis socioeconómica tuvo también su impacto en el sistema de partidos, de modo que en las elecciones de 2004 se rompió la hegemonía bipartidista de los tradicionales Partido Colorado (PC) y Partido Nacional (PN) con el triunfo de Tabaré Vázquez del Frente Amplio (FA) que ganó en primera vuelta. De esta manera se inició una nueva etapa política en el Uruguay que tuvo su correlato en las políticas de drogas y la posterior legalización de la marihuana en el segundo mandato frenteamplista.

## **VII. Las políticas de drogas frenteamplistas (2005-2020)**

Apenas unos meses después de la investidura de Vázquez como presidente, se organiza en mayo de 2005 la primer “fumata” en el Parque Rodó —en el marco de la Marcha Mundial de la Marihuana—; Guzmán Castro (2014) describe que el evento demandando la “liberalización” fue espontáneo y descentralizado, surgió del intercambio anónimo de correos y congregó a unas tímidas 300 personas. Posteriormente a este evento se articularon algunas organizaciones (Filardo *et al.* 2012; Lissidini y Pousadela 2018).

A nivel institucional, la JND fue conducida por el psicólogo Milton Romani quien profundizó la línea de reducción de daños. Romani fue ratificado en su cargo por el siguiente presidente frenteamplista, José Mujica. Con fecha 1ro de marzo, es decir el mismo día que Mujica asumió su mandato, Romani le envió un memorado —documento que nos fue facilitado por el ex Secretario de la JND para esta investigación— en el que le planteó como “nudo político inmediato” el tema de la “Liberalización o legalización de la marihuana”. Específicamente Romani apuntó a “la posibilidad de crear una norma que permita o habilite el autocultivo” y le expuso al electo presidente los “inconvenientes a tener en cuenta”, así como los “aspectos positivos” de tal medida. Además, sugirió que “el Parlamento debe tener una Comisión Especial o Permanente de seguimiento de la

política pública en drogas” (*Memorando De Secretario General SND a Presidente de la República* 2010)<sup>7</sup>.

Al mes siguiente, en abril de 2010, se propuso y aprobó la creación de una Comisión Especial en la Cámara de Representantes para que elaborase un informe sobre el problema de las drogas en el país y propusiese acciones concretas, la misma tendría un plazo de actuación de seis meses (Cámara de Representantes 2010); no obstante, en diferentes fechas prorrogó el plazo de trabajo.

El año 2010 termina con una importante novedad, se presentó el primer proyecto que propuso la despenalización del autocultivo de marihuana. El mismo fue patrocinado por el diputado del Partido Nacional y actual presidente del país, Luis Lacalle Pou. En sus argumentaciones identificó el tratamiento contradictorio que recibía la conducta en la ley de drogas: “sin perjuicio de legalizar el consumo, no se establece el medio legal de obtención de la sustancia”; consultado acerca de esta iniciativa ejemplificó esta incoherencia con otra sustancia psicoactiva: “En Uruguay está habilitado el consumo y estaba penado cualquier medio de obtención, o sea: se puede tomar mate pero no se puede comprar yerba, ni plantar yerba ni importar yerba ni tener yerba, o sea, no podés tomar mate” (entrevista realizada el 30/05/2018). Asimismo, sin citar fuentes, sostuvo en el proyecto que “las estadísticas indican que en las épocas del año que ingresa menos marihuana al país, sube el consumo de drogas tales como la pasta base, cocaína, etc”. Luego de exponer la idea de separación de mercados afirmó que “el cultivo personal atenta directamente contra el único beneficiario que presenta la situación: el narcotraficante” (Repartido 424 2010)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Respecto de la propuesta de creación de una comisión parlamentaria, Milton Romani explica que: “Incluso yo sugería que se podían dar algunos pasos que no eran tan difíciles como para ir avanzando de a poquito, y proponía que —al final se conformó— que se creara una comisión legislativa. Porque yo le tiraba de las orejas a los legisladores que en el tema drogas estaban omisos; y yo recomendaba que era mejor un proyecto de ley que surgiera desde los legisladores y no del Poder Ejecutivo, que no fue lo que pasó” (entrevista realizada el 01/06/2018).

<sup>8</sup> Sus principales preocupaciones fueron el comercio de la sustancia y el encarcelamiento de cultivadores: “mi obsesión era separar la droga del dinero. Y obviamente luchar contra la injusticia que en Uruguay se daba, en aquel momento

Entre enero y febrero de 2011 se producen dos detenciones por posesión de plantas de cannabis que actúan de disparador del tema a nivel público y despertaron el interés de un grupo de diputados de varios partidos (del Frente Amplio, del Partido Colorado y del Partido Independiente) que en coordinación con las jóvenes organizaciones cannábicas elaboraron un proyecto (Garat 2015; Muller Sienna y Draper 2017).

La iniciativa con fecha del 13 de julio de 2011, autorizaba la plantación, el cultivo y la cosecha domésticas de plantas de cannabis de efecto psicotrópico destinadas para consumo personal o compartido en el hogar de hasta ocho plantas; también habilitaba la posibilidad de autorizar asociaciones de consumidores. En relación al artículo 31 que aborda la conducta de tenencia, avanzaba en su claridad al establecer que “Quedará exento de responsabilidad el que transportare, tuviere en su poder, fuere depositario, almacenare o poseyere una cantidad destinada a su consumo personal lo que será valorado conforme a las reglas de la sana crítica. Sin perjuicio de ello se entenderá como cantidad destinada al consumo personal, hasta 25 (veinticinco) gramos de marihuana” (Repartido 629 2011)<sup>9</sup>.

Como mencionamos, la Comisión Especial continuó sus labores más allá del plazo inicial de seis meses. El 18 de octubre de 2011 presentó al pleno tres informes: uno en mayoría del Frente Amplio y del Partido Independiente y otros dos en minoría, del Partido Nacional y del Partido Colorado. El informe de mayoría llevó un anexo *Sobre la despenalización del cannabis* (Cámara de Representantes 2011). Tanto el informe del FA-PI como el del PN propusieron que se constituya una Comisión Especial de drogas con fines legislativos, moción que se aprobó el 7 de diciembre cuando se retomó la presentación del informe en el pleno (Cámara de Representantes 2011b).

---

habían [...] aproximadamente 200 personas presas por tenencia para consumo, claramente para consumo personal” (entrevista realizada el 30/05/2018).

<sup>9</sup> Los autores del proyecto comentaron “lo que se intentó hacer fue darle más respuestas a un problema, que sabíamos que no iba a ser una respuesta integral, pero era una respuesta políticamente posible e incluso con el hecho de tener varios partidos nos daba un impulso como para aprobar la ley. Lo interesante de ese proyecto era que tenía la firma de dos partidos de oposición también y eso le daba un marco de consenso interesante” (entrevistas realizadas en mayo de 2018).

Para abordar la violencia en la sociedad, en marzo de 2012, José Mujica creó un Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo. Retomando datos del Ministerio del Interior, Guillermo Garat indica que “entre 2011 y 2012 los homicidios en Uruguay aumentaron de ciento noventa y nueve a doscientos sesenta y siete”. Según autoridades policiales, un 29% de ese número se explicaba por “ajustes de cuentas” entre pandillas que disputaban a fuego el microtráfico de Montevideo y la zona metropolitana (Garat 2015b, 293). El 11 de mayo dos jóvenes asesinaron a un trabajador de la pizzería La Pasiva, Gastón Hernández, un joven de 34 años, padre de cinco hijos; el acto quedó registrado por las cámaras de seguridad y esas imágenes fueron transmitidas por los informativos de televisión, y se vinculó el crimen al consumo de pasta base. El impacto mediático provocó una movilización de “uruguayos indignados” y duras críticas de la oposición<sup>10</sup>.

En ese marco, el Gabinete dio a conocer el 19 de junio un paquete de medidas denominado *Estrategia por la vida y la convivencia*. Allí se planteó un diagnóstico vinculado al fenómeno de las drogas:

La profundidad y permanencia de los procesos de fractura social, el quiebre cultural y la segmentación educativa y residencial en nuestro país, sumados al creciente desafío impuesto por las nuevas formas del crimen organizado, ciertos patrones de consumo de drogas y el incremento en el número de personas que reinciden en modalidades violentas de actividad delictiva, suponen la necesidad de pensar los problemas de seguridad ciudadana en su integralidad [...]. (Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo 2012, 2)

Por tanto, entre las propuestas para abordar la violencia encontramos: agravamiento de las penas en caso de corrupción policial y tráfico de pasta base<sup>11</sup>; abordaje integral de la problemática de las personas afectadas por el consumo problemático de drogas [...] en particular de la pasta base de

---

<sup>10</sup> Todos los entrevistados en Uruguay para esta investigación hicieron referencia al asesinato ocurrido en la pizzería.

<sup>11</sup> De aquí la promulgación de la ley 19.007 sobre Delitos contra la administración pública y de tráfico de pasta base de cocaína aumento de las penas en determinados casos, aprobada el 16 de noviembre de 2012.

cocaína; creación de dispositivos judiciales especializados en el narcomenudeo; y legalización regulada y controlada de la marihuana; además proponía modificaciones al Código de la Niñez y de la Adolescencia en lo que refiere a la normativa que rige para los menores infractores.

Si bien en el documento el gobierno de izquierda se despegaba del discurso de “mano dura” por poco eficiente, su paquete reflejaba todo lo contrario y en ese marco la legalización del cannabis buscó suavizar las medidas represivas (Repetto 2013; Muller Sienra y Draper 2017; Queirolo *et al.* 2019). Incluso dentro del Frente Amplio no estaban conformes con la Estrategia, y así lo señaló una senadora de ese partido:

Bueno, el paquete... y bueno venían el aumento de internación para los menores, era un conjunto de medidas que venían orientadas hacia políticas muy represivas, en las dos líneas, en la línea de minoridad infractora y en la línea de la política de drogas. Entonces que en el medio de esa política apareciera lo de la regulación de la cannabis era como que sí, como una mosca en la leche, una flor en un lodazal [...]. (Entrevista realizada el 22/06/2018)

La iniciativa de regulación legal del cannabis del Poder Ejecutivo se envió al Congreso en agosto, la misma consistió de 6 páginas de justificaciones y la propuesta en un artículo único: “[...] el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización, y distribución de marihuana o sus derivados, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación” (Repartido 945 2012).

Ese fue el comienzo de una frenética actividad parlamentaria que convirtió a esta escueta iniciativa en una ley de 42 artículos, la N° 19.172 que lleva el título *Marihuana y sus derivados. Control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución*, aprobada el 10 de diciembre de 2013. Uno de sus protagonistas, el por entonces diputado Sebastián Sabini, describió así el proceso de elaboración del proyecto:

Fue extenso, fue largo, fue trabajoso, implicó la creación de un espacio de trabajo entre Presidencia, la Junta Nacional de Drogas, el Parlamento,

los legisladores que estaban a favor, los que estaban en contra, las organizaciones sociales, especialistas desde médicos, abogados, un trabajo también de parte de la asesoría jurídica nuestra muy fuerte de empezar a poner en papel un montón de cosas que se estaban diciendo [...]. (Entrevista realizada el 22/08/2018)

### *VII.1. El proceso político de la regulación legal y el esquema cognitivo-normativo de la dirigencia uruguaya*

Un mes después de lanzada la *Estrategia por la vida y la convivencia*, los medios de comunicación dieron a conocer los datos de una encuesta elaborada por la consultora privada CIFRA según la cual un 66% de los uruguayos no estaba de acuerdo con la legalización de la marihuana (El Observador 2012b), tan sólo unos días antes el presidente José Mujica declaró que depondría su iniciativa si el 60% del país no la apoyaba (El Observador 2012a; Aguiar y Musto 2016, 307). La oposición popular al proyecto se mantendría durante el debate que se dio al año siguiente, y fue un asunto que tuvo impacto en las filas frenteamplistas, tal como expresó el diputado Doreen Ibarra:

Además, creo que mi fuerza política se equivoca. Muy pocas veces, mi fuerza política de izquierda, progresista, de la que soy fundador, ha estado dispuesta a votar un proyecto de ley que tiene que ver directamente con lo popular, con lo que piensa la sociedad y, en definitiva, con lo que la ciudadanía tiene que elegir, cuando existe una diferencia tan grande desde el punto de vista de las encuestas: el 63% de las personas se opone, y la mitad son frenteamplistas. Pero bueno; son las correlaciones de fuerzas internas. (Cámara de Representantes 2013, 211)

Para otros legisladores de esa fuerza, como Julio Bango quien estaba convencido de la propuesta: “Si hoy una encuesta de opinión pública midiera que el 70% de la población está a favor de la pena de muerte, a pesar de ello este legislador no levantaría su mano para aprobar ese proyecto, y se

sometería al veredicto popular en la elección siguiente” (Cámara de Representantes 2013, 101)<sup>12</sup>.

Pero las diferencias no sólo surgieron al interior del FA ni tampoco la disciplina partidaria se impuso sólo allí, tal como expresó el diputado colorado Aníbal Goodtdofsky:

Por tanto, no vamos a acompañar este proyecto de ley a pesar de compartir el principio de la solución, porque hay una disciplina partidaria, la misma que hace que algunos que piensan distinto a mí terminen votándolo. Como hombre de partido, esto lo respeto; los partidos políticos son comunidades de ideas y la unidad de acción es lo que garantiza ese sistema.

[...]

Creo en el marco regulatorio y lo voto a través de los artículos que nuestro Partido ha permitido que aprobemos. (Cámara de Representantes 2013, 208)

Si bien lo que impulsó la decisión de la legalización de la marihuana fue una situación de inseguridad pública y la cuestión del narcotráfico fue central en el debate público, al momento de la formulación se evidenció que para la dirigencia uruguaya el problema de las drogas es un asunto de salud pública<sup>13</sup>, tal como lo indica el artículo 1º de la ley:

---

<sup>12</sup> Desde mediados del siglo XX, la ciudadanía uruguaya ha apelado con frecuencia al referéndum para oponerse a ciertas leyes. Ahora bien, conociendo los datos de opinión pública respecto de la legalización de la marihuana, cabe preguntar por qué los opositores no activaron este mecanismo para derogar la ley. Consultado al respecto, un diputado del Partido Nacional relató: “Nosotros en ese momento veníamos de un debate público sobre el tema aborto y veníamos juntando firmas para el tema de inseguridad, entonces era como que no podés juntar firmas por todo, todo el tiempo y no había capacidad en su momento de reacción de la sociedad uruguaya para juntar firmas para derogar la ley en el plazo” (Entrevista realizada el 09/05/2018).

<sup>13</sup> Esta afirmación no niega que existan tendencias punitivistas y criminalizantes en la dirigencia, y si bien este estudio es un análisis de caso, las definiciones uruguayas sobre el problema de las drogas en relación al consumo como un asunto de salud pública la distinguen del resto de los países de Latinoamérica.

Decláranse de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños del uso del cannabis, que promueva la debida información, educación y prevención, sobre las consecuencias y efectos perjudiciales vinculados a dicho consumo así como el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de los usuarios problemáticos de drogas. (Ley 19.172 2013)

El esquema cognitivo-normativo predominante sobre el usuario de drogas, específicamente las personas usuarias de cannabis, ya no lo concibe como “enfermo”, como lo hizo inicialmente; la actual dirigencia uruguaya distingue que hay distintos tipos de consumos (ocasional, regular, problemático, responsable); reconoce que el ciudadano tiene libertad para elegir consumir.

Las personas usuarias de drogas en Uruguay nunca fueron definidas como delinquentes y la tenencia para uso personal no se castigó, sin embargo, al estar penalizadas las formas de aprovisionamiento y suministro en los hechos fueron tratadas como delinquentes, tal como dijo un militante del Partido Independiente:

Pero entonces teníamos una incongruencia normativa muy grande que era consumo habilitado y acceso prohibido, con lo cual si uno consumía no cometía un delito, pero todos sabíamos que había cometido un delito, de alguna manera se había procurado la sustancia y como comprarla estaba prohibido, venderla estaba prohibido, plantarla estaba prohibido, ergo cometiste un delito, aunque no lo estás cometiendo. (Entrevista realizada el 09/05/2018)

Esta situación se hizo más evidente cuando aumentó el consumo, ante lo cual el sistema político buscó resolverlo a través del autocultivo, que como dijimos era una conducta mayormente aceptada por la dirigencia<sup>14</sup>, y así lo

---

<sup>14</sup> Mientras los diputados aceptaron legislar sobre la regulación legal de la marihuana por un estrecho margen, 50 votos de 96, esa diferencia se amplió cuando se consideró el artículo 5° literal E referente al autocultivo, que alcanzó 59 votos afirmativos de 84.

señaló un exfuncionario colorado: “pero fíjate de que ahí todos los partidos apoyaban el autocultivo de alguna manera” (entrevista realizada el 15/05/2018). También la dirigencia blanca alineada con las libertades individuales lo favoreció: “Yo lo voté al autocultivo, yo estoy de acuerdo con el autocultivo; estoy de acuerdo porque es un derecho del individuo hacer un autocultivo de lo que consume” (entrevista realizada el 29/05/2018). En otras palabras, las de un parlamentario del Frente Amplio, “es sumamente injusto que haya alguien preso por tener una planta de marihuana” (entrevista realizada el 22/05/2018).

En el proceso político además se entendió que el autocultivo era una solución parcial, ya que no todas las personas cuentan con espacio, conocimiento o ganas de cultivar, y para abarcar una mayor parte del mercado consumidor —quitárselo a las bandas criminales— se optó también por la venta en farmacias. En consecuencia, en la ley se establecieron tres mecanismos excluyentes de aprovisionamiento para los ciudadanos uruguayos, previamente registrados: el cultivo doméstico o compartido en el hogar (art. 3, inc. e, Ley 19.172); la integración de clubes de membresía (art. 3, inc. f, Ley 19.172); y el expendio de cannabis psicoactivo en las farmacias (art. 3, inc. g, Ley 19.172).

Asimismo, la concepción despenalizante que la dirigencia tiene sobre la conducta de tenencia de cannabis para uso personal se cristalizó en una fórmula que reconoce que cuando el cultivo personal o doméstico exceda las seis plantas o se conserven más de 480 gramos anuales, el juez decidirá si hay intención de venta ya no con arreglo a su convicción moral sino a las reglas de la sana crítica (art. 6, Ley N° 19.172).

Ahora bien, una vez establecida la regulación del cannabis, el rol que —según los políticos uruguayos— corresponde al Estado como mediador entre la sustancia y sus habitantes es el de educar, informar y prevenir acerca de los riesgos y daños que entraña el uso de marihuana, para que decidan sin la necesidad de la amenaza de coerción. De acuerdo con un legislador nacionalista, “[...] lo que el país tiene que hacer, decirle a la gente ‘mira no consumas esto porque te hace daño’, ‘esto te va a dañar’, pero prohibir el consumo de ninguna manera porque eso atenta a la libertad individual que

---

Situación similar ocurrió en la otra cámara, donde el proyecto en general obtuvo 16 de 29 votos, mientras que el artículo indicado obtuvo 17 votos positivos de 24.

ha sido en Uruguay un derecho protegido históricamente” (entrevista realizada el 28/05/2018), es decir, como sostuvo un legislador del FA, llevarlos hacia “un uso en el cual la persona sea consciente de lo que le puede pasar como negativo, pero para eso el Estado tiene que jugar un rol muy importante en la información” (entrevista realizada el 15/05/2018), y en palabras de un dirigente colorado, “hay que inducirlo a autorregularse” (entrevista realizada el 30/05/2018). Estas ideas las sintetizó un diputado frenteamplista de la siguiente manera: “[...] yo tengo un enfoque donde las drogas existen, las personas van a consumir si quieren hacerlo y en todo caso la política puede ayudar a tomar mejores decisiones. Pero la pedagogía del miedo -que es la pedagogía de la prohibición- no ha funcionado en términos de prevenir el consumo problemático o en reducir el consumo” (entrevista realizada el 22/05/2018).

Además, se concibió que la regulación legal centrada en el Estado garantizaba de una manera más adecuada la protección de la salud pública al asumir el control de calidad de la sustancia. Como expresó un diputado del Partido Independiente: “y entonces para la salud es mejor que esté legal. Claro si yo puedo controlar lo que consumen, si yo puedo decir ‘este es un producto sano, de la planta...’, y no es la marihuana prensada que viene de Paraguay, que le ponen nafta para que no la huelan los perros en la aduana, sí claro, mucho mejor” (entrevista realizada el 09/05/2018).

Muchos de los entrevistados hicieron un paralelismo con otra experiencia que el país tuvo en términos de control de otra droga, el alcohol, cuando el Estado asumió entre 1934 y 1996 la producción de bebidas como el whisky y la caña entre otras, a través de la empresa estatal ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland): “al igual que se había hecho con el alcohol en los años ‘30 [...] se le daba el monopolio de la producción, distribución, etcétera, al Estado”, relató una senadora del FA (entrevista realizada el 22/06/2018). También hizo este repaso histórico un dirigente del PC: “El alcohol obviamente estaba instalado de Río Negro al Norte, el nivel de locuras y de esquizofrenias producto de los alcoholes baratos, espantosos que venían de Brasil fue terrible. Esa es la razón por la cual el Estado se puso a producir alcoholes comestibles [...]” (entrevista realizada el 30/05/2018).

Y es que, como afirmó un funcionario del FA, “lo que pasa es que acá para entender el fenómeno tenés que rastrearlo para atrás” (entrevista

realizada el 23/05/2018). Todos los entrevistados para esta investigación afirmaron que la regulación del cannabis responde a una tradición liberal que impregna —en mayor o menor medida— a toda la dirigencia. Según un legislador nacionalista, “Uruguay es un país de libertades, en otros países las sociedades son mucho más limitadas respecto de este tema. Y Uruguay lleva la delantera, en esto como en otros temas” (entrevista realizada el 29/05/2018); para un ex funcionario del PC “el corte más liberal acá en Uruguay es mucho más trasversal que partidario” (entrevista realizada el 15/05/2018), por su parte, el funcionario del FA se remontará al siglo pasado para expresar esta idea: “Uruguay es un país liberal, acá hace 100 años que la mujer vota, hace 80 o 90 años que se legalizó el juego, la prostitución; hace 100 años que se separó la Iglesia del Estado [...]” (entrevista realizada el 23/05/2018).

Una parte de esta tradición liberal se articuló con otra, el batllismo<sup>15</sup>: “[...] el país tiene una tradición liberal, pero llamémosle ‘liberal social’ porque está también asociada a un Estado, a un Estado fuerte, un Estado Benefactor de responsabilidad social también fuerte; un Estado que siempre —por ejemplo— incidió en el tema salud”, señalaron desde el Partido Colorado (entrevista realizada el 30/05/2018). Para un diputado del FA, la política de cannabis se entiende “porque creo que en el Uruguay hay cierta cultura de la regulación, que tiene que ver con el batllismo, que tiene que ver con que Uruguay tenía regulado la producción —el monopolio, de hecho— del alcohol, la regulación del juego, la regulación de la prostitución” (entrevista realizada el 22/05/2018). Para la dirigencia uruguaya, la “moral laica” de las políticas de Battle y Ordóñez arraigó, “porque en el fondo ningún partido se opuso [a la regulación del cannabis], no hay cuestiones religiosas, un Estado muy laico, moralmente somos laicos, el Estado uruguayo sigue siendo Batllista en cuanto a reformismo”, dijo un ex funcionario del PC (entrevista realizada el 15/05/2018).

---

<sup>15</sup> Durante este período que abarcó los dos mandatos de José Battle y Ordóñez, del Partido Colorado, se buscó la creación de una “moral laica” (Caetano 2010) a través de medidas como el retiro de las imágenes religiosas de los hospitales públicos (1906), la aprobación del divorcio (1907) que más tarde incluiría la fórmula “por la sola voluntad de la mujer” (1912), se suprimió la enseñanza religiosa en las escuelas públicas (1909).

Otra parte de esa tradición liberal, vinculada a los militantes del Partido Nacional no coincide en que el Estado intervenga en los mercados —en este caso, el de la marihuana—. Así lo expresó un diputado de esa fuerza:

Yo creo que en realidad no precisábamos ninguna ley para que la marihuana fuera libre, yo creo que alcanzaba con plantar, con plantear el autocultivo, el autocultivo está permitido y si hay gente que se junta autocultiva —en lo paradójico de la palabra—, si hay un club, los clubes donde varias personas se juntan para cultivar para consumo propio, eso el Estado tampoco debería entrar en eso. Distinto es cuando ya entras en el aparato de que el Estado produce, compra, vende en las farmacias ahí me parece que está mal (Entrevista realizada el 29/05/2018).

Para ellos con el autocultivo alcanzaba para satisfacer el derecho al consumo, es decir, el involucramiento del Estado en la regulación de una actividad económica termina, para los nacionalistas, recortando un derecho individual: “El tema de la venta en farmacias generó una distorsión grande, en las farmacias, en el tema de los bancos; es una política estatista, o sea, los que gobiernan tienen cabeza estatal: el Estado planta, supervisa, en todo está metido el Estado, registro. Yo soy mucho más liberal en eso, y sobre todo en este tema” (entrevista realizada el 30/05/2018)<sup>16</sup>.

La actual dirigencia uruguaya entiende que este marco de respeto por libertades individuales fue el que permitió que durante la dictadura no se estableciera la penalización de la tenencia de drogas para uso personal, y lo consideran el punto de partida de la actual política de cannabis: “De modo que en una época bastante autoritaria se despenalizó al consumidor considerando de que no estaba incurriendo en un delito. Naturalmente esto ha sido un poco contradictorio porque ¿de dónde se proveían? Digamos, ¿no? Evidentemente. Pero en todo caso a él no se le estaba condenando. Eso

---

<sup>16</sup> Incluso durante el debate propusieron un sustitutivo para el artículo referido al autocultivo en el que no establecían una cantidad de plantas, ni la necesidad de un registro. El por entonces diputado Lacalle Pou, uno de los promotores de esta modificación, la defendió: “[...] este artículo refiere al autocultivo puro y duro. Acá no hay IRCCA, no hay límite de plantas, no hay control, no hay registro; acá hay libertad y cabeza más abierta. No hay conservadurismo. Esto es lo que nosotros venimos defendiendo hace mucho tiempo” (Cámara de Representantes 2013, 345).

es un antecedente lejano del tema” (entrevista a ex funcionario del PC realizada el 30/05/2018). Un funcionario frenteamplista observa que la política despenalizante incluso resistió otras ideas: “En el año ‘88 cuando Naciones Unidas aprieta todas las clavijas y busca penalizar el uso, en el Uruguay se liberaliza más todavía” (entrevista realizada el 23/05/2018). En definitiva, la despenalización del consumo elevó el piso del debate, y así lo explicó una legisladora del FA, “no es una política que surja en el aire, sino que el Uruguay a diferencia de otros países de América Latina ya tenía despenalizado el consumo de todas las drogas [...], ya existía una trayectoria, una historia anterior de discusión del problema que habilitaba esta salida, cosa que en otros países de América Latina no pasaba” (entrevista realizada el 22/06/2018).

En consecuencia, afirmó un diputado del Partido Independiente: “[...] era como la evolución lógica -yo te diría- que en este momento llegaran estas cosas. [...]. Porque en Uruguay la evolución lógica era ir hacia la liberalización”. Incluso, en referencia a Luis Lacalle Pou, destacó que “un legislador del partido más conservador de este país fue el que presentó el primer proyecto de legalización del autocultivo, eso te da la pauta de que esto no es un invento de izquierda es la evolución lógica de este país” (entrevista realizada el 09/05/2018).

## *VII.2. Las ideas y el rol del presidente*

En este último apartado queremos apuntar el rol clave que tuvo el presidente en la toma de la decisión de regular legalmente la marihuana. Para ello es necesario destacar que Lorena Repetto (2013, 2014) identificó que en Uruguay la política de drogas siempre fue resultado de la iniciativa legislativa exclusiva del Poder Ejecutivo, y que la regulación del cannabis se inscribió en tal patrón; ella sostiene que “lo que determinó el ingreso de la regulación del cannabis a la agenda de gobierno fue la decisión del Poder Ejecutivo, específicamente a través de la propuesta del Gabinete de Seguridad” (2013, 51).

Como hemos expuesto a lo largo de este capítulo, existían organizaciones movilizadas que empujaban por un cambio en la política respecto del cannabis, había proyectos legislativos, la Universidad de la República albergó debates y jornadas de discusión, lo cual dio origen a una reconocida

sinergia de la política uruguaya —también llamada ‘militantismo múltiple’ (Rivera-Vélez 2017)— donde las mismas personas son militantes sociales, académicos e integrantes de partidos políticos. No obstante, en este estudio consideramos que la presencia de estos elementos es una condición necesaria pero no suficiente para que las políticas de drogas cambien, lo que se requiere es de la decisión de la máxima autoridad del país, el presidente.

En su libro, Guillermo Garat retoma lo expresado por Sebastián Aguiar, Doctor en sociología y militante de la causa: “La demanda antes era micro climática y libertaria. Tenía pocas posibilidades de trascender, aunque Uruguay ya era de los pocos países en el mundo donde había un proyecto de ley fuerte con apoyo de casi todos los partidos, no era improbable que sucediera algo. Pero aprobar una ley en este período de gobierno sin la anuencia de Mujica era improbable” (2015, 68).

José Mujica no había probado la marihuana cuando decidió legalizarla. Según consta en el libro *Marihuana oficial: crónica de un experimento uruguayo*, incluso se burló del proyecto de ley propuesto en 2011 por legisladores de su partido: “Ahora vamos a discutir si media docena de plantitas de marihuana o nueve”, al igual que muchos dirigentes políticos del mundo, la política de drogas no era una prioridad: “Yo tengo que pelear por el ferrocarril, por el laburo, por el hombre de la calle” (Sienra Muller y Draper 2017, 29).

El motivo detrás de la legalización fue el convencimiento que era el modo de socavar el narcotráfico, quitándole la fuente de financiamiento. Y para que el mandatario llegara a tal razonamiento fue determinante el rol del Ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro. Varias de las personas entrevistada hicieron referencia a ello, por ejemplo, un ex funcionario del PC indicó: “[...] conociendo como alguna manera el Ministro de Defensa de ese momento era, creo lo tiró como pensando que esa era la solución porque conceptualmente él creía que el mercado negro era el que en definitiva causaba problemas de violencia” (entrevista realizada el 15/05/2018). Un funcionario frenteamplista vinculado a la temática afirmó que la propuesta de legalizar la marihuana fue del ministro, luego habló del vínculo de hermandad entre Mujica y Fernández Huidobro, y señaló: “[...] fue muy importante la figura de Fernández Huidobro, el Ministro de Defensa. Fernández Huidobro siempre era un estudioso del tema del dinero en el mundo. Él estudió bastante el tema del dinero producido por el narcotráfico

[...]. Y fue él el que lo convenció a Mujica” (entrevista realizada el 23/05/2018).

En efecto, como parte del Gabinete de Seguridad formado en marzo de 2012, Fernández Huidobro propuso legalizar el cannabis como forma de contrarrestar las extraordinarias ganancias del narcotráfico, cuestión que ya había desarrollado en su blog personal<sup>17</sup>:

Solamente una enorme tasa de ganancia explica las infraestructuras desplegadas y los riesgos que acepta correr el ‘tráfico’. Y el precio que produce esa rentabilidad se explica fundamentalmente por la prohibición. [...]. La prohibición actúa de hecho como un gran impuesto y como una subrepticia pero colosal reserva de mercado. Ambas cosas a favor de los grandes beneficiarios que, y esto es decir, no son los grandes traficantes sino los bancos [...]. Mientras haya demanda a manos llenas, habrá oferta cueste lo que cueste. Todo será cuestión de precio. Absolutamente todo: incluso el tamaño de las coimas. (Fernández Huidobro 2010a)

Lissidini y Pousadela (2018, 381) describen el actuar del presidente en términos “instituyentes”, donde el liderazgo de Mujica logró “instituir desde el vértice contribuyendo a la formación de una demanda nueva (existente en una pequeña minoría movilizada en torno del tema, pero no en calidad de demanda general atribuible a ‘la sociedad’ o ‘la ciudadanía’)”.

Además, la literatura reconoce que la estrategia se delineó en la oficina del Presidente Mujica (Repetto 2013; 2014; Aguiar y Musto 2015; Musto 2017; Queirolo *et al.* 2018)<sup>18</sup>, y así fue definido también por el diputado

---

<sup>17</sup> También en ese espacio encontramos una entrada titulada *Marihuana*, del 19 de noviembre de 2010, donde, el por entonces senador, reconoció que “en estos días el Diputado Lacalle Pou ha presentado en el Parlamento una iniciativa al respecto que desde ya saludamos”; para él no había dudas de que el debate había llegado para quedarse (Fernández Huidobro 2010b).

<sup>18</sup> En esta investigación sostenemos la relevancia del Poder Ejecutivo en la reforma de las políticas de drogas en América Latina por tratarse como un asunto de seguridad y no de salud, y en el caso uruguayo cabe destacar que en las tres principales instituciones en materia de seguridad hubo una alineación entre el presidente José Mujica, quien ocupó el cargo de Ministro del Interior, Eduardo Bonomi, y el de Defensa Nacional, Eleuterio Fernández Huidobro. Los tres fueron miembros fundadores del Movimiento

frenteamplista Darío Pérez Brito durante el debate parlamentario: “Esto nació en el Poder Ejecutivo, en las alturas; por eso dije que era un proyecto cupular” (Cámara de Representantes 2013, 192). Si bien las organizaciones, los diputados más involucrados y los expertos fueron esenciales en la formulación de la ley, esto sólo fue posible porque el presidente puso el tema en la agenda.

En un trabajo reciente, la investigadora Rosario Queirolo compara la experiencia uruguaya con lo ocurrido en Canadá y en los estados de la unión americana, y observa que:

[...] es una política top-down en la cual ni los activistas, ni la opinión pública, o la promesa de campaña de un partido hacia su electorado jugaron un rol decisivo en la introducción del tema en la agenda pública. Los activistas, nacionales e internacionales, sólo adquirieron relevancia más tarde, cuando fueron capaces de influir en el proceso que transformó el artículo único propuesto en la ‘Estrategia por la vida y la convivencia’ en la Ley 19.172. (Queirolo 2020, 116-117)

De manera, que como señaló una legisladora del FA, “el Poder Ejecutivo fue muy determinante para que un proyecto de ley muy combatido por la ciudadanía, muy mal mirado entrara efectivamente en la agenda parlamentaria” (entrevista realizada el 22/06/2018). También la determinación de Mujica fue fundamental para lograr la disciplina partidaria y conseguir los votos para aprobar la ley.

### VIII. Conclusiones

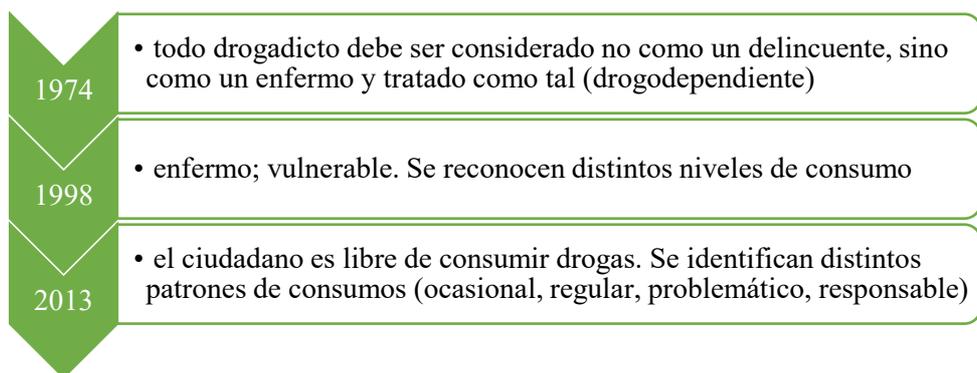
En este artículo hicimos una caracterización sociohistórica de la política de drogas uruguaya y la analizamos a partir del marco teórico propuesto. Mostramos cómo el esquema cognitivo-normativo que se formó en la dirigencia uruguaya en los ‘70 cuando el problema de las drogas entró en la agenda pública condicionó el posterior desarrollo de la política de drogas.

---

de Liberación Nacional-Tupamaros, e ingresaron a las filas del FA en el sector creado por los ex guerrilleros, el Movimiento de Participación Popular (MPP).

La concepción cognitiva-normativa que se tuvo del usuario como enfermo y no como delincuente en 1974, se actualizó para los ‘90 cuando además de identificarlo como enfermo y vulnerable, se reconoce que hay distintos niveles de consumo, finalmente en 2013 la dirigencia entendió que el ciudadano es libre de consumir drogas e identifica distintos tipos de consumidores (ocasional, regular, problemático).

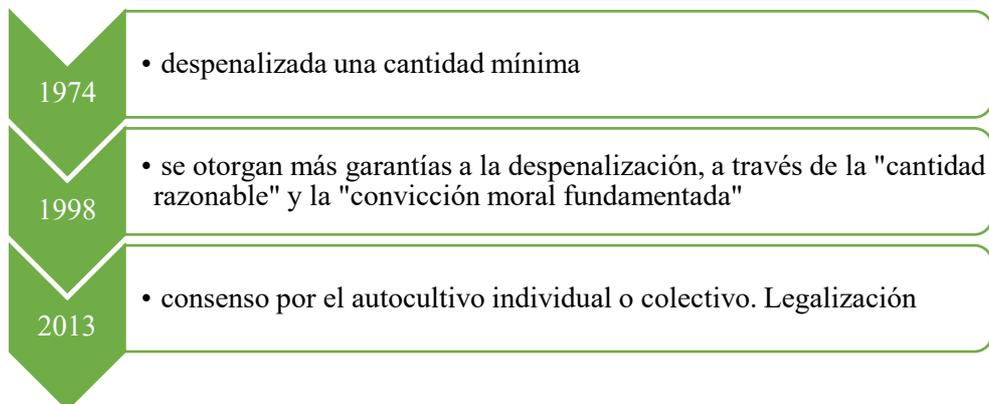
**Figura 1. Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia uruguaya sobre las personas que usan sustancias ilícitas**



*Fuente: elaboración propia.*

Lo mismo ocurrió con la dimensión del esquema cognitivo-normativo respecto de la conducta de tenencia de sustancias ilícitas para uso personal: en 1974 se exime de pena a quien tenga una cantidad mínima para uso personal, derecho al cual en 1998 se le otorgan más garantías a través de la fórmula “cantidad razonable” —la cual es sensible al nivel habitual de consumo del sujeto— y la “convicción moral del juez fundamentada” que posibilita la revisión de la sentencia. No obstante, en el caso de la marihuana permanecía la contradicción entre consumo y aprovisionamiento de la sustancia, situación que se evidenció con el aumento del uso, ante lo cual se propone como solución —desde 2010— el autocultivo individual o colectivo, práctica sobre la cual hay una amplia aceptación en la dirigencia.

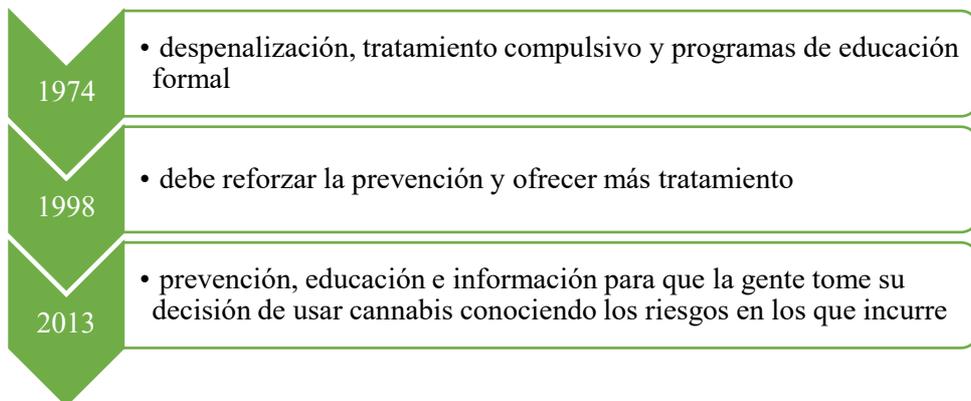
## Figura 2. Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia uruguaya sobre la conducta de tenencia de sustancias ilícitas para uso personal



*Fuente: elaboración propia.*

Finalmente, mostramos cómo evolucionó el esquema cognitivo-normativo en relación al rol que le cabe al Estado como mediador entre las sustancias y los ciudadanos, que es coherente con la manera de concebir al usuario de drogas y la conducta de tenencia de sustancias para uso personal. En 1974, se consideró que el usuario no tiene que ser penalizado, pero sí puede ser sometido a tratamientos de salud sin su consentimiento, también correspondía al Ministerio de Salud organizar programas de educación formal al respecto. Estas tareas serán todavía vista como claves en 1998 cuando la dirigencia estime que hay que reforzar la prevención y ofrecer más tratamientos. Finalmente, en 2013 en el marco de la legalización de la marihuana se pensó en campañas de prevención, educación e información para que la gente tome la decisión de usar cannabis conociendo los riesgos en los que incurre.

**Figura 3. Trayectoria histórica de la dimensión del esquema cognitivo-normativo predominante en la dirigencia uruguaya sobre el rol del Estado como mediador entre la sustancia y los ciudadanos**



*Fuente: elaboración propia.*

Como hemos podido apreciar, la principal fuente de ideas en competencia provino de la política internacional que presionó en sentido penalizante. Uruguay adaptó los requisitos de las Convenciones de Naciones Unidas a su cultura política local, hasta 2013 que con la legalización desafía abiertamente los acuerdos sobre control de drogas. Podemos señalar que el fenómeno de las drogas en Uruguay se complejizó, pero también lo hizo el esquema cognitivo-normativo que predomina en la dirigencia uruguaya, que refinó las relaciones causales y la apreciación valorativa del mismo a lo largo de esta dependencia de la trayectoria ideacional.

Por último, en esta investigación tomamos la clasificación de políticas morales propuesta por Christoph Knill (2013) que distingue entre políticas morales manifiestas, latentes y no morales. Según esta aproximación las políticas de drogas se ubican como latentes, es decir, aquellas que tratan de temas en los cuales el conflicto de valores no es lo primordial, pero –bajo ciertas condiciones- podrían activarse. En el caso de Uruguay se observa que el esquema cognitivo-normativo respecto del problema de las drogas no activó la política en términos morales, es decir, en Uruguay la política de

drogas en relación al uso de cannabis se asemeja en su proceso político a una política no moral, en las condiciones de alcance del enfoque adoptado.

## Bibliografía

- Aguiar, Sebastián y Clara Musto. 2015. “El rayo verde: regulación de la marihuana en Uruguay”. En *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*, editado por Beatriz Labate Caiuby y Thiago Rodrigues, 297-316. Mexico, D.F.: CIDE.
- Béland, Daniel. 2019. *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108634700>.
- Caetano, Gerardo. 2010. “Ciudadanía y nación en el Uruguay del Centenario (1910-1930). La forja de una cultura estatista”. *Iberoamericana* (2001-) 10 (39): 161-75.
- Cámara de Representantes. 1998a. *Diario de Sesiones*, 1ro de octubre, 63-107.
- . 1998b. *Diario de Sesiones*, 7 de octubre, 23-46.
- . 2010a. *Repartido N° 203. Creación de Una Comisión Especial*, 7 de abril, 47.
- . 2010b. *Repartido N° 424. Combate al Narcotráfico. Establecimiento de Medidas*, Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, 10 de noviembre. Diario Oficial.
- . 2011a. *Repartido N° 629. Plantación y Consumo de Cannabis*, Comisión de Especial sobre adicciones, consecuencias e impacto en la sociedad uruguaya, 13 de julio.
- . 2011b. *Adicciones, Consecuencias e Impacto En La Sociedad Uruguaya. (Recomendaciones)*, 49a Sesión, 18 de octubre, 28-242 y 258-265.
- . 2011c. *Adicciones Consecuencias e Impacto En La Sociedad Uruguaya. Se Aprueba Un Proyecto de Resolución*, 61a Sesión, 7 de diciembre, 22; 39; 53; 62.
- . 2013. *Marihuana y Sus Derivados. Control y Regulación Del Estado de La Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento*,

- Comercialización y Distribución*, 35a Sesión Ordinaria, 31 de julio, 5-367.
- Cámara de Senadores. 1997a. *Repartido N° 464. Anexo I. Se Modifican, Amplían y Actualizan Disposiciones Del Decreto-Ley N° 14.294 de 31 de octubre de 1974*, Comisión de Constitución y Legislación del Senado, 10 de junio, 12 de junio, 17 de junio, 1° de julio y 3 de julio de 1997.
- . 1997b. 52a Sesión Ordinaria, 17 de setiembre, 239-289. *Diario de Sesiones*.
- . 2013. *Marihuana y Sus Derivados. Control y Regulación Del Estado de La Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución*, 63a Sesión Ordinaria, 10 de diciembre, 161-264.
- Campbell, John. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton University Press.
- Castro, Guzmán. 2014. “From Punishment to Markets: Social Movements, the State, and Legal Marijuana in Uruguay”. Ponencia presentada en Annual APSA Conference, Washington, D.C., agosto 28.
- . 2015. “Narcotizando la Guerra Fría: orígenes históricos del control de drogas en Uruguay”. *Contemporánea: historia y problemas del siglo XX* 6 (6): 83-102.
- Consejo de Estado. 1974a. 12 de marzo, 101-102. *Diario de Sesiones*. Montevideo.
- . 1974b. 12 de junio, 314-316. *Diario de Sesiones*. Montevideo.
- . 1974c. 10 de julio, 131-162. *Diario de Sesiones*. Montevideo.
- . 1974d. 23 de octubre, 441-466. *Diario de Sesiones*. Montevideo.
- Dumez, Hervé. 2015. “What Is a Case, and What Is a Case Study?” *Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin de Méthodologie Sociologique* 127 (1): 43-57. <https://doi.org/10.1177/0759106315582200>
- Eckstein, Harry. 2009. “Case Study and Theory in Political Science”. En *Case Study Method*, editado por R. Gomm, M. Hammersley y P. Foster, 118-164. SAGE Publications Ltd.
- El Observador. 2012a. “Mujica se va ‘al mazo’ si ‘el 60% no respalda’ liberalizar la marihuana”. 11 de julio de 2012. <https://www.elobservador.com.uy/nota/mujica-se-va-al-mazo-si-el-60-no-respalda-liberalizar-la-marihuana-201271114200>.

- . 2012b. “El 66% de los uruguayos está en contra de la legalización de la marihuana”. 12 de julio de 2012. <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-66-de-los-uruguayos-esta-en-contra-de-la-legalizacion-de-la-marihuana-201271220570>.
- Engeli, Isabelle, Christoffer Green-Pedersen y Lars Thorup Larsen. 2012. *Morality Politics in Western Europe: Parties, Agendas and Policy Choices*. Springer.
- Fernández Huidobro, Eleuterio. 2010a. “Legalizar”. *Las miradas del Ñato* (blog). 28 de septiembre de 2010. <https://fernandezhuidobro.wordpress.com/2010/09/28/legalizar/>
- . 2010b. “Marihuana”. *Las miradas del Ñato* (blog). 19 de noviembre de 2010. <https://fernandezhuidobro.wordpress.com/2010/11/19/marihuana/>
- Filardo, Verónica, Sebastián Aguiar, Clara Musto y Diego Pieri. 2012. “La marihuana provoca esquizofrenia. Espacio público y drogas en Uruguay”. En *Aporte universitario al Debate Nacional sobre Drogas*, 119-70. Montevideo: UdelaR/CSIC.
- Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo. 2012. “Estrategia por la vida y la convivencia”, 19 de junio.
- Garat, Guillermo. 2013. “Un siglo de políticas de drogas en Uruguay”. Análisis No. 1/2013. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10001.pdf>.
- . 2015a. *El camino: cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales 2014*. Montevideo: Junta Nacional de Drogas/Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11201.pdf>.
- . 2015b. “Del delito a la regulación: marihuana y seguridad en Uruguay, 1900-2015”. Anuario 2015 de la seguridad regional en América latina y el caribe. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2015.pdf>.
- Garibotto, Giorgina. 2010. «Cárceles y drogas en Uruguay». *Sistemas sobrecargados - Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Ámsterdam/Washington: Transnational Institute/Washington Office on Latin America.
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.

- Gerring, John. 2016. *Case Study Research: Principles and Practices*, 2<sup>a</sup> ed. Cambridge University Press.
- Heichel, Stephan, Christoph Knill y Sophie Schmitt. 2013. "Public policy meets morality: conceptual and theoretical challenges in the analysis of morality policy change". *Journal of European Public Policy* 20 (3): 318-34. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761497>.
- Hoffmann, Jonas von. 2019. "Commentary on Queirolo et al. (2019): The Importance of 'Top-down' Support for Processes of Marijuana Legalization". *Addiction* 114 (7): 1322-23. DOI: 10.1111/add.14581.
- Hurka, Steffen, Christian Adam y Christoph Knill. 2017. "Is Morality Policy Different? Testing Sectoral and Institutional Explanations of Policy Change: Testing Sectoral and Institutional Explanations of Policy Change". *Policy Studies Journal* 45 (4): 688-712. <https://doi.org/10.1111/psj.12153>.
- Inglehart, Ronald. 1971. "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies". *The American Political Science Review* 65 (4): 991-1017. <https://doi.org/10.2307/1953494>.
- Jacobs, Alan. 2015. "Process tracing the effects of ideas". En *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*, 41-73. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph. 2013. "The Study of Morality Policy: Analytical Implications from a Public Policy Perspective". *Journal of European Public Policy* 20 (3): 309-317. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761494>.
- Lissidini, Alicia e Inés Pousadela. 2018. "El experimento uruguayo: Actores políticos y sociales en el proceso de regulación del cannabis". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 7 (14): 367-92. <https://doi.org/10.18294/rppp.2017.1918>.
- Llanos, Mariana y Detlef Nolte. 2006. "Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas". *Política. Revista de Ciencia Política* 47: 29-54.
- Lowi, Theodore. 1972. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review* 32 (4): 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>.

- Mooney, Christopher. 1999. "The Politics of Morality Policy: Symposium Editor's Introduction". *Policy Studies Journal* 27 (4): 675-80. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1999.tb01995.x>.
- (ed.). 2001. *The public clash of private values: the politics of morality policy*. New York: Chatham House.
- Mooney, Christopher y Richard Schuldt. 2008. "Does morality policy exist? Testing a basic assumption". *Policy Studies Journal* 36 (2): 199-218. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00262.x>.
- Musto, Clara. 2017. "Regulating Cannabis Markets The construction of an innovative drug policy in Uruguay". Tesis doctoral, University of Kent y University of Utrecht.
- Naciones Unidas. 1988. "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas". Viena.
- Parsons, Craig. 2002. "Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union". *International Organization* 56 (1): 47-84. <https://doi.org/10.1162/002081802753485133>.
- . 2007. *How to Map Arguments in Political Science*. New York: OUP Oxford.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay. 1988. Decreto 69/988. Se crea la Junta Nacional para el Control de Narcotráfico y el Uso Abusivo de Estupefacientes.
- . 1999. Decreto N° 346/999. Política pública de prevención, tratamiento y rehabilitación del uso abusivo de drogas. Represión del narcotráfico y delitos conexos. Junta Nacional de Drogas.
- Presidente de la República. 1996. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo. Estupefacientes y drogas. Se modifican, amplíaan y actualizan disposiciones del Decreto-ley N° 14.294 de 31 de octubre de 1974. Distribuido 705.
- . 2012. Repartido N° 945. Marihuana y Sus Derivados. Control y Regulación Del Estado de La Importación, Producción, Adquisición, Almacenamiento, Comercialización y Distribución, Sesión 40a, Especial. 14 de agosto.
- Queirolo, Rosario. 2020. "Uruguay: The first country to legalize cannabis". En *Legalizing cannabis: experiences, lessons and scenarios*, editado por Tom Decorte, Simon Lenton y Chris Wilkins, 116-30. Londres: Routledge.

- Queirolo, Rosario, Cecilia Rossel, Eliana Álvarez y Lorena Repetto. 2019. "Why Uruguay Legalized Marijuana? The Open Window of Public Insecurity". *Addiction (Abingdon, England)* 114 (7): 1313-21. <https://doi.org/10.1111/add.14523>.
- Ragin, Charles. 2007. *La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y su diversidad*. Siglo del Hombre Editores
- Repetto, Lorena. 2013. "Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública". Tesis de licenciatura, Universidad de la República, Montevideo.
- . 2014. "Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23 (1): 119-41.
- República Oriental del Uruguay. 1994. "Ley N° 16.579. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, adoptada en Viena". Diario Oficial.
- . 2012. "Ley 19.007. Delitos contra la administración pública y de tráfico de pasta base de cocaína". Diario Oficial.
- . 2014. "Ley N° 19.172. Marihuana y sus derivados. Control y regulación del estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución". Diario Oficial.
- Rivera-Vélez, Luis. 2017. "La agenda de derechos en Uruguay. Del movimiento social a las políticas públicas en el gobierno de José Mujica". *Nuevo mundo mundos nuevos*, junio. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.70657>.
- Romani, Milton. 2010. Memorando. De Secretario General SND a Presidente de la República. "Problema Drogas: Compromiso de Todos".
- Rotella, Sebastián. 2001. "Uruguay Leader Backs Drug Legalization - Los Angeles Times". Los Angeles Times. 28 de enero de 2001. <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2001-jan-28-mn-18084-story.html>.
- Schmidt, Vivien. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science* 11 (1): 303-26. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.
- Sienra Müller, Christian y Guillermo Draper. 2017. *Marihuana oficial: crónica de un experimento uruguayo*. Penguin Random House.

- Silva Forné, Diego. 2016. *Drogas y derecho penal en el Uruguay: tolerancia, prohibición, regulación: evolución del derecho uruguayo, su doctrina y jurisprudencia: análisis de la Ley de Regulación y Control del Mercado de la Marihuana*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Tatalovich, Raymond y Byron Daynes (eds.). 1998. *Moral controversies in American politics: cases in social regulatory policy*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to methods for students of political science*. Cornell University Press.
- Walsh, John y Geoff Ramsey. 2015. “Uruguay’s Drug Policy: Major Innovations, Major Challenges”. Reporte. Center for 21st Century Security and Intelligence Latin America Initiative. The Brookings Institution.  
<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Walsh-Uruguay-final.pdf>
- Yin, Robert. 2018. *Case study research and applications: Design and methods*, 6ª ed. SAGE.



# MIGRACIÓN VENEZOLANA Y ACCIÓN COLECTIVA EN ARGENTINA (2015-2022)

---

**Mercedes Botto\***

Facultad Latinoamericana de  
Ciencias Sociales / CONICET

✉ [mbotto@flacso.org.ar](mailto:mbotto@flacso.org.ar)

**Julieta Nicolao\*\***

Comisión de Investigaciones Científicas  
de la Provincia de Buenos Aires

✉ [nicolao\\_j@yahoo.com.ar](mailto:nicolao_j@yahoo.com.ar)

Recibido: 5 de abril de 2023

Aceptado: 29 de junio de 2023

DOI: 10.46553/colec.34.2.2023.p59-94

**Resumen:** Este trabajo se propone avanzar en un mapeo de las organizaciones de migrantes venezolanas en la Argentina y analizar su estrategia de acción colectiva desde 2015 a la actualidad. Mediante un estudio de corte cuanti-cualitativo, se identifican 52 organizaciones, la mayoría de ellas emplazadas en la Ciudad de Buenos Aires, entre las cuales predominan dos perfiles: aquellas que dan apoyo y asistencia social y las que nuclean a profesionales. En cuanto a los recursos y estrategias, la acción colectiva venezolana se caracteriza por un importante pragmatismo y capacidad de adaptación a los cambios del contexto nacional y regional. El trabajo identifica dos etapas en su evolución.

**Palabras clave:** migración venezolana; acción colectiva; Argentina; organizaciones.

---

\* Licenciada en Sociología (UBA, Argentina), Doctora en Ciencias Políticas por el Instituto Universitario Europeo (IUE, Florencia Italia). Es docente, investigadora y consultora nacional e internacional en temas de integración regional, políticas públicas y gobernanza para organismos nacionales e internacionales. Investigadora independiente del CONICET y directora del Instituto de Investigaciones de Ciencias Sociales de América Latina (IICSAL, FLACSO-CONICET).

\*\* Lic. en Relaciones Internacionales (UNICEN, Argentina) y Dra. en Ciencia Política (UNSAM, Argentina). Investigadora Adjunta de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, en el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales de la UNICEN. Línea de investigación actual: movilidad internacional de personas y políticas migratorias locales.

## VENEZUELAN MIGRATION IN ARGENTINA AND COLLECTIVE ACTION STRATEGIES (2015-2022)

**Abstract:** This work aims to advance in a mapping of Venezuelan migrant organizations in Argentina and analyze their collective action strategy between 2015 and the present. Through a quantitative-qualitative study, 52 organizations are identified, most of them located in the City of Buenos Aires. Among them, two profiles predominate: those that provide support and social assistance and those that add professionals. In terms of resources and strategies, Venezuelan collective action is characterized by great pragmatism and the ability to adapt to changes in the national and regional context. The work identifies two stages in its evolution.

**Keywords:** Venezuelan migration; Collective Action; Argentina; Organizations.

### I. Introducción

Desde el año 2015 el éxodo venezolano ha ingresado a la agenda regional adoptando un crecimiento vertiginoso que impacta en los patrones de recepción migratoria de los países sudamericanos, incluyendo a la Argentina, en donde este movimiento adquiere características singulares a la luz de las corrientes migratorias tradicionales que recibe este país que posee una extensa historia de acogida (Pacecca y Liguori 2019; Nicolao, Debandi y Penchaszadeh 2022; Botto y Golbert 2021).

Según los datos que proporciona la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), la cifra de población venezolana que había abandonado su país de origen ascendía para noviembre de 2022 a poco más de 7,1 millones de personas, en un 84% distribuidas en distintos países de América Latina. En este escenario, Argentina se posiciona en el sexto lugar entre los principales receptores de la región, acogiendo a 171 mil venezolanos.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> R4V <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

En este país los datos censales de 2010 no lograron captar la importancia de este flujo migratorio, dado que su desarrollo fue posterior, y aún no están disponibles los del Censo 2022. Sin embargo, algunos registros administrativos como el de la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante, DNM), han permitido dimensionar el veloz crecimiento de esta movilidad. La cantidad de radicaciones resueltas de personas venezolanas emitidas por este organismo escaló de 13.014 en 2016 a 102.082 en 2021, así como su peso relativo en el total de radicaciones impartidas, representando menos del 6% del total en 2016, superando el 50% en 2021 (Penchaszadeh 2021).

Diversos trabajos se han ocupado de analizar los rasgos distintivos del movimiento migratorio venezolano hacia la Argentina (Pacecca y Liguori 2019). Sobre la base de los resultados de la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA) 2020, se ha demostrado que el colectivo venezolano se caracteriza por su escaso tiempo de residencia en el país, su composición joven y levemente feminizada, su patrón de localización en los más importantes centros urbanos del territorio (principalmente, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires) y su mayor calificación relativa: casi 7 de cada 10 venezolanos contaba para 2020 con estudios universitarios completos o incompletos (Nicolao, Debandi y Penchaszadeh 2022). También se ha observado una dimensión significativa de lo que constituyen los procesos de inserción social de la población migrante que tiene que ver con el nivel de participación socio-comunitaria que despliegan en los espacios de acogida. En este punto, el 19% de los venezolanos captados por la ENMA reconoció tener algún tipo de participación en organizaciones sociales o políticas; y dentro de este universo, el 40% lo hace en las de carácter religioso, y un 35% (como segunda opción más escogida) en organizaciones de migrantes (R4V y RIOSP-DDHH 2021), de las cuales se ocupa este trabajo.

De esta manera, y más allá del carácter novedoso de esta migración, se advierte que la tendencia al desarrollo de estrategias asociativas ante los retos y problemáticas que les toca atravesar en destino está claramente presente. Ahora bien, *¿Cuáles son estas organizaciones? ¿Qué características y modalidades organizativas exhiben? ¿Cuáles finalidades se proponen? ¿Cuáles demandas elevan al Estado de acogida? ¿Se mantienen en el tiempo estas estrategias o se han modificado? ¿Qué*

*factores han influido en tal evolución?* En base a estas preguntas orientadoras, este trabajo de carácter exploratorio se propone avanzar en un mapeo de las organizaciones de migrantes de origen venezolano existentes en Argentina y analizar sus principales estrategias de acción colectiva en el período que va desde 2015 a la actualidad.<sup>20</sup>

El artículo se estructura en tres segmentos: el primero se ocupa de delimitar el marco teórico-conceptual sobre el campo temático en el que se centra el estudio (organizaciones de migrantes y acción colectiva), y las principales tendencias que interpretan su funcionamiento y dinámica. El segundo presenta la estrategia metodológica adoptada en la investigación y el tercero expone los resultados empíricos en respuesta a los interrogantes planteados. Este último segmento se divide en dos: una primera sección descriptiva centrada en el mapeo de organizaciones y una segunda parte analítica ocupada de interpretar sus estrategias de acción colectiva y su evolución en el período bajo estudio.

## **II. Organizaciones de migrantes y acción colectiva: como analizar las OSC venezolanas**

En este trabajo se adhiere a la conceptualización empleada por Sergio Caggiano (2011) quien señala el nivel de heterogeneidad que define a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) actuantes en el campo migratorio en Argentina, presentando una primera y fundamental distinción entre las organizaciones “para” migrantes y las organizaciones “de” migrantes. Las primeras, sin estar conformadas o haber sido impulsadas por personas migrantes, toman a sus derechos como su razón de ser o como una de sus áreas de acción prioritarias; las segundas, en cambio, están conformadas por los propios migrantes y trabajan en la promoción y protección de sus

---

<sup>20</sup> El artículo se ha elaborado en el marco del Proyecto de Investigación Plurianual financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina, titulado “Las organizaciones sociales de venezolanos y sus estrategias de inclusión social en la sociedad de acogida. Estudios de casos en ciudades de la Argentina con proyección regional (2015-presente)”. Directora: Dra. Mercedes Botto. Proyecto radicado en el Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina (IICSAL), CONICET-FLACSO. Cod. 11220200102565CO.

derechos, unas veces exclusivamente, y otras en articulación con los derechos de otros grupos sociales o en complementación con otros fines. En este artículo se adopta como unidad de análisis a las organizaciones “de” migrantes conformadas por personas originarias de Venezuela en Argentina.

En cuanto al concepto de acción colectiva se adopta la definición más clásica y tradicional, que la define como una construcción social, en la que dos o más individuos deciden unirse para alcanzar un objetivo común en un espacio público y de manera visible. En este sentido, y siguiendo a Tilly (1990), la acción colectiva supone siempre un conflicto político y la idea de cambio, porque en ella están presentes dos condiciones: la primera, la presencia de una disputa o reivindicación por el acceso a un recurso escaso y público; la segunda, la presencia del gobierno/Estado como uno de los afectados de concretarse exitosamente la acción colectiva.

Un segundo aporte de esta teoría a nuestro trabajo es el de identificar los elementos que cuentan en la acción colectiva (en adelante, AC). Existe una tendencia generalizada a asociar la AC con la estrategia que llevan adelante los actores para alcanzar un fin. Sin embargo, se trata de un proceso de construcción más amplio y complejo, que aborda definiciones vinculadas no sólo a la estrategia sino también a la finalidad de la acción y a los recursos disponibles para llevarla adelante. En palabras de Melucci y Massolo:

(...) los individuos crean un "nosotros" colectivo (más o menos estable e integrado de acuerdo con el tipo de acción), compartiendo y laboriosamente ajustando por lo menos tres clases de orientaciones: aquellas relacionadas con los fines de la acción (por ejemplo, el sentido que tiene la acción para el actor); aquellas relacionadas con los medios (por ejemplo, las posibilidades y límites de la acción), y finalmente aquellas referidas a las relaciones con el ambiente (por ejemplo, el campo en el que tiene lugar la acción). (Melucci y Massolo 1991, 358)

De acuerdo con las decisiones que se adopten en cada una de estas tres dimensiones, la acción colectiva adopta distintas formas organizativas, siendo la organización como el liderazgo aspectos claves para la continuidad de la misma. La primera forma es la de partido político, cuya finalidad es la de acceder al gobierno, el conflicto se define por la ideología y la contienda se inscribe dentro de las reglas de competencia electoral por

la representación política de la ciudadanía. La segunda modalidad es la del grupo de presión o de interés, cuyo objetivo es acceder a los recursos de los Estados a través de la estrategia de lobby; y, por último, los movimientos sociales, entendidos como procesos de construcción de nuevas identidades que luchan por el reconocimiento de nuevos derechos y formas de ciudadanía a través de protestas y estrategias disruptivas.

Un tercer aporte de la teoría de la acción colectiva a este trabajo es el de caracterizar su naturaleza cambiante. Los estímulos para estos cambios pueden provenir desde adentro de la organización —factores endógenos, como el recambio de liderazgo, la inclusión de nuevos miembros y demandas— o desde afuera, factores exógenos que provienen del ambiente. La teoría de la estructura de oportunidades o del proceso político, es la que se ocupa de analizar los cambios que el contexto político económico y social genera sobre la organización, y más específicamente sobre la “estrategia” de la acción colectiva. Entre sus supuestos está el de entender que es el propio actor el que interpreta estos cambios y que el “framing” está principalmente definido en la “voz” y acción de los gobiernos (Tilly 1990). Desde el campo de los estudios migratorios, González Gil (2007) advierte en la misma línea, que las experiencias organizativas están fuertemente condicionadas por las trayectorias migratorias de quienes las inician y dinamizan; y que es habitual que sus funciones originales estén ligadas a diversas dificultades y retos que los migrantes encuentran para superar el proceso de instalación en la sociedad de acogida, y luego se vayan diversificando de acuerdo a las necesidades e intereses cambiantes del colectivo y las posibilidades que ofrece el contexto receptor.

Si bien la lucha por los derechos de los migrantes puede constituirse en un movimiento social, este trabajo se focaliza sobre las formas institucionalizadas de la acción colectiva. Es decir, aquella en la que la finalidad, recursos y estrategias de la organización se definen y adecuan a las reglas de convivencia de la sociedad de acogida. De acuerdo con Rex (1994), las organizaciones de migrantes se caracterizan por perseguir algunas de los siguientes objetivos y finalidades: en primer lugar, ayudar a vencer el aislamiento social afirmando los valores/creencias del país de origen; en segundo lugar, brindar apoyo asistencial y jurídico a sus miembros y por último, trabajar en la defensa de sus intereses y la resolución de conflictos que se presenten en la sociedad receptora. En este sentido y

volviendo a la distinción que hace Caggiano (2011) entre las organizaciones “de” migrantes y “para” migrantes, la defensa de intereses es solo una parte de una agenda mayor, a la que se suman las actividades de apoyo social y conservación del legado cultural. En las organizaciones para migrantes, en cambio, la incidencia pública y la defensa de los derechos es el todo, pero los derechos migrantes representan solo una parte, dimensión étnica, de una agenda más amplia.

También en términos de los recursos y medios para la acción, las OSC del campo migratorio presentan algunas peculiaridades respecto a otros grupos de interés. Sobre el tema, Guillermo Toral (2010) distingue tres tipos de vínculos que proveen de recursos para la lucha migrante: el vínculo con el Estado (integración vertical), el vínculo con otras organizaciones (integración horizontal) y el vínculo entre los miembros dentro de la propia organización (integración en profundidad). Cada uno de estos vínculos genera y provee recursos distintos y necesarios para la organización; pero al mismo tiempo, el desarrollo excesivo de un tipo de vínculo en detrimento de otro pone en riesgo el éxito de la acción colectiva. Así, por ejemplo, la integración vertical (canalizada por el excesivo financiamiento público y la participación en las decisiones) da lugar a problemas de dependencia, profesionalización y cooptación de la organización. De la misma manera, la integración horizontal (que privilegia vínculos de competencia por los recursos más que de cooperación entre las organizaciones) genera problemas en términos de la fragmentación de la red inter-organizativa. En lo que refiere a la integración en profundidad (vínculos internos) la profesionalización de las organizaciones tiene efectos negativos sobre la formación del capital social, debilitando la participación de los miembros y priorizando las relaciones jerárquicas sobre las horizontales. En este sentido, concluye el autor que en un contexto donde las OSC migrantes mantienen un elevado grado de integración vertical, combinado con reducidos niveles de integración horizontal y de integración en profundidad, la consecuencia esperable es que la acción colectiva migrante quede reducida a una competición entre elites, con poco capital social y escasa capacidad de integración efectiva.

Por último, es posible identificar algunas peculiaridades en materia de estrategia. Si bien en su versión original, la teoría de la acción colectiva fue pensada para actores colectivos que actuaban dentro de los límites del

Estado nacional; el accionar migrante se plantea en un espacio de alcance transnacional, que “desborda” las fronteras del Estado-nación.<sup>21</sup> En este sentido, la estrategia de incidencia de las OSC de migrantes suele orientarse en ambas direcciones: con el país de acogida, el diálogo suele ser directo; con el gobierno de origen, en cambio, las formas de interpelación resultan mediatizadas, a depender de las circunstancias políticas que hayan rodeado la partida. En cuanto a las estrategias de incidencia de las organizaciones migrantes en la Argentina reciente, se distinguen entre dos tipos de estrategias: la de cooperación, que caracterizan la última década del siglo XX y principios del XXI donde la alianza entre organizaciones “para” migrantes y “de” migrantes vehiculiza por vías institucionales sus incidencias por una política migratoria con enfoque de derechos; y la estrategia de confrontación, desatada por las organizaciones de migrantes junto a otras organizaciones en defensa de los derechos adquiridos (Caggiano 2011; Rho 2020; Rosas, Gil Araujo y Jaramillo 2021; entre otros). El cambio de estrategia se explica como respuesta al cambio del sistema político, representado por la asunción de Mauricio Macri (2015-19) y el giro hacia una política regresiva en materia de reconocimiento de derechos a las personas migrantes. En cuanto a las estrategias de lobby, en su trabajo sobre las formas de participación política de las OSC venezolanas durante la gestión de Macri, Ruiz Durán (2021) caracteriza su incidencia a través de espacios “no estatales” como el partido político o las organizaciones sociales. Interpreta que estos nuevos espacios de interlocución y negociación, nuevos estatus y roles surgidos durante el macrismo, involucraron tanto a agentes estatales y referentes de los partidos de la alianza gobernante (en especial UCR y PRO), como a referentes de las organizaciones de venezolanos migrantes en CABA. Y, según este autor, “(...) el mismo canal de comunicación construido con el partido y la alianza de gobierno para la articulación política y partidaria, sirvió para transmitir las demandas de la comunidad venezolana sobre regularización migratoria y reconocimiento de titulaciones académicas, fundamentales para generar

---

<sup>21</sup> La perspectiva transnacional en los estudios migratorios tiene un importante desarrollo, tomando como trabajo pionero a la obra de Basch, Glick Schiller y Blanc-Szanton (1994).

condiciones de acceso a otros derechos (como trabajo digno)” (Ruiz Durán 2021, 52).

### III. Estrategia metodológica

Siguiendo estas premisas teórico-conceptuales, se adoptó una estrategia metodológica cuanti-cualitativa y se dividió el trabajo de campo en dos etapas, en correspondencia con los dos objetivos de la investigación.

La primera, de carácter exploratorio y descriptivo, buscó identificar el universo de OSC venezolanas en Argentina. Para ello se apeló a distintas fuentes secundarias (Pacecca y Liguori 2019; Armas 2020; Armas y Freitez 2021; Ruiz Durán 2021; entre otros); a registros existentes de organismos internacionales (R4V, OIM), de la embajada venezolana en Argentina y a otros órganos técnico-académicos como el Observatorio Venezolano de Migración. También se le dio apoyatura en la información producida por medios de comunicación propia de estas organizaciones y a datos obtenidos a partir de una encuesta administrada por el equipo del IICSAL (FLACSO-CONICET).<sup>22</sup>

A sabiendas de las dificultades que encuentran las organizaciones de migrantes en la Argentina de alcanzar la “sociabilidad formal”,<sup>23</sup> se recurrió a criterios de mayor flexibilidad que no reducían la existencia de las mismas a los parámetros tradicionales de “formalidad” o “institucionalidad”, ligados a su registro legal. El mapeo global al que se arribó (ver anexo 1) no tiene

---

<sup>22</sup> Esta encuesta estuvo dirigida a recoger aspectos de cada organización en cuatro dimensiones: a) *datos generales de la entidad* (nombre, año de creación, ciudad de localización, autoridades, medios de comunicación; personería jurídica, etc.) b) *composición y modalidad organizativa* (cantidad de integrantes, estructura organizativa, forma de participación, elección de autoridades, etc.); c) *objetivos y actividades prioritarias* y d) *vinculaciones* (con dependencias del Estado receptor, organismos internacionales, organizaciones venezolanas en el exterior; entre otros).

<sup>23</sup> De acuerdo a la mirada de Brenda Pereyra, entre las dificultades que se presentan para el entramado organizativo migrante en Argentina existen dos principales: una de carácter formal, como es la obtención de personería jurídica; y otra, en sentido más amplio: la sostenibilidad en el tiempo por la escasez de recursos económicos para el mantenimiento de una estructura mínima de funcionamiento y por la segmentación interna, entre otras (Pereyra 2005, 57-76).

pretensión de exhaustividad, tarea difícil dado el carácter dinámico de los procesos organizativos antes descritos. Sin embargo, pretende brindar un panorama lo más completo y cercano posible del entramado organizacional del colectivo venezolano en el país. Entre las variables y características que se sistematizaron, se incluyen las de finalidad, siguiendo el esquema planteado por Rex (1994), distinguiendo las organizaciones de apoyo asistencial a sus miembros; las que buscan afirmar valores/creencias del grupo (culturales); las que trabajan en la defensa de intereses y resolución de conflictos en la sociedad receptora (profesionales, p.e.), entre otras.

La segunda etapa, de carácter analítico, aunque también exploratorio, se propuso analizar las formas de AC adoptadas por estas organizaciones y los cambios que se produjeron en el tiempo estudiado (2015-2022). Para ello, se recurrió a las dimensiones de análisis desarrolladas en el apartado anterior, como orientaciones principales de la acción colectiva (finalidades, recursos y estrategias empleadas), utilizando la caracterización de los recursos y los vínculos que aporta Toral (2010). Además de identificar las modalidades de la AC, se buscó analizar su evolución en el tiempo, reconociendo factores endógenos y exógenos influyentes.

La recolección de datos y evidencia para esta parte de la investigación se realizó a través de grupos focales<sup>24</sup> con referentes e integrantes de distintas OSC venezolanas, desarrolladas en dos sesiones durante los meses de julio y septiembre de 2022; y entrevistas en profundidad a dirigentes de organizaciones con las mismas pautas usadas en los grupos focales. La guía de tópicos que orientó el desarrollo de las sesiones estuvo compuesta por preguntas abiertas relacionadas a las finalidades, los medios, el ambiente y el cambio en la AC.

En la primera sesión participaron integrantes de cuatro organizaciones: Lazos de Libertad, Asociación de Venezolanos en Argentina (ASOVEN), Fundación para la Integración Cultural de Migrantes y Refugiados en

---

<sup>24</sup> Los *focus groups*, considerados por algunos autores como entrevistas grupales, son espacios que reúnen a un número variable de personas convocadas según características y objetivos de la investigación para conversar en torno a uno o varios temas (siguiendo una guía de tópicos) en un ambiente informal, bajo la conducción de un especialista, que busca intervenciones relativamente equilibradas de quienes participan, para extraer de allí lo que se expresa y construye en función de la dinámica grupal (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista 2006).

Argentina (FICU) y Asociación de Enfermeros Venezolanos en Argentina (ASOENVEAR). En la segunda reunión, se sumaron a las citadas, referentes de Psicólogos Venezolanos en Argentina (PSICOVEN), y la Asociación Venezolana de Kinesiólogos en Argentina (ASOVEKAR).<sup>25</sup> Adicionalmente, se desarrollaron tres entrevistas en profundidad con referentes de tres entidades: Psicólogos Venezolanos en Argentina (PSICOVEN), Asociación de Venezolanos en Argentina (ASOVEN) y del Consejo de Cooperación para la Comunidad Venezolana en Argentina.

#### **IV. Hacia la construcción de un mapa de las organizaciones venezolanas en Argentina**

Dado el carácter actual y explosivo de la dinámica migratoria bajo estudio, son muy reducidas las investigaciones que se ocupan de comprender el desarrollo de sus experiencias organizativas en este país. En el listado presentado en el anexo 1, se puede observar el número total de las OSC venezolanas identificadas en base a la integralidad de las fuentes consultadas, que asciende a un total de 52.

A raíz del dinamismo desplegado por las OSC que será objeto de análisis en el segmento siguiente y la capacidad de adaptación al ambiente en el que se desenvuelven, es que actualmente existe una importante dificultad para categorizar estas entidades según sus objetivos o finalidades, ya que la descripción suele remitir a sus fines originales, siendo los actuales en gran medida confluyentes. No obstante, sin abandonar el esfuerzo de clasificación, en el siguiente gráfico se muestra su distribución en base a la finalidad predominante, resultando las modalidades mayoritarias las organizaciones denominadas “de apoyo” que brindan en sentido amplio contención y diversos tipos de asistencia a sus miembros de cara a facilitar el arribo inmediato de sus connacionales y/o su inserción en el largo plazo.

En segundo lugar, las profesionales (que actúan en la defensa de los intereses particulares del sector que representan).<sup>26</sup> Esta segunda tipología

---

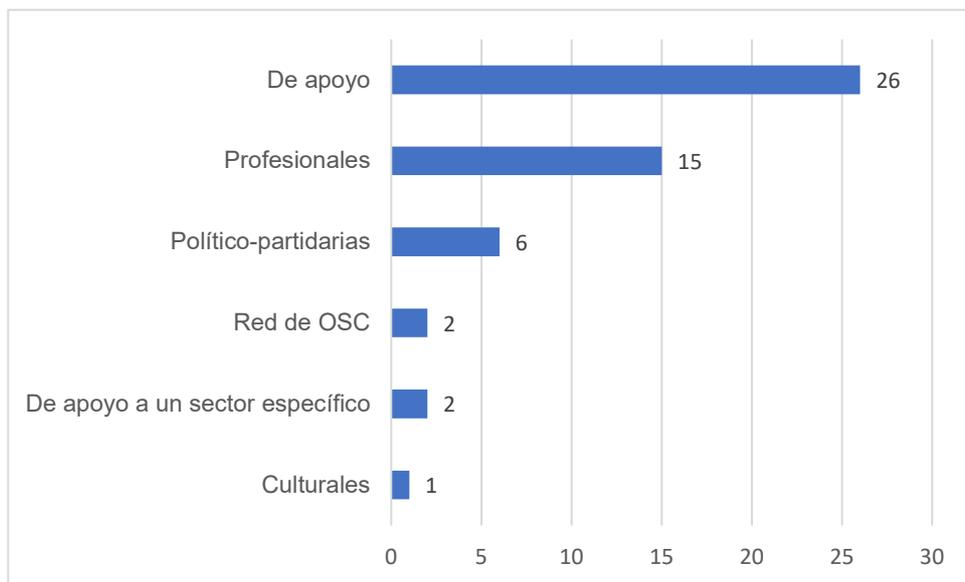
<sup>25</sup> Durante estos encuentros se administró la encuesta elaborada desde el IICSAL; CONICET-FLACSO citada arriba.

<sup>26</sup> Funcionalidad presentada por Rex (1994).

da cuenta de la emergencia de un patrón organizativo particular dentro del campo migratorio en Argentina que moldeó gran parte del nacimiento de las entidades venezolanas, y que también representa una singularidad en términos de tendencia organizativa de la comunidad venezolana en toda la región. En este punto, Pacecca y Liguori, plantean elocuentemente que los venezolanos: “(...) inauguraron un novedoso y convocante criterio étnico-asociativo (el “profesional venezolano”) ligado a una agenda institucional para el rápido logro de objetivos sectoriales (de los profesionales en cuestión). A su vez, la significativa calificación educativa de quienes conformaron e integran estas asociaciones sin duda contribuyeron al diseño (y a la eficacia) de unas estrategias organizativas y de alianzas claramente enfocadas” (Pacecca y Liguori 2019, 114).

Junto a las dos tipologías organizativas predominantes, se identifican otros grupos más pequeños como las organizaciones que tienen fines estrictamente político-partidarios (se identifican seis de este tipo en el mapeo); las que tienen fines culturales (siendo FICU un caso típico y “puro” de esta modalidad), o las que buscan brindar apoyo y acompañamiento a segmentos específicos dentro del colectivo venezolano (Asociación de Jubilados y Pensionados Venezolanos en Argentina; y Niños, Niñas y Adolescentes Venezolanos en Argentina). Por último, se encuentran las redes de OSC venezolanas que agrupan a buena parte de las ya descritas, que son la “novedad” del período 2020-2022.

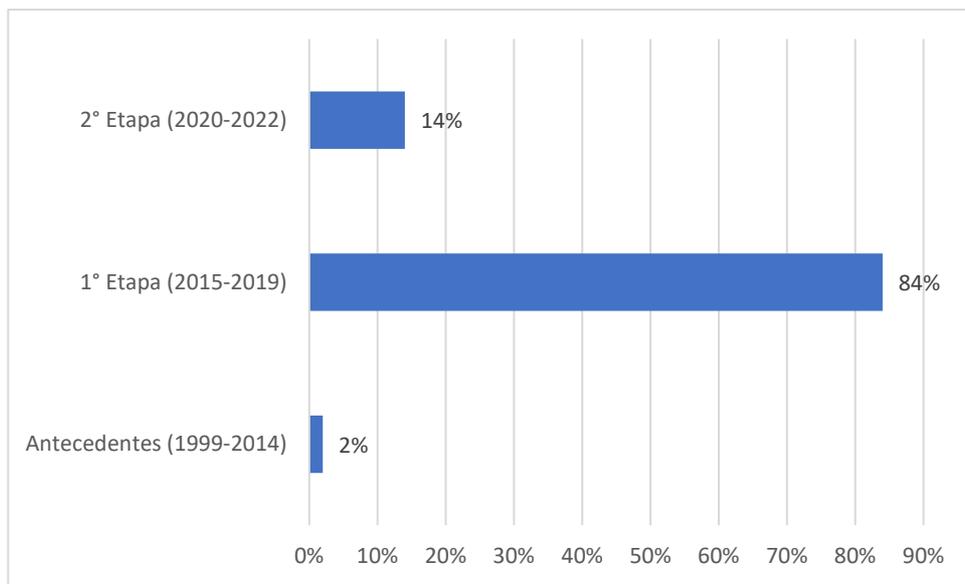
**Gráfico 1. Distribución numérica de OSC venezolanas en Argentina según finalidad**



*Fuente: elaboración propia.*

El período 2015-2019 es el que marca la explosiva proliferación de experiencias organizativas y asociacionistas motorizadas por población migrante venezolana con un nivel de celeridad en tan corto tiempo que no ha tenido parangón en otras comunidades extranjeras en el país en la etapa contemporánea. El 84% de las OSC mapeadas nacieron en este período.

**Gráfico 2. Distribución numérica de OSC venezolanas en Argentina según período en el que fueron creadas**



*Fuente: elaboración propia*

Como muestra el siguiente gráfico, más de 4 de cada 10 de las organizaciones relevadas fijó su lugar de actuación en CABA, entre las que se incluyen algunas entidades de apoyo y prácticamente todas las profesionales. En el caso de estas últimas, no significa que hayan delimitado su alcance y radio de intervención a ese espacio geográfico, ya que sus referentes suelen extenderlo al ámbito nacional. Por su parte, un 58% tiene su localización fuera de la capital federal, mayoritariamente aquellas que se erigen como entidades de apoyo, que en buen número retiene una identificación de alcance territorial, ya sea provincial (“Venezolanos en” Jujuy, Salta, Misiones, Neuquén, Córdoba, etc.) o municipal (“Venezolanos en” La Plata, Zárate, Escobar, Pilar, Quilmes, entre otros)

### Gráfico 3. Distribución numérica de OSC venezolanas en Argentina según período en el que fueron creadas según su base territorial de acción



Fuente: elaboración propia

## V. Estrategias de acción colectiva

### V.1. Antecedentes (1999-2014)

Sólo una de las organizaciones mapeadas (ASOVEN) nació en una etapa anterior al inicio del actual éxodo venezolano (2015), etapa definida como de baja presencia de la comunidad venezolana en el país y, por ende, de baja densidad organizativa.

Los miembros de ASOVEN se definen como integrantes de la organización de venezolanos “*más antigua*” que sigue vigente, y recuerdan en relación a sus orígenes, que, en aquellos años, “*Argentina no conocía al venezolano*”, era dificultoso vincularse entre sí, y la embajada venezolana funcionaba como la entidad que aglutinaba en mayor medida a esta reducida comunidad extranjera.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Comunicación personal, referente de ASOVEN, 29 de julio de 2022.

Se reconocen como antecedentes de su creación a entidades como “La Casa de Venezuela”, “Damas Venezolanas”, “Mujeres Venezolanas”, experiencias organizativas cuyas actividades estaban enfocadas principalmente a generar espacios de encuentro, de recuperación o preservación de prácticas simbólicas o culturales, de conmemoración de fechas representativas para el colectivo (Rex 1994).

Siguiendo esta trayectoria, el nacimiento de ASOVEN en 1999 se fijó como principal finalidad desarrollar actividades de difusión de la cultura venezolana en Argentina, y fomentar el intercambio en este ámbito con la comunidad receptora, para favorecer la integración de sus miembros en el contexto local (ASOVEN 1999).

Del mismo modo, la agrupación encontró en sus orígenes un impulso importante en la necesidad de reunir y enviar ayuda a Venezuela para colaborar con las personas damnificadas a raíz de los deslaves del cerro El Ávila, una de las catástrofes naturales de mayor impacto a nivel contemporáneo en el país. La movilización alcanzada a raíz de esa causa representó una motivación para continuar la unión.

Desde entonces, e históricamente, ASOVEN ha estado directamente asociada y referenciada con la agenda cultural de la comunidad venezolana en el país, incluso dentro de espacios más amplios como la Federación Argentina de Colectividades (único canal de vinculación horizontal que se le reconoce con organizaciones “de” migrantes de otros orígenes, en la cual fue la única representante del colectivo venezolano hasta hace pocos años).

Como se observará en el próximo apartado, en el siguiente período el tradicional perfil cultural de ASOVEN se vio modificado a partir del desarrollo progresivo de actividades de asistencia y apoyo múltiples a los conciudadanos en el atravesamiento de distintas problemáticas que tuvieron que enfrentar en el contexto receptor. Este giro no fue sencillo, en palabras de su entonces presidente, pero fue clave para el desarrollo de la acción colectiva y en vista a los masivos flujos de migrantes que comenzaron a arribar a la Argentina.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Comunicación personal, presidente de ASOVEN, 13 de noviembre de 2022.

## V.2. Primera etapa (2015-2019): proliferación de OSC y diversificación

El prolífico crecimiento de las OSC en esta etapa estuvo en gran medida ligado al crecimiento vertiginoso del movimiento migratorio que lo impulsó, resultando la participación en las mismas un capital social<sup>29</sup> necesario para emplear a favor del arribo inmediato y el acceso a distintos derechos y esferas en la sociedad de acogida: documentación, oportunidades de empleo, vivienda, entre los más importantes.

En lo concerniente específicamente a la agrupación de profesionales, este proceso fue involucrando progresivamente a distintos sectores y áreas del conocimiento, básicamente de aquellas profesiones que no podían ejercer en el país sin una convalida (ingenierías, ciencias económicas, ciencias de la salud, educación, entre otras como la arquitectura, y la abogacía).

Las organizaciones constituidas por profesionales de la salud<sup>30</sup> resultaron mayoritarias, surgiendo entidades con un particular poder de movilización e influencia en la transferencia de demandas al Estado argentino para favorecer su convalidación de diplomas, y por añadidura, su inserción laboral-profesional. No llama la atención que así sea, dado que en Argentina el ejercicio de algunas de estas profesiones supone exigencias relativamente mayores, incluyendo en algunos casos, además del título emitido en el país, o reconocido por universidad pública argentina, la posesión de matrícula habilitante (Sala 2021).

Muchas de estas entidades se ocuparon inicialmente de obtener un registro aproximado de la cantidad de profesionales venezolanos de su disciplina que habían arribado a Argentina (“*hacíamos censos*”)<sup>31</sup> y en función de eso se desplegaban comunicaciones más concentradas que involucraban ya a un núcleo homogéneo de “colegas” que, mientras

---

<sup>29</sup> Natalia Gavazzo enfatiza en el concepto de capital social ligado al entramado organizativo migrante: “(...) las relaciones interpersonales, las familias y los patrones domésticos, las alianzas y los lazos comunitarios proveen recursos vitales tanto para individuos como para grupos, herramientas de supervivencia cuyo conjunto puede denominarse capital social” (Gavazzo 2007/2008, 53-54).

<sup>30</sup> Entre ellos, enfermeros, médicos, odontólogos, psicólogos, farmacéuticos, terapeutas, radiólogos, nutricionistas, bioquímicos, fonoaudiólogos, etc. Los enfermeros actuaron como pioneros en la conformación de este tipo de entidades.

<sup>31</sup> Focus group, sesión del 29 de julio de 2022.

orientaban sus acciones a desandar, vehiculizar y concretar sus trámites de convalidación, también circulaban oportunidades laborales en destino, entre otra información de valor para la inserción en la sociedad receptora.

Aquellas primeras camadas de profesionales que dentro de sus organizaciones lograron concluir una convalidación exitosa (no exenta de dificultades múltiples) fueron allanando el camino a quienes las iniciaron con posterioridad, o arribaron más tarde, facilitando aquella experiencia con información calificada y protocolización de procesos que se gestaron en articulación con el Ministerio de Educación de la Nación, hasta que pasaran a las universidades argentinas seleccionadas (segundo momento clave de dicho procedimiento), todo lo cual fortaleció la creación o consolidación de estas entidades.

En este marco general, cada organización profesional desarrolló (y se encuentra haciéndolo aún) su lucha y estrategia de incidencia específica en función de aspectos muy propios de cada disciplina, apelando a la construcción de canales directos con el gobierno nacional receptor, de la Ciudad de Buenos Aires e incluso de organismos internacionales.<sup>32</sup>

Uno de los recursos más significativos a los que apeló el asociacionismo venezolano en Argentina (aplicado a todas las OSC, independientemente de su finalidad) han sido sus particulares metodologías comunicacionales que han resultado eminentemente digitales, atravesando sus antecedentes de origen y actual funcionamiento. Algunos referentes entrevistados reconocen que el uso de los grupos de WhatsApp, ha sido uno de los medios primordiales a través de los cuales motorizaron sus contactos iniciales y construcción de agendas colectivas, para luego avanzar en una dinámica de trabajo más formal. El uso de estas redes y su capacidad para convocar y movilizar a su membrecía también es reconocido por otros actores como la

---

<sup>32</sup> Los médicos, por ejemplo, lograron un acuerdo con ACNUR, que financió sus convalidaciones para que se desarrollen profesionalmente en distintos puntos del país que demandaran su servicio. Los profesionales de la educación obtuvieron en una etapa temprana una convalidación por vacancia a través del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (también en función de demandas específicas en algunos sitios) hasta que luego el proceso se paralizó y burocratizó en exceso, volviéndose una opción más factible realizar un profesorado de cuatro años en Argentina en lugar de esperar con incertidumbre la convalida de su título de origen.

OIM.<sup>33</sup> Este aspecto comunicacional ha favorecido el desarrollo de una dimensión transnacional en el accionar de estas entidades, sobre todo en la circulación de información en una comunidad constituida por personas de arribo reciente, otras con más tiempo de residencia en el país de destino, y otras que aún no habían concretado su proyecto migratorio.

En esta misma línea vale decir que prácticamente todas las organizaciones cuentan con redes sociales (Instagram y Facebook, o una de ellas); algunas poseen sitios webs propios, con alto nivel de actualización y publicación de contenidos (Pacecca y Liguori 2019; Armas 2020; Armas y Freitez 2021).

Siguiendo con el análisis de recursos y medios, se puede definir esta etapa como de desarrollo competitivo de actividades y capacidades de las distintas OSC para acceder a recursos escasos y vínculos que lo faciliten. Se testimonian experiencias de alianzas o fusiones fallidas entre determinadas organizaciones, y emerge con fuerza una preocupación concreta por el registro formal, siendo la obtención de personería jurídica la meta administrativa-institucional prioritaria de muchas de ellas. Esto se encuentra estrechamente vinculado a la articulación que han desplegado con organismos internacionales, particularmente con OIM y ACNUR, volviéndose aquella figura legal condición fundamental para acceder a donaciones, financiamiento, equipamiento, o para motorizar proyectos de largo plazo. La estrategia que encontraron algunas de ellas como salvoconducto a la falta de registro formal fue hacer alianza con otra organización venezolana con mayor trayectoria o nivel de formalidad que actúe como facilitadora (Alianza por Venezuela, ASOVEN, p.e.) apadrinando la iniciativa. La dinámica vincular de las OSC venezolanas con organismos internacionales (OIM, ACNUR, R4V), requiere sin duda un análisis más profundo, ya que se nutre de espacios de articulación dignos de ser observados en profundidad (que exceden los objetivos de este trabajo) para poder comprender lo que estas agencias ofrecen para la AC (ante todo, recursos materiales, pero también visibilidad, poder de influencia, etc.).

---

<sup>33</sup> Alocución de Diego Beltrán en ocasión del lanzamiento de la Federación de Organizaciones de la Sociedad Civil de Venezolanos en la República Argentina (FOCVA), 17 de noviembre 2022.

En la misma tesitura, la mayoría de las OSC creadas en estos años no cuenta con infraestructura de funcionamiento, esto es, con sede social. La única entidad que dispone de un espacio físico de trabajo es Alianza por Venezuela, posibilitado a partir del financiamiento recibido por parte de la Fundación Interamericana (IAF, por sus siglas en inglés); otras han apelado a espacios prestados para el desarrollo de actividades ad hoc.

Cuatro de las OSC mapeadas tienen, a su vez, una dinámica transnacional de funcionamiento a partir de los lazos consolidados con organizaciones venezolanas de todo el mundo a través de su participación en Coalición por Venezuela,<sup>34</sup> nacida en 2019 al amparo de la 49<sup>o</sup> Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos “para brindar una respuesta articulada, integral y efectiva a la emergencia humanitaria compleja que atraviesa Venezuela y a la crisis de migrantes y refugiados que afecta a la región”.<sup>35</sup>

Continuando con los vínculos que proveen recursos para la AC, en lo que concierne a la relación con el Estado receptor (integración vertical en términos de Toral), se alcanzó una relación de acceso y diálogo directo y fluido con autoridades nacionales y del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, a través de canales particularmente informales (Ruiz Durán 2021). La estrategia de acción colectiva de las OSC en esta etapa estuvo orientada a elevar al Estado central reivindicaciones específicas en el campo de la regularización migratoria y la convalidación de títulos, ámbito en el cual se alcanzó significativo éxito si se mide éste a partir de los dispositivos emitidos por organismos públicos en respuesta a las demandas de excepcionalidades giradas. Estos fueron:

*Procedimiento unificado para la convalidación de títulos universitarios* (febrero de 2018), una resolución del Ministerio de Educación de la Nación (2018) por el cual se estableció que los títulos venezolanos podían convalidarse a través del mismo mecanismo que rige para los países que cuentan con convenio bilateral de reconocimiento de diplomas universitarios con Argentina.

---

<sup>34</sup> Alianza por Venezuela; Asociación de Médicos Venezolanos en Argentina; Asociación de Enfermeros Venezolanos en Argentina; Asociación Civil Venezolanos en Córdoba Argentina.

<sup>35</sup> Coalición por Venezuela <https://www.coalicionporvenezuela.org/>

*Procedimiento temporario, excepcional y express* que preveía la convocatoria a un comité de expertos universitarios con el propósito de evaluar determinados títulos de personas extranjeras, a solicitud de las jurisdicciones que requiriesen sus servicios profesionales, eximiendo a la persona interesada del pago del honorario que las universidades aplican para llevar adelante la evaluación del respectivo título y plan de estudios (agosto de 2018).<sup>36</sup>

*Programa de Asistencia a Migrantes Venezolanos* (enero 2019): autoriza el ingreso al territorio de personas venezolanas con cédula de identidad o pasaporte vencidos, cuyo plazo de vencimiento no excediera los 2 años a partir de la fecha de la disposición; y, en el caso de niños y niñas menores de 9 años que ingresen por vía terrestre acompañados por uno o ambos progenitores, aceptar, excepcionalmente, la partida de nacimiento como documento válido para el ingreso.<sup>37</sup>

El hecho de privilegiar los niveles y canales de diálogo bilateral con el Estado receptor durante el período 2015-2019, no puede desconocer en términos de ambiente y estructura de oportunidades, el uso político que se hizo de la migración venezolana durante del gobierno de Mauricio Macri en el ámbito doméstico, aspecto profundamente analizado por Ruiz Durán, quien se ocupa de comprender la dimensión política de las estrategias de acción colectiva de la comunidad venezolana, reconociendo que ésta: a) ha desplegado en este tiempo una estrategia de movilización no confrontativa respecto del Estado argentino, ni articulada desde el lenguaje de derechos, diferenciándose así de las estrategias históricas de las organizaciones de migrantes de otros países de la región; b) ha construido canales de interlocución con el Estado, para hacer llegar sus demandas en espacios no “públicos”, aprovechando en muchos casos canales de comunicación construidos con el partido y la alianza de gobierno para la articulación política y partidaria (Ruiz Durán 2021).

---

<sup>36</sup> Si bien la norma no explicita la nacionalidad de los extranjeros ni origen de los títulos, lo cierto es que todas las convalidaciones al amparo de esta regulación fueron aprovechadas por población venezolana (Pacecca y Liguori 2019).

<sup>37</sup> También se autorizaba para los casos anteriores el inicio del trámite de residencia con la documentación vencida o con la partida de nacimiento. Esto no aplicaba a la tramitación de la residencia permanente (DNM, 2019).

Esto explica que las relaciones del asociativismo venezolano con otras OSC del campo migratorio “de y “para” migrantes (integración horizontal) haya exhibido bajo nivel de intensidad o resultado prácticamente nulo en este período, , aspecto introducido (Pacecca y Liguori 2019) y profundizado en estudios recientes (Ruiz Durán 2021).

Siguiendo con la dinámica de vinculación horizontal, merece una mención aparte la Iglesia Católica. Ésta ha tenido y sigue teniendo un papel muy importante en el desarrollo y posibilidades del entramado organizativo venezolano, particularmente en CABA, representado por la Iglesia de Caacupé en el barrio de Caballito y la Iglesia de Guadalupe, en barrio Norte. La capacidad de agregación de estas iglesias se explica no solo por el interés de sus párrocos de brindar ayuda social a la colectividad, sino también por las características de la colectividad venezolana de elevada creencia y fervor religioso. El apoyo de la iglesia de Caacupé ha sido importante desde el inicio del éxodo, su cura párroco alberga a los recién llegados, presta sus instalaciones para las reuniones y festividades de la colectividad y ayuda a las organizaciones a armar mesas de apoyo y asistencia. También es importante el vínculo, la presencia y el apoyo que reciben de las redes e iglesias internacionales, como el Servicio Jesuita a Migrantes en Argentina (SJM).

Para cerrar el análisis de la estrategia de AC en esta etapa, es importante reconocer el germen de cambio que comienza a visibilizarse a fines de este período para consolidarse en la etapa siguiente. En cuanto a los estímulos endógenos para la transformación, existe coincidencia en que la migración significativamente calificada y selectiva que distinguió los primeros arribos (de 2015, 2016 y 2017), fue mutando a una dinámica migratoria que pasó a tener una composición menos calificada<sup>38</sup> y más diversificada a partir de 2018, aunque con una tendencia más clara en los años posteriores, con menor cantidad de profesionales que viajaban solos, y mayor composición familiar, en virtud de procesos de reunificación. A eso se le sumó el incremento de movimientos menos planificados (personas que se desplazaban con reducida información sobre la documentación exigida para ingresar al país, o los trámites y requisitos para acceder a la residencia, con

---

<sup>38</sup> Este cambio en la composición del movimiento venezolano por perfil formativo es advertido en el documento R4V (2021).

salidas más abruptas y en mayor medida, por vía terrestre (a diferencia de la vía aérea que había resultado ampliamente dominante hasta aquel momento). En estos movimientos renovados y diferenciados, muchos venezolanos terminaron ingresando al territorio sin la documentación requerida, la mayoría de las veces, por cuestiones ajenas a su voluntad<sup>39</sup>, y eso fue permeando la labor de las entidades como tendencia general.

Aparte de esa actividad central [en alusión al ámbito de la convalidación], y asumiendo la desinformación migratoria de mucha gente que se quería venir, o que ya estaba acá en Argentina y no sabía cómo traer a sus hijos, *“porque no era sencillo y no bastaba con enviar el boleto al niño y listo, sino que se necesitaba todo un requerimiento de permisos”*, nos dimos cuenta de esa otra necesidad que existía y se crea el segundo eje de la organización que es la asesoría migratoria. En principio era para los niños, y en esa ola del 2018 que se venía tanta gente que dejaba sus hijos allá, esa demanda era muy fuerte. Hacíamos charlas, consultorio de chat, asesoría. Con posterioridad, esta necesidad si bien no desapareció, fue quedando un poco de lado, porque dejó de ser tan prioritaria. Entonces de ahí pasamos a otras necesidades, como por ejemplo, la necesidad de saber *¿Cómo saco el DNI? O ¿Cómo renuevo del DNI?* Había mucha desinformación, mucha gente que te decía *“vente, aunque no tuvieses el documento vigente”*.<sup>40</sup>

(...) la asociación tuvo que adaptarse a los nuevos tiempos, y tuvo que entonces establecer áreas de solidaridad, porque empezamos a recibir un flujo migratorio muy fuerte... entonces pasó de ser no solamente un lugar de encuentro cultural sino también a hacer asesoría migratoria (informando qué tienes que traer, qué documentación, es decir, explicando esa transición cultural, y convertirse un poco en la contención que requería el venezolano, que ya las condiciones de migración eran distintas).<sup>41</sup>

De esta manera, tanto para las organizaciones de carácter profesional, como aquellas que nacieron con fines culturales, o bajo el objetivo de ayuda

---

<sup>39</sup> Focus group, sesión del 29 de julio de 2022.

<sup>40</sup> Comunicación personal, referente de ASOENVEAR, 29 de julio de 2022.

<sup>41</sup> Comunicación personal, presidente de ASOVEN, 5 de octubre de 2022.

a sus connacionales, la agenda de acción colectiva comienza a atravesar un período de ampliación conforme se diversifica la composición migratoria y se complejizan y vuelven más vulnerables las trayectorias migrantes. Jornadas de abrigo, asesoría en gestión de trámites y acceso al DNI; procesos de reunificación familiar; difusión de información en sentido amplio; contención emocional, terminaron siendo esferas de actuación confluyentes de la mayoría de ellas, representando el puntapié para la conformación de la red de organizaciones que formará parte de un nuevo momento del asociacionismo venezolano con posterioridad. A estos estímulos de carácter endógeno (atinentes al colectivo y la reinterpretación de sus principales demandas) se le sumarán factores exógenos provenientes de un nuevo ambiente político.

### *V.3. Segunda etapa (2020-2022): ampliación y convergencia*

Este período inaugura con un factor exógeno totalizador en su capacidad de influencia en todos los órdenes sociales como fue el inicio de la pandemia por Covid-19. A ello sumó el cambio de administración nacional en Argentina, a raíz del triunfo en las elecciones de la alianza del Frente de Todos, que dio lugar al inicio de la presidencia de Alberto Fernández (2019-2023), que a diferencia del gobierno anterior, ha presentado un posicionamiento ambiguo frente a la crisis venezolana y la situación política del país.

De esta manera, desde diciembre de 2019, se interrumpieron completamente los canales de interlocución generados por las OSC venezolanas con el gobierno nacional, gestadas en la etapa previa, lo cual implicó según los testimonios recogidos, volver a foja cero en la articulación con el Estado, y en algunos casos, un retroceso respecto de algunos logros que se habían valorado positivamente desde la propia comunidad. Especialmente, en materia de convalidación de diplomas, asentadas en un diálogo cotidiano e informal con las autoridades del Ministerio de Educación, situación similar a la alcanzada con la DNM. A ello se añadió el aislamiento social y la virtualización del grueso de los canales de comunicación y contacto.

Las agendas de las organizaciones en este período consolidaron ese camino de confluencia que venían atravesando, agregando o fortaleciendo

muchas de ellas la dimensión de contención emocional y de asistencia social, que se volvieron prioritarias durante la crisis sanitaria, período en el que más allá de la prohibición de la movilidad y el cierre de fronteras internacionales, el flujo venezolano no se detuvo, pero sí se vulnerabilizó significativamente.

En el contexto de este nuevo desafío, se observa una “novedad” en materia del asociacionismo y acción colectiva venezolana que ha sido la creación del Consejo de Cooperación para la Comunidad Venezolana en Argentina (en adelante, el Consejo), constituido en noviembre de 2021, por una treintena de OSC venezolanas (principalmente de apoyo y profesionales), incluyendo a la FAC (Federación Argentina de Colectividades).

La conformación de este espacio de articulación ha sido reconocida por varios/as referentes de entidades parte como una “experiencia de éxito en la lucha colectiva”, en tanto refleja un esfuerzo por aunar agendas y capacidades en una red de actuación federal que logre acompañar y asistir a las personas venezolanas “desde su ingreso por distintos puntos de frontera hasta su llegada a Buenos Aires, acompañando sus trayectorias”.<sup>42</sup>

La idea es que unidos hemos visto que conseguimos muchísimo más frente para poder hacer más cosas y la ventaja de la unión es que hemos ganado una visión nacional de lo que ocurre, porque muchas de las organizaciones que estamos emplazadas en CABA, podemos tener un termómetro de lo que ocurre acá en Capital, pero por ejemplo lo que está ocurriendo en frontera, en los pasos fronterizos no lo teníamos. Y ahora con el Consejo tenemos presencia en Jujuy, en La Quiaca, en Salta, en Córdoba, en Mendoza, tenemos la posibilidad de conocer lo que está ocurriendo también en las provincias que no necesariamente tienen esta misma accesibilidad o facilidad que tenemos aquí en Capital, que llegamos a la DNM, llegamos a la embajada, llegamos al gobierno de la ciudad, y en las provincias no necesariamente ocurre.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Focus group, sesión del 29 de julio de 2022.

<sup>43</sup> Comunicación personal, presidente de ASOVEN, 5 de octubre de 2022.

La necesidad de una estrategia de AC de alcance federal está muy presente en el discurso de los miembros del flamante Consejo, y se relaciona con los cambios de los patrones migratorios antes descritos, particularmente del incremento de los ingresos terrestres que colocaron en el centro de la escena la “problemática de frontera” en toda su complejidad, algo difícil de administrar desde CABA. Pero también es cierto que la creación del Consejo tuvo su antecedente directo en la necesidad de generar nuevos espacios de interlocución con el gobierno de Alberto Fernández, y particularmente con la DNM, que no estaba logrando ninguna OSC venezolana de modo unilateral como en la etapa previa. En rigor, la estrategia de la unión tuvo como puntapié central la convocatoria a una “Mesa” para dar una solución al tema de los niños/as venezolanos sin documentación:

A raíz de la situación de niños, niñas y adolescentes, es cuando por primera vez nosotros decidimos unirnos. Ahí se hizo una primera reunión a la que vamos todos, porque entendimos que haciendo frente común de cara a la DNM en lo que en esa primera fase se llamaba “la Mesa”, una mesa que conformamos, que la organiza de hecho PROVEAR... que resulta el primero en convocar, a nosotros y a todas las organizaciones, y ahí empezamos a trabajar en conjunto... Porque de manera individual como habíamos venido trabajando antes cada vez que habíamos pedido reunirnos con las autoridades, no nos habían dado respuesta... Entonces es como que entendimos que la manera más fácil era en vez de ir cada organización de manera aislada, vamos todos juntos y hacemos esa presión, como representantes todos de las organizaciones venezolanas. Entonces fue como esa semilla, y ese primer encuentro que no fue nada fácil. Pero bueno digamos que se abrió esa ventana.<sup>44</sup>

Y así se crea esta mesa de trabajo de la cual ASOENVEAR forma parte, contexto en el cual se dan cuenta que hay una masa de niños que estaban en esa situación y que había que hacer algo, y que una sola organización no podía hacer. Se logró el consenso de hacer la mesa, y posteriormente se creó el Consejo.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Comunicación personal, presidente de ASOVEN, 5 de octubre de 2022.

<sup>45</sup> Comunicación personal, referente de ASOENVEAR, 29 de julio de 2022.

Así, la finalidad del Consejo en tanto red que aglutina a más de la mitad de las OSC que nacieron en la etapa previa ha sido aunar recursos a nivel federal y potenciar la voz del colectivo venezolano organizado, aumentando la capacidad de incidencia por canales institucionales ante el nuevo contexto receptor.

Esta estrategia permitió, una vez más, una respuesta “exitosa” en términos de la obtención de un dispositivo específico para atender la problemática girada: en julio de 2021 se dictó la disposición de la DNM 1891/2021, creando el *Régimen Especial de Regularización para Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Venezolanos*.<sup>46</sup> Este régimen exige de la necesidad de presentar un Documento de Identidad válido y vigente y/o la legalización de la Partida de Nacimiento a quienes, dentro de este grupo, hubiesen formalizado su solicitud de regularización migratoria antes del dictado de la Disposición, o lo hicieran dentro de los 60 días corridos de publicada la norma.

Una vez que nosotros logramos el acuerdo, que fuimos a la DNM, nos sacamos una foto y todo lo demás... cuando salimos de esa reunión, nosotros dijimos ya que logramos esto, no podemos perderlo y ahí es donde surge esa semilla de lo que fue el Consejo... dijimos esto vamos a convertirlo de Mesa en Consejo de organizaciones, y empezamos a trabajar hasta que hicimos el lanzamiento oficial.<sup>47</sup>

El proceso de integración horizontal descrito entre las entidades venezolanas denota una veloz capacidad de adaptación y de pragmatismo. Las OSC que forman parte del Consejo, no abandonan su autonomía, pero sí se plantea un sistema de trabajo jerárquico mediante una comisión

---

<sup>46</sup> Al mismo tiempo, la norma disponía la creación de la “Mesa de Trabajo para la Regularización Migratoria de Niños, Niñas y Adolescentes Venezolanos”, encargada de convocar a organizaciones de la sociedad civil, organismos del Estado Nacional competentes en niñez y adolescencia, y organismos internacionales especializados en la materia, a fin de establecer y garantizar los mecanismos para la tramitación y obtención de la documentación requerida a los fines de alcanzar su residencia permanente.

<sup>47</sup> Comunicación personal, presidente de ASOVEN, 5 de octubre de 2022.

directiva, con identificación de referentes a cargo de cada comisión de trabajo, en función de la “*expertise*” que a cada una de ellas se les reconoce en su recorrido institucional (ver tabla 1). El pragmatismo señalado, también es un criterio que conduce a incluir/excluir reglamentariamente determinadas organizaciones o “que no se adaptan a las pautas de trabajo establecidas” o que por el perfil y exposición político-partidaria de sus referentes entorpecen los canales de interlocución con aquellos actores centrales para vehicular sus incidencias, particularmente el gobierno argentino y la embajada venezolana con la que “indefectiblemente” se articula para la resolución de temáticas de ayuda social, documentación, etc.<sup>48</sup> Las comisiones de trabajo son un reflejo de la priorización y convergencia de agendas antes desarrollada:

**Tabla 1. Comisiones de trabajo del Consejo según OSC a cargo**

<b>Comisión</b>	<b>Organización de referencia</b>
Migraciones	Con más Corazón Argentina
Desarrollo profesional e inserción laboral	PROVEAR
Gestión Social	Lazos de Libertad
Salud	ASOENVEAR
Cultura	ASOVEN

*Fuente: elaboración propia*

Las 34 organizaciones iniciales fueron bajando en número con el correr del tiempo, aunque la membrecía aún resulta “dinámica” con algunas OSC que se desligan y otras que se van incorporando al Consejo. En rigor, al momento de cerrar esta investigación, se presenta “un avance más” en la consolidación del nuevo rumbo asumido, anunciando la conformación de la Federación de Organizaciones de la Sociedad Civil de Venezolanos en la República Argentina (FOCVA), que viene a ser un escalón que sube el Consejo, decisión comunicada oficialmente el 30 de septiembre de 2022, y alcanzando su lanzamiento oficial en noviembre. El formato de la federación y la decisión de ir en ese camino está ligada a los recursos y medios específicos de quienes lideran la iniciativa: que han ejercido cargos

<sup>48</sup> Comunicación personal, presidente ASOENVEAR, 8 de octubre de 2022.

directivos en la FAC, en OSC venezolanas de elevada importancia institucional (ASOENVEAR, ASOVEN) e incluso cuentan con experiencia de liderazgo en colegios profesionales de su país de origen.

Finalmente, se observa en este período una sostenida y afianzada vinculación de las OSC con la OIM (simbolizado en la presencia de una de sus autoridades como orador protagónico en el lanzamiento de la Federación), con el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y un mayor acercamiento a determinadas organizaciones “para” migrantes como CAREF, y otras de carácter académico (FLACSO). La evolución de la flamante Federación deberá ser objeto de observación conforme transcurren sus primeros desafíos.

## **VI. Conclusiones**

Las organizaciones de migrantes venezolanas en Argentina se han multiplicado con una celeridad poco habitual a la par del ritmo del éxodo venezolano en la región y el país. De un período de baja densidad organizativa previo a 2015 pasó a configurarse un escenario de múltiples entidades con finalidades diversas, inaugurado como criterio de aglutinación novedoso (dentro de la tradición asociacionista migrante contemporánea de Argentina) al perfil profesional de sus integrantes.

Se reconoce en el período 2015-2019, una estrategia de AC direccionada a elevar demandas al Estado receptor en los ámbitos de la regularidad migratoria y la convalidación de títulos profesionales para favorecer su inserción laboral, resultando notablemente efectivos en la respuesta obtenida en el período 2015-2019, con fácil y accesible contacto con el gobierno receptor por parte de cada una de ellas. Esta característica, sin embargo, no ha resultado estática, sino que viene sufriendo matices y evoluciones que se corresponden con la respuesta y capacidad de adaptación de las propias OSC venezolanas a condicionantes endógenos propios de la composición y dinámica del movimiento migratorio que conduce a un recambio de demandas y a una ampliación de la agenda.

Pero más allá de los cambios generados por factores propios a la comunidad venezolana, este trabajo también echa luz sobre la importancia de los factores exógenos, especialmente, la alternancia de gobierno nacional

en Argentina y consecuente modificación de todos las interlocuciones y canales consolidados durante 2015-2019.

La confluencia de estas variables endógenas y exógenas ha llevado a reorientar las estrategias organizativas en la etapa 2020-2022, que han incorporado con mayor gravitación en su agenda temas de difusión de información a nivel transnacional respecto del área regularización-documentación, mayor espacio a la asistencia social de personas y familias con necesidades múltiples, el problema de NNyA sin documentos, el apoyo y contención psicosocial, resultando como cambio fundamental de estrategia en la lucha colectiva la conformación de una red de alcance federal, que cristalizó a fines de 2021, en la creación del Consejo, convertido en Federación en septiembre de 2022.

En vistas de este pragmatismo de las organizaciones venezolanas, en su afán de adecuar su estrategia a las nuevas demandas del colectivo migrante y a las oportunidades de acceso a los recursos públicos, las OSC fueron modificando sus vínculos internos, horizontales y verticales. En una primera etapa, la estrategia elegida fue la de fortalecer las capacidades internas; el vínculo con las organizaciones internacionales (como redes religiosas y agencias internacionales) y un acceso directo, informal y unilateral de cada una de ellas al gobierno del país receptor; mientras que en la segunda etapa, se buscó aunar esfuerzos y recursos en una red de actuación federal de OSC venezolanas; ampliar los vínculos con otras organizaciones migrantes y académicas y jerarquizar y potenciar su voz ante el gobierno por vías institucionales.

Estos hallazgos resultantes de la identificación del entramado organizativo venezolano en Argentina y la acción colectiva desplegada en el período en cuestión, habilitan nuevos interrogantes que, si bien exceden los alcances de este trabajo exploratorio, se incorporan a la agenda de investigación futura. Muchas de ellas se vinculan a la necesidad de mirar estas experiencias organizativas a la luz de otros procesos en el país y la región: *¿Cuáles son los rasgos que diferencian la performance de las OSC venezolanas en Argentina vis a vis las emplazadas en otros países receptores de la región? ¿Cuáles aspectos los distinguen del resto de los colectivos migrantes en el mismo contexto de destino a nivel contemporáneo y cuáles los homologan a experiencias migratorias calificadas y de asociacionismo en perspectiva histórica en Argentina? ¿Qué peso*

*específico retiene el capital cultural y formativo de los sujetos migrantes en el origen y devenir de las experiencias organizativas, y cuál el origen nacional? ¿Responde el movimiento asociacionista venezolano en Argentina a una tradición propia del país de origen, o está más ligado a las condiciones que ofrece el ambiente receptor para organizarse, como p.e. el reconocimiento del que goza la persona migrante como sujeto político en este país? ¿Cómo están operando las agencias del sistema de Naciones Unidas en el atravesamiento de las agendas de estas entidades?* son algunas de las preguntas sobre las cuales continuar la indagación.

## Referencias

- Armas, Constanza. 2020. “¿Cómo se organizan los recién llegados? Aproximación descriptiva al asociacionismo venezolano en Buenos Aires”. Trabajo Final de Especialización, Universidad Nacional de Lanús.
- Armas, Constanza y Anitza Freitez. 2021. *Mapeo de asociaciones y organizaciones de migrantes venezolanos en América Latina*. Caracas: OVM-Universidad Católica Andrés Bello.
- ASOVEN. 1999. Estatuto de la Asociación de Venezolanos en la República Argentina.  
<https://asoven.com.ar/wp-content/uploads/2019/11/Estatutos.pdf>
- Basch, Linda, Nina Glick Schiller y Claire Blanc-Szanton. 1994. *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-State*. Amsterdam: Gordon and Breach.
- Botto, Mercedes y Laura Golbert. 2021. “La Argentina como crisol de Naciones: ¿Mito o realidad? Un análisis a la luz de la experiencia venezolana (2015-2019)”. En *II Informe Regional del Sistema FLACSO. Una mirada sistemática sobre las migraciones en América Latina y el Caribe: el Estado y la economía como factores de influencia*, coordinado por Dirk Bornschein, 31-46. San José, Costa Rica: FLACSO.  
<https://www.flacso.org/sites/default/files/2022-03/Segundo%20Informe%20Regional%20-%20Completo.pdf>
- Caggiano, Sergio. 2011. “Migrantes y luchas por derechos: Posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones”. Ponencia

- presentada en el V Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo Crisis Global y Estrategias Migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad, FLACSO-Ecuador, Quito, 18-20 de mayo. <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/migrantes-y-luchas-por-derechos-posibilidades-y-limitaciones-de-la-articulacion-entre-coalicion-por-venezuela>.
- Coalición por Venezuela. <https://www.coalicionporvenezuela.org/>
- Dirección Nacional de Migraciones. 2019. Disposición DNM 520/19. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-520-2019-319449/texto>
- Gavazzo, Natalia. 2007/2008. “Inmigrantes en el imaginario de la Nación. Una visión desde las organizaciones de tres comunidades latinoamericanas en la Argentina del siglo XXI”, *Colección 18/19*: 49-77.
- González Gil, Adriana. 2007. “Las organizaciones de los inmigrantes como potenciador y/o inhibidor de su instalación en las sociedades de destino: el caso de los colombianos en España”. *Revista de Antropología Iberoamericana* 2 (3): 521-549.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández y Lucio Baptista. 2006. *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw-Hill Interamericana.
- Melucci, Alberto y Alejandra Massolo. 1991. “La acción colectiva como construcción social”. *Revista Estudios Sociológicos* 9 (26): 357-364.
- Ministerio de Educación. 2018. Res. ME 230-E/2018. <https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/230-18.pdf>
- Nicolao, Julieta, Natalia Debandi y Ana Paula Penchaszadeh. 2022. “Migración venezolana en la República Argentina. Desafíos emergentes de su integración local en el marco de la pandemia”. *Polis* 21 (61): 111-141. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682022000200146](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682022000200146)
- Pacecca, María Inés y Gabriela Liguori. 2019. *Venezolanos/as en Argentina. Un panorama dinámico (2014-2018)*. Buenos Aires: OIM, ACNUR, CAREF. <http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Informe%20Final%20Venezolanos-as%20en%20Argentina%20-%20Para%20web>

- Penchaszadeh, Ana Paula. 2021. “Breve análisis de la situación de acceso a derechos de la Población migrante en argentina con base en información Estadística provista por la DNM (2016-2020) y el ANSES (2020)”. Documento de Incidencia #1.  
<https://docs.google.com/document/d/1DFtoiijjBQoxrdQm-qVpwx41k1RjeNxFD/edit>
- Pereyra, Brenda. 2005. “¿La unión hace la fuerza? Ciudadanía y organizaciones en el contexto de la migración”. En *Migraciones internacionales en la década del '90 en Argentina*, compilado por Cristina Cacapardo, Silvia Chejter, Brenda Pereyra y Graciela Varela, 57-76. Santiago de Chile: CECYM, Fundación Instituto de la Mujer, Cotidiano Mujer, REPEM.
- R4V Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela y RIOSP-DDHH. 2021. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en la República Argentina*. CABA: R4V <https://reliefweb.int/report/argentina/diagn-stico-sobre-la-situaci-n-de-los-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-y>
- R4V Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>
- Rex, John. 1994. “Ethnic Mobilisation in Britain”. *Revue Europeene des Migrations Internationales* 10 (1): 7-32.
- Rho, María Gabriela. 2020. “De las luchas por una nueva ley de migraciones al Paro Migrante. Nuevas configuraciones de las luchas migrantes”. *REMHU* 28 (58): 127-145. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005808>
- Rosas, Carolina, Sandra Gil Araujo y Verónica Jaramillo. 2021. “Contrapuntos entre la política migratoria macrista y la acción colectiva migrante en la zona metropolitana de buenos aires (2016-2019)”. En *Bolivia en Argentina y América Latina: trayectorias y políticas migratorias en contextos de plurilocalidad*, compilado por Mercedes Di Virgilio, 283-300. Ciudad de Buenos Aires: Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU).
- Ruiz Durán, Manuel. 2021. “La política transnacional en torno al conflicto venezolano. Los venezolanos en Argentina y la red de derechos humanos

en el continente (2017-2019)”. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín.

Sala, Gabriela. 2021. “Salir de Venezuela para cuidar en Buenos Aires”. En *Actas del XV Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. [https://aset.org.ar/wp-content/uploads/2022/08/3\\_SALA\\_PONENCIA-Gabriela-Adriana.pdf](https://aset.org.ar/wp-content/uploads/2022/08/3_SALA_PONENCIA-Gabriela-Adriana.pdf).

Tilly, Charles. 1990. “Modelos y realidades de la acción colectiva popular”. *Zona Abierta* 54/55: 167-195.

Toral, Guillermo. “Las asociaciones de inmigrantes como sociedad civil: un análisis tridimensional”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (132): 105-130.

### Anexo 1. Listado de organizaciones de migrantes venezolanas mapeadas en Argentina

Nombre	Tipo de OSC
Fundación para la Integración Cultural (FICU)	Cultural
Alianza por Venezuela	De apoyo
Asociación Civil Venezolanos en Córdoba Argentina (ACVCA)	De apoyo
Asociación de Venezolanos del AMBA (AVBA)	De apoyo
Asociación de Venezolanos en Corrientes (ASOVECO)	De apoyo
Asociación de Venezolanos en Cuyo	De apoyo
Asociación de Venezolanos en el Municipio de Pilar	De apoyo
Venezolanos en Quilmes	De apoyo
Asociación de Venezolanos en la República Argentina (ASOVEN)	De apoyo
Asociación de Venezolanos en Rosario (VENEROSARIO)	De apoyo
Ayúdanos a ayudar BA	De apoyo
Baires de Libertad	De apoyo
Con más Corazón (conmascorazon.ar)	De apoyo

Guáramo Ecosistema Migrante	De apoyo
Lazos de Libertad Asociación civil	De apoyo
Smidvenezuela (Save My Identity Arg)	De apoyo
Venezolanos en Bahía (Bahía Blanca)	De apoyo
Venezolanos en Campana	De apoyo
Venezolanos en Comodoro Rivadavia	De apoyo
Venezolanos en Escobar	De apoyo
Venezolanos en Jujuy	De apoyo
Venezolanos en La Plata	De apoyo
Venezolanos en Misiones	De apoyo
Venezolanos en Neuquén	De apoyo
Venezolanos en Tierra del Fuego	De apoyo
Venezolanos en Zárate	De apoyo
Venezolanos Radicados en Salta	De apoyo
Asociación de jubilados y pensionados de Venezuela en Argentina (AJUPEVENAR)	De apoyo a un sector específico
Niños, niñas y adolescentes venezolanos en Argentina	De apoyo a un sector específico
Acción Democrática Argentina	Político-partidaria
Alianza Bravo Pueblo Global	Político-partidaria
Copei Argentina	Político-partidaria
Primero Justicia (en) Argentina	Político-partidaria
Vente Argentina	Político-partidaria
Voluntad Popular Argentina	Político-partidaria
Arquitectos Venezolanos en Argentina (AVA)	Profesional
Asociación de Bionalistas Venezolanos (BIOVENAR)	Profesional
Asociación de Enfermeros Venezolanos en Argentina (ASOENVEAR)	Profesional
Asociación de Farmacéuticos Venezolanos en Argentina (ASOFARVENAR)	Profesional
Asociación de Ingenieros Venezolanos en Argentina (IngVenArg)	Profesional
Asociación de kinesiólogo/as y fisioterapeutas venezolanos en Argentina (ASOVEKAR)	Profesional

Asociación de Médicos Venezolanos en Argentina (ASOMEVENAR)	Profesional
Asociación de Nutricionistas Venezolanos en Argentina (NUTRIVENAR)	Profesional
Asociación de Profesionales de Ciencias Económicas en Argentina (ACEVENAR)	Profesional
Asociación de Psicólogos Venezolanos en Argentina (PSICOVEN)	Profesional
Asociación de Radiólogos Venezolanos en Argentina	Profesional
CREEducación (Creemos en la Educación)	Profesional
Odontólogos Venezolanos en Argentina (ASOVEA)	Profesional
Organización Profesional para Venezolanos en Argentina (Provear)	Profesional
Unión de venezolanos terapistas de lenguaje y fonoaudiólogos (uvetelf.ar)	Profesional
Consejo de Cooperación para la Comunidad Venezolana en Argentina / Federación de OSC de venezolanos en la República Argentina (FOCVA)	Red de OSC
Unión de Venezolanos en Argentina (UVENAR)	Red de OSC

*Fuente: elaboración propia*

# UNA CONSTITUCIÓN PARA LA TRANSICIÓN. LAS NEGOCIACIONES ENTRE EL PARTIDO RADICAL Y EL JUSTICIALISTA PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN DURANTE LA PRESIDENCIA DE RAÚL ALFONSÍN (1983-1989)

---

**Mauro Amorosino\***

Universidad del Salvador

✉ [mauro.amorosino@gmail.com](mailto:mauro.amorosino@gmail.com)

Recibido: 5 de abril de 2023

Aceptado: 25 de agosto de 2023

DOI: 10.46553/colec.34.2.2023.p95-133

**Resumen:** Este artículo busca comprender las razones y mecanismos que permitieron, durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), el acercamiento entre los dos partidos mayoritarios de la Argentina, radicalismo y justicialismo, para negociar los cimientos de una reforma constitucional y, asimismo, discernir los motivos que impidieron que dicha reforma pudiese llevarse a cabo.

El gobierno de Alfonsín, a partir del relativo respiro económico que trajo consigo el Plan Austral y el triunfo oficialista en las elecciones intermedias de 1985, buscará concretar una de sus grandes apuestas políticas: la reforma de la Constitución. Para ello, con la intención de construir un consenso reformista, se acercará a la línea cafiérista de la renovación peronista cuando ésta lideraba el partido. Las negociaciones llevaron a que, para fines de 1988, las coincidencias hicieron pensar a las partes que la reforma estaba próxima a

---

\* Doctorando en Historia (EIDAES-UNSAM). Magister en Historia (UTDT).

concretarse. Sin embargo, el cambio en los liderazgos partidarios, que encumbrará a Eduardo Angeloz y Carlos Menem como los candidatos presidenciales para las elecciones de 1989 —ambos menos seguros de la oportunidad y necesidad de modificar la Constitución—, harán perder impulso y respaldo a la concertación necesaria para la reforma que deberá esperar otros cinco años para concretar su dilatada materialización.

**Palabras clave:** Reforma constitucional; transición; Radicalismo; Justicialismo.

## **A CONSTITUTION FOR THE TRANSITION: NEGOTIATIONS BETWEEN THE RADICAL PARTY AND THE JUSTICIALIST PARTY TO REFORM THE CONSTITUTION DURING THE PRESIDENCY OF RAÚL ALFONSÍN (1983-1989)**

**Abstract:** This article seeks to understand the reasons and mechanisms that allowed, during the presidency of Raúl Alfonsín (1983-1989), the rapprochement between Argentina's two major political parties, the Radical Civic Union (Unión Cívica Radical) and the Justicialist Party (Partido Justicialista), to negotiate the foundations of constitutional reform. It also aims to discern the motives that prevented the successful implementation of such reform. The government of Alfonsín, buoyed by the relative economic relief brought about by the Austral Plan and the ruling party's victory in the midterm elections of 1985, sought to achieve one of its major political objectives: constitutional reform. To build a reformist consensus, Alfonsín's administration approached the Cafiero faction of the Peronist Renewal (Renovación Peronista) when it was leading the party. The negotiations led both sides to believe that the reform was on the verge of materializing by the end of 1988 due to their shared views. However, the change in party leadership, which elevated Eduardo Angeloz and Carlos Menem as the presidential candidates for the 1989 elections —both less convinced of the timing and necessity of constitutional modification— led to a loss of momentum and support for the necessary agreement on the reform which had to wait another five years to materialize its lengthy implementation.

**Keywords:** Constitutional reform; Transition; Radicalism; Justicialism.

## I. Introducción

El 13 de marzo 1986, el presidente Raúl Alfonsín le solicitó al Consejo para la Consolidación de la Democracia, un órgano creado el año anterior con el fin de asesorarlo en una variedad de temas institucionales, que dictamine acerca de la oportunidad y necesidad de reformar la Constitución Nacional. En sus conclusiones, el Consejo planteará que cualquier tipo de reforma, en contraste con los dos intentos inmediatamente anteriores de 1949 y 1957, debería realizarse por medio de un gran acuerdo entre las expresiones políticas del momento: radicales y justicialistas. Este trabajo buscará estudiar los procesos que permitieron alcanzar un acuerdo entre estas fuerzas partidarias para llevar adelante una reforma constitucional, al mismo tiempo que intentará responder al interrogante respecto de cuáles fueron las causas que impidieron su inmediata concreción.

El vínculo entre los partidos mayoritarios estuvo caracterizado, durante el gobierno democrático que sucedió al régimen militar del período 1976-1983, por la falta de acuerdos previos para asentar reglas mínimas de pugna y convivencia después de más de siete años de proscripción de disputa partidaria. Este vacío naturalizará una lógica de competencia de suma cero, en la cual existieron pocos incentivos para generar procesos de concertación entre radicales y justicialistas, aun cuando el régimen no parecía estar lo suficientemente afianzado como para contener una relación de abierto enfrentamiento entre sus principales fuerzas políticas. Sin embargo, uno de los indicadores que mostrará rasgos de acercamiento, negociación y conciliación entre intereses contrapuestos, con relativo éxito, será lo alcanzado por los equipos técnicos y políticos radicales y peronistas para reformar la Constitución.

Asimismo, la relación entre ambos partidos también estuvo signada por procesos de recambio y transformaciones internas, de entre las cuales sobresale la que se vivió al interior de la dirigencia peronista cuyas diferentes facetas, representantes y liderazgos, alternarán un rol de oposición dura e intransigente con puntuales aproximaciones al gobierno. Estos acercamientos estarán liderados, principalmente, por la facción renovadora de Antonio Cafiero. No será hasta su imposición por sobre el poder sindical –que había conducido hasta ese momento– que el gobierno encontró un interlocutor dispuesto a negociar una reforma constitucional.

Sin embargo, surgirá también desde el seno mismo de esta corriente quien habrá de ser uno de los principales responsables por pausar el proyecto: Carlos Menem.

Desde el radicalismo, la elección de Eduardo Angeloz como candidato presidencial pareció priorizar el pragmatismo de Alfonsín antes que el convencimiento acerca de la idoneidad y afinidad ideológica del presidente para con el gobernador. La relación de ambos estuvo marcada, desde el inicio de la gestión, por las críticas del cordobés tanto al manejo de la economía como a la relación estrecha que Alfonsín y su círculo más cercano —principalmente la Junta Coordinadora corporizada en Enrique Nosiglia— mantenían con la rama renovadora del peronismo. Para 1988 Angeloz representaba una de las pocas figuras radicales competitivas después de la difícil elección de 1987 y, a pesar de las diferencias que parecían mantener ambos líderes en temas como el proyecto de reforma constitucional, Alfonsín se inclinará por apoyar al cordobés, resignando sus propios proyectos a las urgencias del momento.

La realidad económica del período será otro gran condicionante de la relación bipartidista, imponiendo los límites de lo posible y generando incentivos tanto para el acercamiento de las partes como para su distanciamiento, permitiendo pensar estrategias de consolidación democrática, pero también obligando a detener cualquier iniciativa que no estuviera anclada en las necesidades de lo inmediato. La reforma constitucional vio la luz en un momento de estabilización dado por el Plan Austral de 1985 y se terminará de difuminar en los albores del proceso hiperinflacionario que arrastrará todo, incluida la presidencia de Alfonsín.

El presente trabajo se dividirá en tres secciones. La primera busca entender las razones que le permitieron a Alfonsín instalar en la agenda pública una serie de proyectos propios con el fin de consolidar su proyecto democrático. De todos ellos, la reforma constitucional aparecerá como uno de los más relevantes.

Las elecciones de septiembre de 1987, en donde la facción cafierista de la renovación peronista tendrá su instante de hegemonía interna, marca el inicio de la segunda sección. Será desde el liderazgo de Cafiero al frente del partido que se irán entrelazando vínculos específicos con el

gobierno que permitieron construir un consenso reformista cuyo pico de acercamiento se dará en los acuerdos alcanzados por Alfonsín y Cafiero en enero de 1988.

La tercera sección se centra en las razones que llevaron al deterioro de ese consenso reformista. La derrota del entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires en la elección interna presidencial del justicialismo de julio de 1988 y la necesidad de desmarcarse de una administración en declive por parte de Angeloz, el candidato radical, significará el ocaso de los liderazgos de Alfonsín y Cafiero. Las agendas electorales de Menem y el gobernador de Córdoba, enmarcadas en un contexto de debilitamiento institucional y caos económico, llevó a reforzar identidades partidarias antagónicas por sobre la continuidad de la agenda de consensos que habían llevado hasta allí el presidente y el gobernador de Buenos Aires, dándole punto final al proyecto de reforma.

En la conclusión se intentará plantear algunos puentes entre la reforma inconclusa de la presidencia de Alfonsín con el resurgir del proyecto reformista durante la presidencia de Menem, con la intención de introducir algunos interrogantes alrededor de las posibles continuidades entre ambos momentos.

Por último, unas palabras sobre las elecciones metodológicas y las fuentes utilizadas. Este trabajo buscará generar un aporte al campo de la historia reciente argentina, desde una perspectiva histórico institucionalista y asumiendo un estilo narrativo, al reconstruir las dinámicas y estrategias que los actores del sistema político partidario argentino desplegaron durante la presidencia de Alfonsín en pos de describir, explicar e interpretar las acciones que los mismos tomaron para intentar una reforma constitucional. Para ello, con el fin de reconstruir la voz de los múltiples protagonistas de esta reforma incompleta, se trabajará con varios conjuntos de fuentes, de entre las cuales podemos mencionar las fuentes orales pertenecientes al Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea del Programa de Historia Política de la UBA, y las entrevistas de elaboración propia. Asimismo, se realizó una revisión de la prensa periódica de la época -diarios y revistas- y se recurrió tanto a memorias elaboradas por los propios involucrados como a documentos partidarios.

## II. Legitimidad y transición

Los altos niveles de incertidumbre e imprevisibilidad que caracterizaron el paso desde un régimen autoritario a uno democrático en la Argentina de 1983 (Portantiero 1987; Lesgart 2003; Maina 2021), se conjugaron con un sistema partidario y político que no construyó pactos tendientes a definir las reglas de juego de la reconstrucción democrática, ni a reducir los conflictos o limitar la competencia en pos de fortalecer la adhesión de los actores al sostenimiento de las instituciones del novel régimen, provocando un choque de abierta competencia entre sí desde el primer momento (Torre 1991; Mustapic y Goretti 1992).

Como afirman de Riz y Smulovitz (1992), esta ausencia de consensos respecto de las reglas del régimen político generará un tipo de enfrentamiento de suma cero entre los actores, en la cual la dirigencia de ambos partidos percibió cualquier triunfo de su adversario como una pérdida de sus propios intereses, haciendo de la conveniencia de la cooperación para el logro de un objetivo común superior algo muy poco frecuente y en donde los logros gubernamentales dependieron del ejercicio del poder y de la imposición antes que del acercamiento con sus competidores.<sup>49</sup>

Para que fuera posible el ingreso en la agenda pública de una propuesta de reforma constitucional, dos factores ayudarán a romper ese *juego imposible*: la pausa que significó sobre las urgencias económicas el inmediato éxito del Plan Austral, que le permitió al presidente buscar acuerdos de gobernabilidad desde una posición de mayor fuerza para marcar el ritmo y los lineamientos de los mismos, y, en complemento, el triunfo del oficialismo en las elecciones intermedias de 1985 y la consolidación de un interlocutor alternativo a la ortodoxia sindical dentro del peronismo, como lo fue la renovación liderada por Cafiero y Menem. Mientras que la victoria electoral le brindó al gobierno la legitimidad del respaldo por las urnas para buscar consolidar una “nueva cultura política” (Aboy Carlés 2004, 39), la renovación representó la aparición

---

<sup>49</sup> Este tipo de liderazgo que construirá Alfonsín lo llevó a excluir, incluso, a su propia estructura partidaria de la toma de decisiones gubernamentales, creando una distancia del tradicional modelo partido-comité del radicalismo (de Riz y Feldman 1991).

en el corazón de la oposición de un sector que se mostraba como una alternativa potencial para constituirse en un interlocutor capaz de generar la concertación de un orden democrático consolidado.

### **III. El debate sobre la reforma de la Constitución en el marco de una política de choque y consenso durante los años de Alfonsín**

La promesa inicial de refundación que trajo consigo el inicio de la presidencia de Alfonsín chocará con la realidad condicionada de los legados recibidos (Novaro 2009, 100). De todos ellos, el económico resalta por las limitaciones que impuso tanto a la gestión como a las expectativas iniciales del cambio de régimen. En marzo de 1984 el equipo económico de Alfonsín realizaba un repaso de los componentes que hacían a la crisis en la cual estaba subsumido el país: inflación del 400%, la más alta del mundo en ese momento; producto per cápita inferior a 1970; producto industrial de 1983 inferior a 1971; nivel de inversión a principios de la década de 1980 inferior al de una década atrás; un sistema productivo desarticulado por efecto de una política de apertura externa irresponsable; deuda externa que equivalía a no menos de cinco años de exportaciones y cuyos intereses representan anualmente casi el 40% del ahorro total; descontrolado déficit fiscal, superior al 15% del PBI hacia finales de 1983; distorsión de la estructura de salarios y desarticulación de las economías regionales (Torre 2021, 70-71).

Para febrero de 1985, incapaz de estabilizar las variables económicas internas ni de llevar a buen puerto las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional para lograr el desembolso de un segundo tramo del préstamo Stand-by, renunciará el primero ministro de economía de Alfonsín, Bernardo Grinspun. Lo reemplazará el hasta entonces secretario de Planificación, Juan Sorrouille, cuyo equipo elaborará un ambicioso programa de estabilización mediante una política de shock que combinó medidas ortodoxas y heterodoxas para detener la inflación y las expectativas que existían sobre la misma. El Programa de Reforma Económica, o Plan Austral, fue bien recibido, con evidente esperanza por parte de la población, generando una relativa estabilidad de los índices de inflación y las expectativas sobre la misma, disminuyendo la brecha entre dólar oficial y el paralelo, generando la renovación de los depósitos de los ahorristas y

fortaleciendo la recaudación y la corrección fiscal. Para octubre de 1985, la inflación al consumidor se estabilizaría en 2% mensual. (Gerchunoff y Llach 2010).

Por otro lado, ese primer momento de la administración también se caracterizó por su intento de fortalecer el régimen político en un contexto marcado por presiones corporativas sindicales, económicas, militares y eclesiásticas (Gargarella et al. 2010). Alfonsín buscó hacer resurgir el Estado de derecho a través de la recuperación del respeto por los derechos humanos —mediante una política de esclarecimiento y castigo a las violaciones de los mismos durante el gobierno militar— y de las garantías constitucionales mediante el ejercicio del derecho a elegir a los representantes mediante elecciones periódicas (Torre 1991, 149).

Sin embargo, la mera defensa de las libertades por sí mismas no bastará para lograr el impulso transformador que el gobierno buscaba protagonizar. El respiro económico que otorgó el Plan Austral —existía la percepción de que lo peor ya había pasado—, y la victoria en las elecciones intermedias de 1985, con el 42,93% de los votos, le permitió a la administración realizar un llamado a la concordancia desde una posición de fortaleza para generar los pospuestos acuerdos políticos en pos de consolidar el novel régimen. El gobierno contaba con la solidez aparente como para imponer su propia visión sobre lo que debía ser el proceso de refundación del sistema a raíz de su predominio político y, al mismo tiempo, se pensaba también con la capacidad de elegir los actores políticos, económicos y sociales con los cuales sentarse a discutir dicho proceso.

La consolidación de la renovación peronista —será la segunda fuerza más votada en la provincia de Buenos Aires por sobre el sello oficial del PJ— despertó, en Alfonsín y sus hombres, la esperanza de haber encontrado un interlocutor legitimado desde su propio discurso, corriendo del centro político al sindicalismo ortodoxo, al que identificaba con el pasado autoritario que se quería dejar atrás.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> La búsqueda de la fractura del peronismo fue uno de los objetivos políticos primigenios de Alfonsín durante su administración, como lo refleja la fallida sanción de la Ley de Reordenamiento Sindical, o Ley Mucci (ver, entre otros, De Riz, Cavarozzi y Feldman 1987; Gaudio, y Thompson 1990 y Masi 2014). Como afirma Gerchunoff

El punto de partida del proyecto democrático alfonsinista vio la luz el 1 de diciembre de 1985 en lo que se conocerá como el discurso de Parque Norte (de Ípola 2004, 53). En aquel plenario de delegados del Comité Nacional de la UCR, Alfonsín llamará a consensuar el piso mínimo de las reglas de juego del sistema para posibilitar el disenso dentro del marco institucional. Ese reclamo a trabajar acuerdos básicos se proponía desde una posición superadora de la construcción política del pasado, negando tanto al populismo como al liberalismo salvaje, dando lugar a lo que se pensó como un tercer movimiento histórico.

Los objetivos que se estaba planteando Alfonsín no eran nuevos, ni modestos. Los desafíos implicaban la construcción de una sociedad diferente sobre nuevos consensos. Si el primer paso de esa nueva sociedad se había dado con la apertura y la pluralidad del fin de la dictadura, era momento de plasmar esos valores y derechos en un código normativo modernizador (Alfonsín 1996, 81).

Al año siguiente, estas ideas orientadoras se materializaron en un conjunto de reformas en cuyo diseño se involucró buena parte del gobierno y del partido. El corazón del proyecto democrático alfonsinista surgirá del Consejo para la Consolidación de la Democracia, un órgano creado en diciembre de 1985 para asesorar al presidente en una variedad de cuestiones institucionales, dirigido por Carlos Nino e integrado por expertos de variada filiación partidaria. Entre sus ejes de trabajo estarán la cuestión de la reforma constitucional; el traslado de la sede del gobierno nacional a la ciudad de Viedma; la presentación de planes para modernizar el Estado y sectores básicos de la economía para atraer inversores externos y alentar las exportaciones industriales y favorecer –sobre todo esos sectores– una participación creciente de los sindicatos en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo, buscando introducir a la vez un esquema descentralizado y más flexible de manejo de las relaciones laborales, acorde a un nuevo enfoque de la concertación (Novaro 2009, 174).

---

(2022, 247), al referirse al primer año del gobierno radical, luego del impacto que produjo al interior del peronismo la elección de 1983: “La primera cosa a hacer era la que estuviera a su alcance para demorar la recuperación peronista, haciéndole zancadillas, poniéndole piedras en el camino, dividiéndolo”.

De todas esas reformas, la de la Constitución guardaba para Alfonsín la convicción de no ser un proyecto más. Aún “sin prejuicio de ser discutido, corregido, perfeccionado, poseía una capacidad convocante que excedía, por sus virtualidades, los puntos de vista particulares de un sector, de una corporación e incluso de una agrupación partidaria” (Alfonsín 1996, 108). La reforma constitucional era la gran apuesta política del proyecto de democracia radical, la representación del optimismo con el que miraba el futuro desde 1986.

Ese mismo año, el Consejo dictaminó favorablemente a la cuestión de la reforma —con las discrepancias de Oscar Puiggros y Fernando Storni en relación a la oportunidad—. Por un lado, el texto del dictamen afirmaba que las sucesivas transgresiones que había sufrido la Constitución, aunque explicadas fundamentalmente por factores externos a la misma, no dejaba de demostrar que la Ley Fundamental albergaba algunas deficiencias funcionales que no habían favorecido la posibilidad de enfrentar con éxito situaciones de tensión y crisis (Consejo para la Consolidación de la Democracia 1986, 24). Al mismo tiempo, otra de las razones que abonaba la necesidad de reforma era la urgencia por ajustar una de las constituciones más antiguas del mundo a los principios de la filosofía política que se habían incorporado al constitucionalismo desde su sanción (Consejo para la Consolidación de la Democracia 1986, 25).

Visto en perspectiva, que la Argentina de 1986 estuviera viviendo un momento complejo parecía ser más la norma que la excepción. Tal vez por eso mismo el dictamen del Consejo afirmará que la coyuntura adversa que representaban esos primeros años democráticos no eran motivo para retrasar la reforma. Finalmente, la Constitución había nacido en medio de una guerra civil y la reforma de 1860 no se había quedado atrás por su escenario desfavorable. Una nueva realidad política requería de nuevas normas fundamentales para su encauzamiento. Y, si no hubiera habido cambios o crisis, no habrían existido motivos para cambiar lo establecido (Consejo para la Consolidación de la Democracia 1986, 28).

La recomendación central del Consejo era que la reforma debería hacerse a través de la construcción de un amplio y generalizado consenso social y político que lo sustentara (Consejo para la Consolidación de la

Democracia 1986, 25). A pesar de que dicho consenso era parte de las exigencias del artículo 30 de la Constitución, las experiencias de 1949 —donde el peronismo llevó adelante una reforma sin consensuar con la oposición, imponiendo su mayoría legislativa y la reinterpretación del artículo 30 de la Constitución para desestimar la minoría del radicalismo en el Congreso— y de 1957 —donde el partido mayoritario, el peronismo, estuvo proscrito de participar en las elecciones constituyentes—, mostraban a las claras que no siempre aquello que está normado se cumple.<sup>51</sup>

En esos primeros momentos del proyecto reformista existió, en gran parte del arco político, una amplia mayoría de dirigentes que se mostraron a favor del mismo, incluyendo parte del peronismo. Aun así, la fractura interna que estaba viviendo el justicialismo también se replicará en la cuestión de la reforma constitucional. Mientras que parte del sector ortodoxo-sindical planteaba que no era el momento —la cuestión de la oportunidad se mostraba como factor disruptivo—, la renovación adhería tanto a la necesidad como a la oportunidad.

Entre las voces que se alzaron contrarias a la oportunidad se encontraba la del excandidato a presidente peronista, Ítalo Luder, quien afirmará en repetidas ocasiones que no era el momento para discutir una reforma constitucional por la incertidumbre jurídica que el debate traería consigo y las consecuencias que esto podría generar en el ingreso de capitales extranjeros (*Clarín*, 8/7/1986; *Somos*, 5/11/1986).

Eduardo Menem, portavoz de la renovación que llegaba desde el interior, hizo público su posicionamiento a favor del proyecto. El hermano del gobernador de La Rioja pondrá el acento en la necesidad de actualizar, en línea con la posición histórica del justicialismo, la doctrina liberal que sustentaba la Constitución de 1853 a las transformaciones sociales, políticas, económicas y jurídicas que el mundo contemporáneo traía consigo y que hacía al documento firmado más de 130 años atrás una pieza basada en principios alejados de la realidad de su presente. El peronismo,

---

<sup>51</sup> Además de las experiencias mencionadas, la Constitución de 1853-1860 tuvo reformas parciales y menores en 1866 y 1898. Asimismo, se presentaron más de 84 proyectos para reformarla en diputados o senadores desde 1856 hasta 1989. Ninguno de ellos pasará del estado parlamentario. Para un repaso histórico por las características de estos proyectos ver Botana y Mustapic (1991) y Serrafiero (1993).

representado aquí por la pluma de Menem, buscaba reincorporar los principios que habían sostenido la reforma de 1949 en el nuevo ordenamiento fundamental (*La Nación*, 5/11/1986).

Asimismo, Menem incluyó otro aspecto que se convertirá en uno de los principales ejes de discordia entre ambos partidos hasta bien entrada las negociaciones: la figura del primer ministro. El posicionamiento contrario en esta y otras cuestiones en relación a lo expresado por el dictamen del Consejo —rol del Parlamento y atribuciones del Senado, por citar algunas— auguraban unas negociaciones complejas. Resultaba imperioso para las partes llegar a esos debates fortalecidos en pos de lograr imponer sus posiciones. Una victoria contundente en las elecciones de 1987 aparecía como la clave para lograrlo.

Al mismo tiempo que la cuestión de la reforma ingresaba en la agenda pública, también lo hará en el debate interno partidario justicialista en dos encuentros que fueron controlados por la renovación durante 1987: La Falda y Bariloche.

En el primer Encuentro de Candidatos Justicialistas desarrollado en La Falda, Córdoba —que no contó con la presencia de Carlos Menem—, se elaboraron documentos que expresaban la posición renovadora sobre tres ejes: defensa nacional y situación castrense, política institucional y economía.

El de política institucional tenía como parte fundamental el tema de la reforma, en donde los renovadores se manifestaban a favor de la misma, aunque los miembros del partido anteponían a la creación de una Asamblea Constituyente la firma de un nuevo Pacto Federal que reafirmara las autonomías provinciales. La cuestión del Pacto será condicionante para el peronismo en todas las negociaciones que se llevarán adelante de aquí en más, como se verá a lo largo de estas páginas.

A diferencia de los justicialistas ortodoxos, los renovadores no solo buscaban discutir una nueva Constitución, sino que incluso ponían un marco temporal específico para la sanción de la misma. Ese marco planteaba un horizonte pos elecciones de 1987 en donde los renovadores se pensaban protagonistas como parte de una rearticulación del sistema de poder basado en las provincias como unidades de contrapeso frente a la Nación. El gobierno ya comenzaba a mostrar signos de desgaste no

solo políticos, sino principalmente económicos con un Plan Austral que se mostraba limitado ante la multiplicidad de demandas a los que era sometido. Esto presagiaba que en la elección donde se elegirían 22 gobernadores —cuyo mandato era de 4 años a diferencia del presidencial—, sería el momento propicio para negociar desde una posición de mayor fortaleza.

En el Segundo Encuentro de Candidatos, llevado adelante en Bariloche, Río Negro, se formó una Comisión que trabajó específicamente la reforma constitucional en la cual se volverá a insistir con que la misma no debía ser un mero cambio institucional, sino que habría que pensarla como un cambio del modelo de sociedad, superando el modelo individualista liberal, una repetición de lo ya esgrimido en La Falda. En línea con lo expresado en el Encuentro, los renovadores consideraban que previo a la Convención, se debería llegar a tres grandes acuerdos: un Pacto Federal, un acuerdo político en el que se reflejaran las coincidencias de los grandes partidos respecto del modelo de sociedad futura y, por último, un respaldo de las “sociedades intermedias” a los contenidos de las futuras reformas (Segundo Encuentro de Candidatos a Gobernadores, Diputados Nacionales y Presidentes de Distrito del Partido Justicialista 1987).

#### **IV. El momento del PJ en el consenso constitucional: el pacto Alfonsín-Cafiero (o los cimientos del Pacto de Olivos)**

Si las elecciones de 1985 le habían otorgado la fuerza al gobierno para impulsarse a la búsqueda de un proyecto democrático propio, los resultados de las elecciones del 6 de septiembre de 1987 evidenciaron el ingreso a la etapa de declinación de la presidencia de Alfonsín. Ese año se eligieron por mitades representantes de la Cámara de Diputados, gobernadores provinciales y representantes de legislaturas provinciales por mitades también. El oficialismo obtuvo el 37,24% del total de votos, 114 diputados nacionales, que lo llevará a ser la primera minoría en la Cámara Baja perdiendo su quórum propio, y dos gobernaciones, Córdoba y Río Negro. La oposición justicialista alcanzó el 41,46% de los votos, 106 diputados nacionales y 17 gobernaciones —además del entonces gobierno nacional de Tierra del Fuego—, entre las que se encontraba Buenos Aires, donde triunfó Cafiero, y los importantes distritos de Santa Fe, Mendoza y Entre Ríos.

Corrientes, San Juan y Neuquén quedaron en manos de partidos provinciales.

La derrota marcó para el gobierno un desbalance de la relación de fuerza, obligando al presidente a intensificar el diálogo político con el peronismo a raíz de su reposicionamiento institucional en las provincias y las cámaras legislativas. Como se afirmara desde las páginas de *Ámbito Financiero* (5/1/1988), “el resultado de las elecciones del 6 de septiembre incorporó violentamente a la escena política argentina, monopolizada por el presidente Alfonsín durante los últimos años, a nuevos e importantes actores, Cafiero, Angeloz, Menem [...] y obligó a replantear estrategias con vistas a las elecciones presidenciales de 1989”.

Ese nuevo escenario convencerá a Alfonsín de que “se hacía imprescindible compartir la responsabilidad con la fuerza que se había mostrado como la primera minoría” (Alfonsín 2021, 183) para afrontar el tema de la reforma. A pesar de que el gobierno desplegaba una estrategia ambigua con la oposición justicialista, donde dependiendo la circunstancia y la política a discutir, elegía como interlocutor a la ortodoxia o a la renovación; para esta segunda instancia de la búsqueda de consenso para la reforma el gobierno elegirá a la renovación como contraparte. Esto se debió a dos razones bastante transparentes. La primera era que para este momento la renovación surgía como la rama más fuerte y representativa del PJ luego de los resultados de las elecciones. La segunda razón era que Cafiero se había mostrado en una sintonía similar a la del presidente en esta cuestión -no así en otro de los proyectos revitalizadores del gobierno como el traslado de la capital a Viedma, donde se opuso- al expresar que era el momento de avanzar hacia una reforma que permitiese conciliar “la idea de libertad que alumbró la Constitución de 1853” con la de “justicia social a través del moderno constitucionalismo social [que estaba] presente en todas las constituciones democráticas dictadas esta segunda mitad del siglo” por medio “del consenso mayoritario de los argentinos, logrado después del correspondiente debate” (*La Nación*, 2/1/1988).

Equipos de ambos partidos encararán conversaciones durante los últimos meses de 1987 y los primeros de 1988, en las que abarcaron diferentes temáticas —como economía, seguridad y defensa—. La cuestión de la reforma quedó a cargo, por el oficialismo, de Ricardo Gil

Lavedra, quien recién oficializará su rol en mayo de 1988 cuando asumió como viceministro del Ministerio del Interior luego de su alejamiento de la Cámara Federal en lo Criminal de la Capital Federal en diciembre de 1987 (Gil Lavedra 2005). Hasta ese momento, a pesar de no haber tenido un rol institucionalizado, igualmente había sido el representante del presidente en ese tema. Por parte del justicialismo, el interlocutor será Alberto García Lema, hombre de Cafiero. Asimismo, participaron de forma activa Carlos Nino, quien coordinaba el Consejo para la Consolidación de la Democracia, y Héctor Masnatta por el peronismo.

El primer encuentro entre el presidente y el nuevo gobernador de Buenos Aires se dará el 7 de diciembre, en la casa de Gil Lavedra. En ese acercamiento, en principio secreto, se discutirán los términos de un acuerdo político para reformar la Constitución. Estarán presentes también, además del dueño de casa, Nino, García Lema y Masnatta. Un lado y otro harán saber los alcances de las negociaciones de los equipos técnicos.

Con las relaciones de fuerza girando hacia la primacía del peronismo renovador, la actitud del radicalismo sobre las posiciones del justicialismo acerca de la reforma había adquirido una permeabilidad que no se había visto en momentos anteriores (García Lema 2021). Esto permitió que las coincidencias llegaran al punto de ser suficientes como para hacer público los consensos alcanzados sobre el tema. Cafiero fue el primero en dar un paso para concretar una segunda reunión, esta vez institucionalizada y a la luz pública. Al asumir la gobernación, en su discurso ante la legislatura provincial, anticipó su disposición para juntarse con el presidente "...como paso inicial para una reforma constitucional integral y consensuada, que contemple la consolidación del sistema democrático, la vigencia efectiva de los derechos humanos y el afianzamiento de la justicia social" (*Clarín*, 11/12/1987).

En los primeros días de enero de 1988 se daban también otros pasos preparatorios para la cuestión de la reforma dentro del PJ. En el III Encuentro de Gobernadores Justicialistas, celebrado en Mar del Plata el 10 de ese mes, y que tendrá como figuras predominantes a Cafiero, quien será elegido presidente del Partido, y a Carlos Menem, elegido vicepresidente, se respaldó el camino emprendido de consensuar con el radicalismo la reforma constitucional precedida por un Pacto Federal (García Lema 1994, 54). Cafiero buscaba construir las bases de apoyo sobre las que sostener su

negociación con el presidente. Sin embargo, estas no estaban aseguradas, ya que se estaban construyendo sobre una mayoría basada en alianzas que no respondían plenamente a su figura (Cafiero 2011, 443). Paralelamente, García Lema y Masnatta<sup>52</sup> buscaban reforzar con Gil Lavedra los últimos detalles técnicos del acuerdo radical-justicialista (*Somos*, 13/1/1988).

Sin embargo, más allá de lo expresado en público, en su foro íntimo Cafiero dudaba. Dos eran las inquietudes que lo maltraían por esos días: que la propuesta de Alfonsín encerrara una trampa y que participar en una negociación de esas características con su principal adversario no terminara en un mimetismo con aquel al que aspiraba derrotar electoralmente en 1989 (Cafiero 2011, 443). La primera inquietud se mostrará injustificada. La segunda no. La prensa de la época transmitía que el peronismo compartía las dudas de su nuevo presidente: “Parecen ser ahora más los dirigentes que no ven clara la conveniencia de *“quedar pegados”* al radicalismo, perdiendo posibilidades para el momento en que se produzca la inevitable confrontación electoral” (*Somos*, 13/1/1988).

En Mar del Plata, a pesar de los interrogantes que se planteaban por lo bajo, se terminarán conjugando dos necesidades que materializarán las posibilidades reales de una negociación con el radicalismo. Por parte de los renovadores, cuyo origen y sostenimiento de poder había sido siempre federal (Ferrari y Mellado 2017), el objetivo estaba dado por lograr concesiones del gobierno para mejorar la relación Nación-provincias y poder sortear la crisis económica en la que estaban subsumidas éstas últimas.<sup>53</sup> Los gobernadores condicionaban el

---

<sup>52</sup> Al equipo negociador del peronismo se hubo de sumar, a partir del encuentro de Mar del Plata, Eduardo Menem. La incorporación derivó de la futura interna presidencial que se iba a llevar adelante ese mismo año y cuyos competidores, Menem y Cafiero habían sido oficializados en ese mismo encuentro. Asimismo, también se pactó que en la futura interna presidencial, la reforma no fuera tema de debate, lo que podría ser considerado como un indicador de que la modificación de la constitución era para el PJ una política que debía continuar, indistintamente del ganador (García Lema 2021).

<sup>53</sup> Los años de Alfonsín se caracterizaron por una relación de desconfianza y zancadillas mutuas entre el gobierno central y las provincias. Vencida la Ley N° 20.221 de coparticipación federal hacia el final de la dictadura, la administración radical hizo uso

tratamiento de temas “abstractos” como la reforma constitucional a la resolución de la “grave” situación económico social de las provincias (*Ámbito Financiero*, 11/1/1988).

En la vereda de enfrente, el oficialismo percibía a la reforma constitucional como una de las últimas herramientas para consolidar su legado en el proceso de transición democrática. Las ambiciones de ambas partes harían posible un acercamiento que se había mostrado esquivo cuando los objetivos e interlocutores habían sido otros (asociados al corporativismo sindical) y la percepción de ganancia por parte del justicialismo había sido menor a la que hubiera podido generar sentándose a negociar con el gobierno.

El 14 de enero de 1988, en la misma jornada donde se producirá en Monte Caseros un nuevo levantamiento carapintada, se concretará la reunión entre las cabezas de ambos partidos y se harán públicos los consensos a los que se había llegado en relación a la posible reforma. En Casa de Gobierno, en lo que pareció ser un clima distendido —aunque no de concordancia total— entre bromas por el reciente nuevo nieto de Alfonsín, el presidente y Cafiero firmarán una declaración conjunta, en donde coincidirán en la necesidad de impulsar una reforma constitucional y, en línea con lo expresado en las declaraciones de La Falda y Bariloche, “sentar las bases de un nuevo federalismo” (*Clarín*, 15/1/1988).

Las bases de lo que ese “nuevo federalismo” significaba para el PJ se detallaban en el documento de trabajo que los gobernadores peronistas elaboraron en Mar del Plata y que Cafiero le entregará al presidente. En él

---

de un manejo discrecional de las relaciones fiscales. Hubo arreglos parciales pero sin remisiones automáticas y con una inflación mensual de dos dígitos, el mero adelanto o retraso de las partidas implicaban premios suculentos y castigos terribles (Cao 2017, 292-293). La preocupación nacional por las políticas públicas provinciales estuvo monotématicamente ligada a la cuestión fiscal y a evitar que los esfuerzos que hacía la Nación en pos del ajuste se diluyeran en el gasto provincial. El incremento del empleo público provincial como mecanismo compensatorio y el uso de los bancos provinciales como fuente de crédito destinado a diversos usos, aumentará el déficit de las cuentas pública de varias provincias que derivaría en la solicitud al gobierno central de mayores transferencias. El Banco Central acudirá en su auxilio, lo que terminó generando una importante expansión monetaria en 1987. El control del Senado por parte del peronismo le serviría para mejorar su posición negociadora frente al gobierno que cedería constantemente (Belini y Korol 2020, 259).

se hacía hincapié en la necesidad de construir un acuerdo refundacional —como alguna vez lo había sido el Pacto Federal, el Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos y el Pacto de San José de Flores—, para reformular las relaciones entre Nación y las Provincias centrándose, entre otras cuestiones, en: perfeccionar el sistema de autonomías provinciales para descentralizar el poder; limitar las intervenciones federales; aumentar la influencia del Senado en la conformación de gabinetes ejecutivos y, probablemente la cuestión más acuciante para los gobernadores, lograr para las provincias mayor injerencia en la planificación y programación económica y en la administración tributaria (*Ámbito Financiero*, 15/1/1988). Los gobernadores estaban dejando en claro que, si existía una negociación para reformar la constitución, ellos tenían algo que decir al respecto.

Luego del encuentro entre Alfonsín y Cafiero se hará público un comunicado sobre el acuerdo alcanzado. Allí, después de manifestar que el pueblo argentino había llegado a un grado de madurez tal que exigía que los dirigentes políticos intercambiaran opiniones y extremen esfuerzos para buscar soluciones de forma conjunta a los graves problemas que atravesaba la Nación, se hará referencia a un punto donde ambos partidos coincidían, como era el voto directo para nombrar presidente —de especial interés para el peronismo ante el temor que Angeloz pactara una alianza con la UCeDe en el colegio electoral en la elección de 1989—. Luego, el comunicado matizaba un reclamo histórico de Alfonsín: la creación de la figura de un primer ministro o jefe de gabinete. La declaración no nombraba directamente esa figura institucional, si no que describía sus hipotéticas funciones, algo alejadas del plan original del presidente: “[proteger al Poder Ejecutivo] del desgaste de las cuestiones políticas cotidianas, desconcentrando funciones que no correspondan estrictamente a la jefatura del Estado, flexibilizando la marcha de la administración según las situaciones políticas y electores cambiantes” (*Clarín*, 15/1/1988). En diálogo con la prensa, Cafiero será más directo, “[el sistema presidencialista] necesita ser flexibilizado, pero no suprimido” y continuó en ese sentido remarcando las diferencias con el líder radical,

el presidente cree que hay que adaptar el sistema parlamentario a la situación argentina. Partimos de dos puntos de vista opuestos [...] a lo mejor corresponde hacer una suerte de flexibilización. Él quiere [por el presidente] un primer ministro o un jefe de gabinete y nosotros hablamos de un ministro coordinador. (*La Nación*, 15/1/1988)

Ya en la reunión llevada adelante en la casa de Gil Lavedra del 7 de diciembre del año anterior, los representantes renovadores habían dejado en claro que no compartían con el presidente la necesidad de cambiar el sistema a uno semipresidencialista o parlamentario, aunque no descartaban la posibilidad de incluir un ministro coordinador. Esta posición se mantendrá durante lo que duren las discusiones sobre la reforma —y más allá—. El peronismo también logrará incorporar en el documento conjunto la necesidad de que la reforma se asentara sobre un constitucionalismo social. Ambos estimaron el horizonte temporal para la elección de representantes para la Asamblea Constituyente al unísono con las elecciones nacionales de 1989 y que su labor culminara antes de la asunción del nuevo gobierno.

Cafiero se presentaba públicamente, en ese relacionamiento con Alfonsín, como el principal interlocutor del justicialismo ante el gobierno. Una posición que no estaba tan consolidada como hubiera deseado. Los líderes provinciales lo reconocían, por el momento, como un *primus inter pares* para los manejos internos y para los tratos con Nación. Pero a pesar de haber hecho suyos durante la reunión las reivindicaciones de los sectores sindicales y de pedir por las necesidades económicas de los trabajadores, continuaba habiendo sectores que se resistían al liderazgo del gobernador de Buenos Aires. Ubaldini, el líder de la CGT que venía demandando explicaciones sobre los alcances de las negociaciones que llevaban adelante Alfonsín y Cafiero por detrás de los hombres de la Central General del Trabajo (*Ámbito Financiero*, 6/1/1988), se mostrará “decepcionado” por los resultados del encuentro entre Alfonsín y Cafiero, por considerar que sus “reclamos han sido desechados nuevamente en el más alto nivel de Gobierno” y exigía un inmediato incremento del salario mínimo. A pesar de que Cafiero “hizo su primera llamada [luego de la reunión] para comunicarse” con el líder de la CGT, este se mostró desencantado por las conclusiones del mismo (*Clarín*, 16/1/1988). La interna no se había cerrado y los mensajes de ese desacuerdo se hacían públicos. Las críticas serán el

inicio de una presión que ejercerán desde el interior del partido dirigentes que buscaban ponerle freno a los entusiasmos reformistas del caferismo (*Somos*, 27/1/1988), con nombres que se expresaban públicamente, como el de Remo Constanzo y Raúl Carignano desde la Cámara de Diputados, el gobernador de Santa Fe José María Vernet y el ya mencionado Ítalo Luder (*Somos*, 10/2/1988) con otros que aún no lo hacían, pero que no tardarán en hacer pública su disidencia.

Por fuera del binomio de los partidos mayoritarios, la reunión despertará la crítica de la UCeDé, fuerza que se había resistido a la reforma desde el primer momento y que nuevamente se mostrará contraria a la modificación de la Constitución por considerarla “innecesaria, inoportuna e inconveniente [...] un acto institucional de tal importancia no puede sujetarse a oportunismos políticos y menos aún ligarse a cualquier otro acto electoral”, dirá el secretario general del partido, Jorge Podestá (*La Nación*, 16/1/1988). Álvaro Alsogaray veía en esa búsqueda de entendimiento entre radicales y peronistas un “contubernio” para restar posibilidades a otras fuerzas al polarizar la elección presidencial mediante la incorporación de la votación directa y por doble vuelta “y dar la idea de que el centro no tiene posibilidades de llegar” (*Somos*, 3/2/1988).

La fractura interna del radicalismo también dirá presente por medio del rechazo de Angeloz, recientemente reelegido gobernador de Córdoba y virtual candidato a presidente por el radicalismo<sup>54</sup>, tanto al Pacto Federal que reclamaba el peronismo, como a la idea de la necesidad y oportunidad de la reforma. En lo que se conoció como “el angelozazo”, éste comenzó un proceso de despegue de la gestión presidencial con miras a la elección de 1989 marcando su distancia con las políticas concertistas que lideraba el entonces Ministro del Interior, Ricardo Nosiglia y, más tarde, hará lo propio con el equipo económico liderado por Sorrouille. El gobernador era escéptico respecto a la posibilidad de poder llegar a un consenso real y profundo con el justicialismo (*Somos*, 13/1/1988), aun cuando en el pasado había llegado a consensos reales y profundos con el justicialismo más ortodoxo en su provincia para, entre

---

<sup>54</sup> Su candidatura será oficializada, luego de ganarle la interna en julio al chaqueño Luís León, el 30 de septiembre de 1988 por el Comité Nacional Radical.

otras cuestiones, reformar la constitución provincial para permitirle ser reelegido (*El Porteño*, enero 1988).

Asimismo, Fernando de la Rúa, una figura dentro del radicalismo que se había mostrado en el pasado —y lo hará nuevamente en el futuro—, como una voz discordante con el presidente y el proyecto de reforma, había tenido palabras que guardaban cierto tono de advertencia, al declarar que “la Carta Magna solo debe ser modificada cuando haya un amplio consenso para ello”, consenso que el senador oficialista no percibía (*La Nación*, 16/1/1988). Esta posición “cautelosa”, que no descansaba sobre elementos contrastables —el gobierno del que era parte había establecido canales de consulta con todos los partidos y, salvo el caso de la Unión del Centro, todos expresarán coincidir sobre la necesidad de encarar un proceso de modificación de la Constitución (*Clarín*, 15/1/1988)—<sup>55</sup>, parecía más bien el fruto de un disenso al interior de la UCR que ya empezaba a hacerse visible en varios dirigentes que manifestaban sus diferencias con el presidente. Casella, el compañero de fórmula de Angeloz y efímero ministro de Trabajo durante 1984, será uno de ellos. “Alfonsín es un excelente presidente, pero un mediano administrador” (*La Nación*, 17/1/1988).

La crítica de Angeloz al Pacto Federal, documento que no contaba con el aval de los dos gobernadores radicales (*Ámbito Financiero*, 15/1/1988), era tanto un tiro por elevación al presidente, como a la reforma en sí. El cordobés expresaba su

[...] preocupación por el modo en que está siendo discutido [el Pacto Federal] en las actuales circunstancias [...] Si un Pacto Federal, para cuyo consenso los gobernadores son convocados a adherir a plazo fijo, precede a una reforma de la Constitución Nacional, habremos perpetrado algo peor que un error jurídico: habremos sembrado las semillas de nuevos y muy

---

<sup>55</sup> La ronda de consultas con los partidos se llevó adelante durante el mes de julio de 1988 y estuvieron dirigidas por el ministro del interior, Enrique Nosiglia, el secretario del Interior, Ricardo Gil Lavedra y el subsecretario de Asuntos Institucionales, Enrique Zuleta Puceiro. Participaron, además del radicalismo, la UCeDé, los demócratas cristianos -partido que sumaría muchos cuadros al gobierno de Alfonsín-, el Partido Intransigente, el Movimiento Nacional Neuquino, el Partido Federal y la Alianza Socialista. El PJ, imbuido en esos momentos en su interna presidencial, no será parte de la ronda en esta instancia.

dolorosos agravios para el destino de la Nación argentina. (*Clarín*, 15/1/1988)

Para continuar con una crítica a la forma en la cual Alfonsín estaba llevando adelante la negociación por la reforma:

contamos con un Pacto Federal fundamental: nuestra histórica Constitución Nacional. Si deseamos, si necesitamos reformular el sistema federal, tracemos ese nuevo rostro de la Nación argentina rediseñado la Carta Magna. Pero hagámoslo por voluntad expresa del pueblo argentino y a través de sus únicos e irremplazables representantes para este cometido: los convencionales constituyentes. (*Clarín*, 15/1/1988)

Sin embargo, esta fractura no había llegado aún al ámbito institucional partidario. En abril de 1988 la Convención Nacional de la UCR sesionará para discutir, entre otras cuestiones, su plataforma electoral para la próxima elección presidencial. En su apartado de Asuntos Constitucionales se incluirá el dictamen de la Comisión de Reforma Constitucional de la UCR, presidida por el cordobés Roberto Loustau Bidaut, donde, al igual de lo ya expresado por la Convención Nacional en 1986 y 1987, afirmará que “la enmienda de la Constitución es para la Unión Cívica Radical una de las piezas fundamentales del proyecto de democratización y modernización que está impulsando desde el 10 de diciembre de 1983.” Asimismo, reforzará al camino del consenso como el único posible para lograrlo: “la reforma de la Constitución es un tema político, su actualización no debe ser, sin embargo, el producto de la aspiración de un gobierno o de un partido político. Debe resultar del más amplio consenso [...] luego de un debate abierto, transparente y creativo.” (Despacho de la Comisión de Reforma Constitucional de la Unión Cívica Radical, 1988)

El resto del año transcurrirá con acercamientos de ambas partes en pos de generar el consenso necesario para lograr los acuerdos que permitieran darle vida a la reforma. Sin embargo, estos se llevarán adelante no sin cierta lentitud que, a medida que los acontecimientos fueron sucediéndose, se transformarán en parálisis. La reforma no tenía pocos objetores, pero las razones principales las podremos encontrar en

los procesos de transformación que estaban viviendo los partidos y que llevaron a recambios de sus dirigencias. Por un lado, la elección interna del PJ para seleccionar el candidato presidencial en julio de 1988 y, por el otro, la oposición interna que se comenzaba a construir dentro del radicalismo con Angeloz como su principal referencia.<sup>56</sup>

## **V. La elección interna del PJ: el ocaso de Cafiero, el ascenso de Menem y el cambio de prioridades**

Cafiero había logrado hacerse con la gobernación de la principal provincia del país y, al mismo tiempo, comenzó a moverse como el interlocutor válido ante el gobierno en representación del resto de los gobernadores y —aunque no sin resistencias— de las diferentes ramas que componían el PJ. Sin embargo, las estructuras y las bases del peronismo para la elección interna del candidato presidencial no estaban garantizadas. Como afirma Novaro (2009, 260), los renovadores habían realizado una arriesgada apuesta en su colaboración con el gobierno y en su estrategia de resolución de la interna al interpretar que ambas se correspondían con el haber ofrecido una alternativa democrática y moderada al alfonsinismo en contraposición a lo hecho por el partido en 1983, creyendo que esto los llevaría a una sucesión sin sobresaltos. Sin embargo, esa lógica era acotada por no incluir a las más tradicionales bases del movimiento, que serían las que decidirían la futura interna peronista, pues para ellas el abandono de

---

<sup>56</sup> La relación entre Angeloz y Alfonsín pareció estar marcada desde un comienzo por la distancia y la crítica. Era un secreto a voces que, aunque el dirigente cordobés apostaba a una victoria de Alfonsín en 1983, no deseaba que le fuese tan bien. Por eso su festejo cuando consiguió más votos en su provincia que el futuro presidente. Aunque no discoloro, Angeloz será un dolor de cabeza para Alfonsín criticando en repetidas ocasiones su política económica. El presidente responderá las gentilezas acercando al principal competidor radical al gobernador, Carlos Becerra, a su círculo de confianza nombrándolo Secretario General de la Presidencia en 1986. La reelección del cordobés, uno de los escasos resultados positivos para el partido en 1987, terminará de inclinar la balanza presidencial en favor de Angeloz como el candidato para 1989 aún a pesar de la desconfianza que le tenían desde la Coordinadora y otros hombres de confianza del presidente (*Somos*, 15/2/1989).

posturas activas y virulentas para con el gobierno resultaban no solo indiferentes, sino hasta inconvenientes.

Menem irá a la interna de 1988 en dupla con Duhalde, un hombre que había sido uno de los primeros aliados importantes de Cafiero en la provincia de Buenos Aires, pero del cual se había distanciado luego de que el entonces gobernador le negara, primero, la candidatura a vicegobernador y, luego, el primer lugar en la lista de diputados nacionales. Cafiero, por su parte, irá con De la Sota -fuertemente resistido por la ortodoxia- como acompañante. El 8 de julio, en la primera interna abierta del PJ en su historia, la fórmula Menem-Duhalde ganará con el 52% de los votos. Cafiero perdió en 18 provincias, incluyendo su propio distrito, Buenos Aires.

La política de consenso que habían llevado adelante Cafiero y Alfonsín tendrá sus consecuencias. Cafiero le había facilitado a Menem la asimilación que hacía del cafierismo con el alfonsinismo al convertirse, desde su gobernación en el impulsor de la colaboración con el oficialismo durante esos primeros meses de 1988<sup>57</sup> (Novaro, 2009: 262). Esta percepción era compartida incluso por la prensa de la época que más simpatizaba con el gobernador de Buenos Aires, al relacionar el voto a Menem a una falta de representación de la renovación que “hace tiempo venía vaciándose de contenido y adoptando más y más los modos cortesanos de la coordinación radical.” (*El Porteño*, agosto 1988) Cafiero cristalizó una imagen de aliado de Alfonsín precisamente en sus aspectos menos simpáticos, en el marco de un proceso electoral interno en el que solo votaban peronistas. Para peor, las medidas económicas del gobierno nacional estuvieron lejos de poder arrojar resultados positivos

---

<sup>57</sup> Los acercamientos entre gobierno y renovadores no se circunscribieron únicamente a la cuestión de la reforma. También se lograron acuerdos legislativos, durante los últimos días de 1987 y en 1988, en cuestiones fiscales, laborales e impositivas. El peronismo logró la aprobación de las leyes laborales consensuadas en tiempos de Alderete, las de paritaria y la de de asociaciones profesionales y el gobierno pudo negociar la nueva ley de coparticipación, la limitación de los regímenes de promoción industrial, tributos para financiar la seguridad social y una nueva ley de defensa. Cafiero habrá de comprometerse personalmente con este acuerdo, debiendo intervenir en reiteradas ocasiones para lograr que los legisladores peronistas lo cumplieran (Novaro 2009, 256-257).

que les permitieran a ambas partes explotar los beneficios de la concertación. Era el fin de la renovación de Cafiero y con él, como veremos, el de la reforma. Al menos por el momento.

## VI. El cajoneo de la Reforma

El triunfo de Menem representará para Alfonsín (2021, 191-192) “un giro inquietante”. Si bien Cafiero continuaba estando al frente del partido y del gobierno de la provincia de Buenos Aires, era evidente que su autoridad al interior del PJ se había visto condicionada. La cuestión que más preocupaba al presidente de la derrota de la renovación cafierista era la disgregación de la facción con la que había generado un trabajoso acercamiento y con la que había mantenido la mayor parte de las negociaciones en torno a la reforma. Aun así, Alfonsín consideraba que el triunfo de los sectores más históricos del peronismo, encolumnados ahora detrás de la candidatura de Menem, hacía más necesaria que nunca la reforma, ya que la misma se habría de transformar en la garante de la consolidación de lo que él denominaba “un Estado legítimo”.<sup>58</sup>

El 6 de septiembre de 1988 los candidatos presidenciales de ambos partidos, Menem y Angeloz, se reunirán junto a Cafiero —que ya para ese momento había quedado afuera de la nueva conducción justicialista que dirigía el futuro del partido (*Ámbito Financiero*, 2/9/1988)— y Alfonsín en el domicilio de Chrystian Colombo para continuar las discusiones sobre la reforma. También estuvieron presentes los negociadores de ambas partes que habían estado trabajando las coincidencias y limando las diferencias: Gil Lavedra, Carlos Nino, Eduardo Bauzá, Eduardo Menem y García Lema.

Parte de la reunión entre el presidente, los candidatos y Cafiero, según el relato de Gil Lavedra (2005), tuvo carácter privado, mientras sus acompañantes esperaban en una sala contigua. La negociación debía de girar alrededor de la agenda que habían preparado los equipos técnicos, donde

---

<sup>58</sup> Éste estaba compuesto por el trípode constituido por la democracia participativa, la modernización y la ética de la solidaridad, cuya primera mención Alfonsín hará en el discurso de Parque Norte el 1 de diciembre de 1985. de Ípola dirá que la idea original del “trípode” fue de Juan Carlos Portantiero (de Ípola 2007).

estaban especificados los ejes que hasta ahí se habían alcanzado. Terminadas las conversaciones entre las cabezas de ambos partidos, llamaron al resto de los concurrentes y Gil Lavedra repasó la agenda punto por punto para ver a dónde se había llegado. Las coincidencias habían sido importantes. García Lema (2021) coincidirá en este punto al afirmar que la reforma “estuvo a punto de cerrarse”. Tanto el contenido como el proceso que debería seguirse para concretarlo parecían estar, luego de esa jornada, definidos.

La hoja de ruta hizo hincapié en la necesidad de materializar un pacto político previo que definiera el procedimiento y el texto de la enmienda, su envío al Congreso y la limitación del funcionamiento de la Convención —dos meses—, y que el alcance de las decisiones de la Convención fuera fijado con anterioridad por el Congreso, además de que las decisiones tuvieran que adoptarse por mayoría absoluta de sus miembros. Todos elementos que se constituirán como los cimientos de la futura reforma de 1994.

Lo que pretendían los negociadores era una elección conjunta de constituyentes con la del presidente y reunir a la Asamblea desde principios de julio hasta fines de agosto de 1989 (Alfonsín 2021, 192-193; García Lema 1994, 59). Sin embargo, el interés político de Carlos Menem y Angeloz demostrará no estar en sintonía con el de los partidarios más entusiastas de la reforma, lo que tendrá, como veremos, consecuencias directas en el futuro de la iniciativa.

A pesar de haber tenido carácter reservado, los medios se harán eco de la reunión. La versión de lo acontecido durante la jornada hablaba de que la misma había sido llamada a solicitud del presidente y que se trató de la primera de una serie de reuniones con perfil marcadamente técnico que continuarían a lo largo de ese año para avanzar sobre el tema. Por ello mismo, se lo describió como un primer pantallazo a “vuelo de pájaro” de la cuestión. Algún participante le hará llegar al periodista de *Clarín*, Ricardo Kirschbaum, quien firmaba una de las columnas políticas más relevantes de la época, que:

En rigor, no hay diferencias notables sobre la reforma entre unos y otros. El peronismo, sin embargo, aspira a que su aprobación no sea gratuita [...] podría decirse, como primera conclusión, que no hubo

acuerdos ni desacuerdos en la reunión. Esa no era la intención del diálogo: apenas otro paso en el camino de la negociación, que es intensa y tiene capítulos reservados. (*Clarín*, 8/9/1988)

Menem hablará sobre el estado de las negociaciones unos días después, en una conferencia de prensa que dará en el Congreso, donde explicará que la reforma podría hacerse antes o después de las elecciones, dependiendo del acuerdo al que se llegue (*Clarín*, 8/9/1988). Lo poco preciso de su interés sobre el momento en que se podría llevar adelante un acontecimiento de ese tipo estaba dando una idea de la poca importancia que el tema tenía en su agenda del momento y de su necesidad por desactivar en lo inmediato una cuestión que no se mostraba relevante. En consonancia con esto, Alfonsín recordará (2021, 194; 1996, 254) que, durante toda la reunión en la casa de Colombo, Menem había mantenido una actitud entre reticente y distante, dando la impresión de que no quería comprometerse y de estar un tanto incómodo. “Prácticamente no habló”.

Otros dos referentes de la línea cafierista de la renovación, que buscaban acomodarse a la nueva realidad del partido, Carlos Grosso y José Luis Manzano, también se expedirán sobre el tema. Manzano hará público lo que a todas luces ya se percibía, al plantear que la reforma se inscribía en un “toma y daca con el gobierno por la solución a la conflictiva situación por la que atravesaban las provincias” (*Clarín*, 8/9/1988). El enojo de Cafiero por las palabras del que, hasta hacía no demasiado había sido su hombre fuerte en la Cámara de Diputados, evidenciaba que ya había comenzado la migración de cuadros desde el cafierismo al nuevo hombre fuerte del partido. “La dupla Manzano-Bauzá actúa por su cuenta sin otorgarme ningún rol.” (Cafiero 2011, 455) Esto fue propiciado por el mismo Menem que, ante la ausencia de cuadros propios, se supo rodear de hombres cuyas relaciones y lealtades pasadas le eran indistintas (Carlos Corach 2006). Finalmente, eran todos peronistas: “nosotros con Menem tenemos siempre el conflicto de la interna, del posicionamiento...” había dicho Manzano en una entrevista en *El Porteño* (diciembre de 1987) antes de que el riojano ganara la candidatura presidencial, “...pero no de la visión de la Argentina, ni de cómo se debe hacer la política. Carlos es un tipo democrático en su pensamiento [...] Esa es una cosa que está de fondo en común [...] La diferencia es de posicionamiento. De quién tiene la manija.”

Si durante los años de Cafiero al frente del partido la negociación de la reforma se había llevado adelante manteniendo ciertos cuidados para presentarla frente a la sociedad con un fin netamente institucionalista, los nuevos tiempos se mostraban con menos lugar para trabajar a partir de las apariencias y más espacio para la política directa del *dar y recibir*.

Enmarcados en un contexto económico, político y social desfavorable y con dos candidatos presidenciales totalmente absorbidos en la lógica electoral, con los principales gestores y articuladores de la construcción del consenso reformista apartados a un rol secundario a pesar de aún dirigir la Nación y la provincia más importante del país, e incluso a pesar de que la última reunión entre las cabezas de ambas partes hubiera estado cubierta de un espíritu de comprensión y colaboración, nunca se ingresó a un análisis específico de los puntos enumerados en la agenda por parte de los candidatos. Los asistentes manifestaron su conformidad con los lineamientos generales de la reforma y delegaron en sus colaboradores continuar con el trabajo. Si bien así se hará, la ralentización del tema por parte de Angeloz y Menem era evidente. El consenso tendría de esperar.

Angeloz consideraba que no cosecharía ningún rédito si la reforma se concretaba, sería todo ganancia para Alfonsín, de cuya imagen se quería despegar. Eran cambios que no buscaba ni le interesaban y que implicaban generar un compromiso con el peronismo que lo único que concretaría sería su propio perjuicio. Finalmente, el gobernador cordobés estaba construyendo su imagen de candidato a partir de su antiperonismo, ¿por qué entonces generar políticas en conjunto con aquellos que representaban todo lo contrario a lo que quería simbolizar?

La excusa sobre la que se asentará Menem para congelar definitivamente las negociaciones por la reforma serán los enfrentamientos que se sucedieron en una nueva movilización y llamado a de protesta —la duodécima— de la CGT, solo tres días después de la reunión en casa de Colombo. A diferencia de todas las anteriores, esta culminará con choques entre la policía y los manifestantes dejando un saldo de heridos en ambas partes. Desde el peronismo acusaban al gobierno de haber buscado la violencia. Desde el oficialismo afirmaban que la policía había respondido a los desmanes provocados por los propios conflictos que se vivían al interior de los sindicatos peronistas que estaban reacomodándose a la realidad que el triunfo de Menem

representaba. Joaquín Morales Solá hará suya la voz de los peronistas al afirmar en su columna que “la mano del hombre obró para que (el acto) saliera mal” y que hubo una desmedida represión policial para que el oficialismo usara “al máximo la oportunidad de decirle adentro y afuera que no tenemos capacidad de control y que con nosotros retorna el fantasma de la violencia”. Un poco respondiendo a ese pensamiento, y siempre según la pluma de Solá, desde el oficialismo se quitaban culpas: “no seremos nosotros los responsables de sus propias contradicciones” (*Clarín*, 11/9/1988).

Así, mientras que el proyecto representaba para Alfonsín un legado ambicionado, una esperanza para consolidar el proceso de transición y culminar su presidencia con algo más que una economía empobrecida y cercana al estallido; para Cafiero —perdida la posibilidad de ser el futuro presidente— la concreción de la reforma le abría una chance para ambicionar un puesto de poder en la nueva estructura institucional, pensando en complementar la aparente falta de seriedad y respetabilidad de Menem en contraste con su figura de “estadista” (*El Porteño*, octubre 1988) —¿tal vez el primer jefe de gabinete o primer ministro de una nueva era? (Gil Lavedra 2005)—. Menem consideraba que con la Reforma solo obtendría dos años menos de gobierno y Angeloz no percibía ganancia alguna en esos movimientos. Por eso mismo, los acontecimientos de violencia de la manifestación también le dieron la excusa ideal al candidato radical, pero en este caso para intensificar sus críticas a los opositores —Tróccoli, asesor de Angeloz en ese momento, llegó a comparar la marcha sindical con lo ocurrido en Ezeiza en 1973 (*El Porteño*, octubre 1988)—. El objetivo era enfrentar la administración de Alfonsín con el justicialismo, de forma tal que no se pudiera volver atrás, dejando a la reforma y los compromisos preelectorales navegando en un mar de incertidumbre.

En paralelo a estas disputas, las condiciones económicas que facilitaron la inclusión en la agenda de la reforma por parte de Alfonsín, para finales de 1988 desaparecían con velocidad. La inflación nuevamente había entrado en un espiral ascendente y los indicadores de la actividad reflejaban una realidad que involuccionaba. En agosto la suba de precios había alcanzado un 27,6% y el Plan Primavera, la respuesta del equipo de Sourrouille para estabilizar los precios de cara a las elecciones, se mostrará incapaz de estabilizar o disminuir las dificultades económicas. Para finales de año el

costo de vida trepará a una tasa de 350% y las tensiones acumuladas desatarán presiones especulativas sobre el austral y las reservas del Banco Central (Gerchunoff y Llach 2010). El contexto de la economía desalentaba los posibles consensos políticos en temas como la reforma.

Una nueva cumbre entre las partes para continuar tratando la cuestión constitucional siguió presente en los días sucesivos, aunque como una posibilidad cada vez más remota (*Clarín* 19/9/1988). El clima político no parecía ser el más propicio para un encuentro entre los hombres fuertes de ambas partes, con una campaña que se estaba mostrando agresiva a un lado y al otro de la trinchera. En octubre, al inaugurar una concesión de cooperativistas en Mar del Plata, Alfonsín tildará a Menem de ser “el peor gobernador de toda la República Argentina” ya que, en La Rioja, “en lugar de una administración hay un desquicio [...] en un solo período ha aumentado un 80% el nivel de gastos y un 50% el empleo público”. “Hay señores que parecen no comprender [la necesidad de bajar el déficit estatal para combatir la inflación] y pretenden cubrir su clara ineptitud e ineficiencia imputándole al Gobierno lo que son sus propios errores en las provincias que manejan” (*Clarín*, 26/10/1988).<sup>59</sup>

Menem acusó el golpe y respondió en relación a la reforma, ahí donde sabía que más daño causaría: el régimen semipresidencial. El riojano irá al choque directo al mostrarse contrario al mismo y declarase como “un partidario del sistema presidencialista [y por lo tanto] no estoy de acuerdo con la figura de primer ministro en el marco de un sistema de gobierno semiparlamentario” (*Clarín*, 19/11/1988). Ya siendo consciente del alejamiento de las partes producto del tono y beligerancia de la campaña, los últimos días de noviembre Alfonsín dirá ante la prensa “no sé si se va a hacer alguna reunión” para continuar debatiendo la cuestión de la Constitución (*Clarín*, 21/11/1988).

El candidato presidencial del PJ, por su parte, ya ponía condicionamientos a cualquier tipo de reunión: “si hay próximos encuentros, iremos en la medida que nos convoquen, pero tendrán que

---

<sup>59</sup> Previo al viaje, el presidente le dirá a Gil Lavedra que lo de la reforma “no va. Es imposible llegar en este clima”. Existía una contradicción entre la lógica de competencia electoral y los principios de consenso que son obligatorios en un proceso de reforma (Gil Lavedra 2005).

ser sin conciliábulos, en reuniones públicas y sobre temas muy específicos (como) salarios, salud y vivienda” (*Clarín*, 21/11/1988). Angeloz tuvo palabras con un espíritu similar al afirmar, hablando de la reforma, que no sabía “si vamos a poder alcanzar el consenso de todos los sectores para llevarla adelante” (*Ámbito Financiero*, 21/11/1988).

Según Novaro (2009, 280), acordar tras vencer en las internas solo podía significar para Menem desviarse del camino que había trazado para llegar a la presidencia antes de que este diera sus frutos, y justo cuando estaba probando ser el correcto para lograrlos sin ninguna ventaja que lo justificara. Un acuerdo, incluso uno que estableciera solo la agenda para una reforma a concretar luego de las presidenciales, habría de limitar su margen de maniobra frente la futura oposición y a su propio partido. El triunfo en la interna lo había afirmado en su ya marcado rechazo a cualquier acuerdo que limitara la competencia y lo comprometiera, en alguna medida, en el sostén de la gobernabilidad antes de asumir él mismo el gobierno.

Luego de discutir con Angeloz la cuestión, Alfonsín llegará a la conclusión de que no debía seguirse adelante con el proceso de reforma. Más allá del clima imperante que impedía una discusión sana y seria sobre el tema, al cordobés le preocupaba que la campaña electoral pivotara sobre el tema del primer ministro en un país de tradición presidencialista (Alfonsín 2021, 196). El 28 de septiembre Nosiglia le enviará una carta al presidente del PJ –y a todo el resto de los partidos que habían participado en las discusiones– para informarle que “la dinámica de confrontación propia de un período preelectoral” hacía dificultosa la rápida concreción de coincidencias. En esas condiciones interpretaba que “no se encuentran reunidos los extremos indispensables para posibilitar una reforma constitucional” (García Lema 1994). De esta manera el gobierno le ponía un cierre formal a la cuestión. Al menos durante esta etapa. Con la distancia del tiempo, Alfonsín tendrá claro que el fracaso del proyecto constitucional tenía nombre y apellido: Carlos Menem (Alfonsín 2008).

El justicialismo verá a Angeloz y al radicalismo como los principales culpables del final de las conversaciones (García Lema 2021). La respuesta del PJ a la misiva enviada por Nosiglia se puede inscribir en los resabios de la contradicción entre las dos corrientes internas que estaban en disputa, pero también marca a las claras que un sector del partido, que estaba en retirada, quería seguir negociando. Grosso y De la Sota firmaron la

respuesta a la misiva en donde solicitaban continuar con la reforma: “el justicialismo se ha venido pronunciando afirmativamente acerca de encarar un proceso de reformas en las materias aludidas” y que había que insistir en la búsqueda de coincidencias (Alfonsín 1996, 259; Gil Lavedra 2005; García Lema 1994, 61). El deseo de la renovación, y su falta de eco al interior del PJ, nos muestra a una facción ya sin la fuerza ni la capacidad para influir en un proceso ya cerrado. La línea menemista estaba lejos de considerar la oportunidad de la reforma como prioritaria, como deja en claro Carlos Corach, en ese momento apoderado del justicialismo: “nosotros se la torpedeamos, le dijimos [al gobierno] que no íbamos a aceptar ninguna reforma constitucional”. Paradójicamente, será el mismo Corach quien asumirá como parte del gobierno de Menem, una vez este se hiciera cargo tempranamente en 1989, como secretario de Relaciones Institucionales del Ministerio del Interior con una única tarea: trabajar en una futura reforma constitucional (Carlos Corach 2006).

## VII. Conclusión

El 10 de diciembre de 1983 la Argentina entró en un proceso cargado de transformaciones e incertidumbres cuya identidad será delineada por la falta de acuerdos previos para definir un marco de competencia entre los partidos mayoritarios. Este choque directo dictaminará las reglas de la gobernabilidad (Mustapic y Goretti 1992), lo que significó para el radicalismo y su (múltiple) oposición peronista, la necesidad de buscar mayorías para confrontar y gobernar desde una posición de fuerza en pos de imponer su propio modelo de gobierno y sociedad, tarea que desde el oficialismo nunca se llegará a imponer de forma total ni, salvo en determinadas ocasiones muy particulares y durante un muy corto plazo de tiempo, de forma parcial. Uno de esos momentos se construyó sobre la calma relativa que trajo el Plan Austral a la crisis económica permanente en la que se vivía. Alfonsín consideró la oportunidad para consolidar su propio proyecto democrático que tuvo a la reforma constitucional como uno de sus ejes centrales. Sin embargo, para convertirla en realidad debía, indefectiblemente, consensuar con una oposición que vivía su propio momento de transformaciones e incertidumbres.

En el proyecto de reforma estuvieron comprimidas, también, la multiplicidad de posiciones del justicialismo y la lucha que llevarán adelante sus diferentes facciones por imponerse como interlocutores válidos del gobierno como oposición. Así, por un lado, nos encontraremos con el rechazo explícito del peronismo ortodoxo al proyecto, cuya posición ante cualquier iniciativa del gobierno había sido de intransigencia. Y por el otro, también estará presente con un rol protagónico la renovación, representada principalmente por su facción cafierista, cuyo rol terminó siendo el de legitimar al peronismo en un régimen político democrático y adecuarlo a los nuevos parámetros que los tiempos traían consigo (Palermo 2014).

Pero los liderazgos de Alfonsín y Cafiero encontrarán límites marcados por sus propias estructuras partidarias y por un contexto económico que no permitía mayores proyectos más que llegar a las elecciones de 1989 sin un estallido. Hacia el final de la presidencia, la coexistencia de dinámicas de convivencia y polarización dentro del radicalismo para con el justicialismo dejará al presidente solo en su afán de la búsqueda de cooperación, caracterizado tanto por su intención de mantener a flote la reforma constitucional como por su acercamiento a Cafiero en distintas acciones de gobierno para lograr la supervivencia de su administración. En contraposición, la línea que encabezaba Angeloz optará por la confrontación y el antagonismo con su tradicional adversario y con esas banderas ingresará a las elecciones de 1989.

Dentro de la realidad del justicialismo, el surgimiento y coronación de Menem fue disruptivo con el movimiento que hasta el momento había liderado Cafiero. La concepción de la política de Menem era menos abierta a la búsqueda de consensos cuando estos no traían consigo beneficios inmediatos. Y al momento de su triunfo en la interna de 1988, el ocaso del gobierno era marcado y poseía una tendencia irreversible a la baja. La reforma quedará atrapada en esa lógica en la cual no había cabida ni para hacer suyo un proyecto cuyos principios no habían partido de su iniciativa, ni habían sido negociados por su gente, ni tampoco estaba dispuesto a otorgarle un triunfo simbólico al gobierno para que este pudiera terminar su mandato, legando no solo la recuperación de la democracia a partir del triunfo de 1983, sino también una constitución amoldada a los nuevos tiempos.

Aun así, la importancia de la reforma constitucional como proyecto inconcluso se probará en la continuidad que tuvo, en un plano secundario aunque siempre presente, durante los primeros años de la presidencia de Menem. Y lo significativo del legado de lo alcanzado durante el gobierno de Alfonsín se muestra también por una multiplicidad de indicadores, que irán desde la continuidad de muchos de los hombres encargados de la negociación en los futuros equipos técnicos del menemismo, sobre todo los hombres que habían conformado los equipos del peronismo renovador, hasta la permanencia de muchos de los puntos a reformar en los núcleos básicos de coincidencia a los que llegarán radicales y peronistas en 1993.

A pesar de las dificultades que el proyecto debió enfrentar, pareció existir una clara consciencia de que una nueva legitimidad política atravesaba la sociedad argentina. Esto llevará a que las partes, o al menos a sectores mayoritarios de cada una, tuvieran siempre presente que existía la necesidad de traducir ese cambio de época en una nueva constitución. Este proceso tardará 8 años en materializarse y, para lograrlo, se habrán de dar dos variables que no estuvieron presentes en el primer ciclo de negociaciones: la estabilidad económica y un oficialismo capaz de imponer por sobre su contraparte la necesidad y oportunidad de la reforma, obligando —en este caso— al radicalismo a sentarse en la mesa de negociación aun cuando la UCR estaba dividida internamente respecto de lo propicio de discutir una modificación a la ley de leyes que le otorgará a Menem la posibilidad real de permanecer cuatro años más en el poder. Como afirma el ministro del Interior de Menem y actor estable y presente en ambos períodos de negociaciones, una reforma constitucional, para tener éxito, tiene que estar inscrita en una coyuntura favorable (Carlos Corach 2006).

¿Qué transformaciones vivirán los actores políticos de la década de 1990 para sentirse impulsados a negociar y conciliar en esta cuestión? Podemos arriesgar que, en parte, la respuesta puede estar en el lento asentamiento de un sentir de una preferencia normativa por la democracia (Mainwaring y Pérez-Liñán 2019, 142-143). Es decir, los años transcurridos desde 1983 permitieron una progresiva desaparición de extremismos, el surgimiento de fuertes corrientes internacionales favorables a la democracia y la concreción de una razonable congruencia

por parte de los actores principales por la preferencia normativa democrática que encontramos en la evolución del diálogo político y, sobre todo, en el comportamiento de éstos —alejado de un discurso antisistema y enmarcado en las reglas del régimen— cuando el diálogo político no existió.

Asimismo, la manera en la cual la renovación vino a responder el problema de la integración del peronismo a la democracia, generó una lenta conciencia de que las identidades políticas eran parte de un todo democrático y ya no facciones representando intereses antagónicos.

En nuestro país, la reforma de la constitución marcará el punto de consenso que se reclamó lo suficientemente fuerte como para permitir proclamar un definitivo cierre al cambio de régimen, no solo en términos legales, sino también en lo que se refiere a una mayoría social imaginada. La transición política culminó su proceso de asentamiento del régimen democrático una vez que los actores renunciaron a parte de sus proyectos ante el convencimiento de las elites políticas de su incapacidad para imponer su propia hegemonía. Quedaba solo la vía del pacto, la aceptación de que el cambio en el régimen debería cerrarse por vías institucionales creando un espacio político en el que unos y otros se reconocieran como agentes políticos legítimos de un proyecto común (González Martínez 2018, 13-15).

Aun así, la política siguió siendo —y seguirá mientras exista como tal— una lucha por la imposición de intereses, muchas veces contrapuestos. El trabajoso compromiso con el régimen no significó, ni significará, la muerte de la adversidad. Pero a diferencia del antagonismo con el que la democracia recibió la competencia partidaria en 1983, la ardua y lenta construcción de la reforma constitucional le proporcionó al régimen un marco para que el conflicto pueda canalizarse sin esperar la mutua erradicación de las partes. Solo resta la nada fácil tarea de respetar lo acordado.

## Referencias

- Aboy Carlés, Gerardo. 2004. “Parque Norte o la doble ruptura alfonsinista”. En *La historia reciente. Argentina en democracia*, compilado por Marcos Novaro y Vicente Palermo, págs. 35-50. Buenos Aires: Edhasa.
- Alfonsín, Raúl. 1996. *Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Corregidor.

- . 2021. *Memoria Política. Transición a la democracia y derechos humanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Belini, Claudio y Juan Carlos Korol. 2020. *Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Botana, Natalio y Ana María Mustapic. 1991. “La reforma constitucional frente al régimen político argentino”. En *Reforma institucional y cambio político*, compilado por D. Nohlen y L. De Riz, págs. 47-92. Buenos Aires: Legasa-Cedes.
- Cafiero, Antonio. 2011. *Militancia sin tiempo. Mi vida en el peronismo*. Buenos Aires: Planeta.
- Cao, Horacio. 2017. “Reforma estatal y provincias en el sexenio alfonsinista”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 6 (12): 275-303.
- de Ípola, Emilio. 2004. “Veinte años después (Parque Norte: razones del fracaso de un intento inédito de enfrentar la crisis argentina)”. En *La historia reciente. Argentina en democracia*, compilado por Marcos Novaro y Vicente Palermo, págs. 51-57. Buenos Aires: Edhasa.
- de Riz, Liliana, Marcelo Cavarozzi y Jorge Feldman. 1987. *Concertación, Estado y sindicatos en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Estudios CEDES. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3511>
- de Riz, Liliana y Jorge Feldman. 1991. *El partido en el gobierno: la experiencia del radicalismo 1983-1989*. Buenos Aires: CEDES. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3367>
- de Riz, Liliana y Catalina Smulovitz. 1992. “Instauración democrática y reforma política en Argentina y Uruguay. Un análisis comparado”. *Ibero-Amerikanisches Archiv* 18 (1/2): 181-224.
- Ferrari, Marcela y Virginia Mellado (comps.). 2017. *La renovación peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes (1983-1991)*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- García Lema, Alberto. 1994. *La reforma por dentro*. Buenos Aires: Planeta.
- Gargarella, Roberto, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (comps.). 2010. *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gerchunoff, Pablo. 2022. *Raúl Alfonsín. El planisferio invertido*. Buenos Aires: Edhasa.

- Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach. 2010. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Emecé.
- González Martínez, Carmen (coord.). 2018. *Transiciones políticas contemporáneas. Singularidades nacionales de un fenómeno global*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Gaudio, Ricardo y Andrés Thompson. 1990. *Sindicalismo peronista, gobierno radical: los años de Alfonsín*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lesgart, Cecilia. 2003. *Usos de la transición a la democracia: ensayo, ciencia y política en la década del '80*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Maina, Marcelino. 2021. “Apuntes para pensar las transiciones hacia las inciertas democracias”. En *Democracias críticas. Democracias inciertas: aportes y conjeturas*, coordinado por M. Maina y B. Carrizo, págs. 43-61. Santa Fe: UNL.  
[https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5744/CyT\\_MAINA\\_CARRIZO\\_Digital.pdf?sequence=1](https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5744/CyT_MAINA_CARRIZO_Digital.pdf?sequence=1)
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez Liñán. (2019). *Democracias y dictaduras en América Latina Surgimiento, supervivencia y caída*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Masi, Andrés. 2014. *Los tiempos de Alfonsín. La construcción de un liderazgo democrático*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Mustapic, Ana María. 2013. “Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación”. En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, compilado por C. Acuña, págs. 249-290. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mustapic, Ana María y Matteo Goretti. 1992. “Gobierno y oposición en el Congreso: La práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)”. *Desarrollo Económico* 32 (126): 251-269.  
<https://www.jstor.org/stable/3467330>
- Novaro, Marcos. 2009. *Argentina en el fin de siglo. Democracia, mercado y Nación (1983-2001)*. Buenos Aires: Paidós.
- Palermo, Vicente. 2014. “La renovación peronista”. En *Peronismo y democracia. Historia y perspectivas de una relación compleja*, compilado por M. Novaro, págs. 113-122. Buenos Aires: Edhasa.

- Portantiero, Juan Carlos. 1987. “La transición entre la confrontación y el acuerdo”. En *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina.*, compilado por J. Nun y J. C. Portantiero, págs. 257-293. Buenos Aires: Puntosur.
- Serrafero, Mario. 1993. “El Congreso de la Nación Argentina y los Proyectos de Reforma Constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 13 (37): 127-141.
- Torre, Juan Carlos. 1991. “América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 74: 145-161.
- . 2021. *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín.* Buenos Aires: Edhasa.

#### *Fuentes documentales*

- Consejo para la Consolidación de la Democracia. 1986. *Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia.* Buenos Aires: Eudeba.
- Despacho de la Comisión de Reforma Constitucional de la Unión Cívica Radical. 1988. COLECCIÓN CONVENCION NACIONAL UCR. Biblioteca y Archivo Histórico UCR, caja n.6.
- Primer Encuentro de Candidatos Justicialistas y Presidentes de Distrito. 1987. En García Lema, Alberto. 1994. *La reforma por dentro.* Buenos Aires: Planeta.
- Segundo Encuentro de Candidatos a Gobernadores, Diputados Nacionales y Presidentes de Distrito del Partido Justicialista. 1987. En García Lema, Alberto. 1994. *La reforma por dentro.* Buenos Aires: Planeta.

#### *Fuentes orales*

- Alfonsín, Raúl. 2008. Presidente de la Nación (1983-1989), varias veces electo presidente del Comité Nacional de la UCR. Entrevistas realizadas entre agosto y septiembre de 2008, pertenecientes al Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea del Programa de Historia Política, UBA.

- Corach, Carlos. 2006. Apoderado del PJ. Subsecretario general de la Presidencia en 1992, convencional constituyente en 1994 y ministro del Interior de la Nación (1995-1999). Entrevistas realizadas entre septiembre de 2005 y mayo de 2006, pertenecientes al Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea del Programa de Historia Política, UBA.
- de Ípola, Emilio. 2007. Asesor de la Presidencia entre 1984 y 1988, profesor universitario. Entrevista realizada en abril de 2007, pertenecientes al Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea del Programa de Historia Política, UBA.
- García Lema, Alberto. 2021. Integrante de las comisiones y los equipos negociadores del Partido Justicialista para la reforma de la Constitución. Procurador del Tesoro de la Nación y convencional constituyente en 1994. Entrevistas realizadas por el autor entre julio y diciembre de 2021.
- Gil Lavedra, Ricardo. 2005. Juez de Cámara Nacional de la Ciudad de Buenos Aires (1984-1987), viceministro del Interior (1988-1989). Entrevistas realizadas entre abril y junio de 2005, pertenecientes al Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea del Programa de Historia Política, UBA.

### *Medios de prensa*

Diarios: *Ámbito Financiero*, *Clarín*, *La Nación*.

Revistas: *El Porteño*, *Somos*.



# LA EXCLUSIÓN POLÍTICA Y SINDICAL DEL PARTIDO COMUNISTA DURANTE EL GOBIERNO DE FACTO DE JOSÉ MARÍA GUIDO (1962-1963)

---

**Ezequiel Murmis\***

Universidad de Buenos Aires -  
Instituto de Historia Argentina y  
Americana “Dr. Emilio Ravignani”  
✉ [e.murmis@hotmail.com](mailto:e.murmis@hotmail.com)

Recibido: 4 de julio de 2023  
Aceptado: 15 de septiembre de 2023  
DOI: 10.46553/colec.34.2.2023.p135-179

**Resumen:** El presente artículo busca analizar las características que asumió la política de exclusión del Partido Comunista durante el gobierno de facto de José María Guido en la Argentina (1962-1963). Para ello, se estudiará la forma en que la misma se operó en el terreno de la política nacional y del movimiento obrero, considerando que en ambos campos el gobierno buscó frenar el crecimiento que el comunismo venía experimentando desde 1955. Se trata de un trabajo de historia social en el que se pretende dar cuenta del contexto en el que se produjo el golpe, los lineamientos políticos del gobierno, el rol de las Fuerzas Armadas y la situación del movimiento obrero, poniendo el foco en la actividad del PC y su vínculo con otros actores, especialmente el peronismo en los sindicatos, con el que se vinculó a través de su agrupamiento sindical: el Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical (MUCS).

---

\* Licenciado y Profesor en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Docente de Historia. Actualmente se encuentra finalizando el doctorado de Historia en la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), cursado como becario doctoral del CONICET con sede en el Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”. Es miembro del Centro de Estudios Históricos de los Trabajadores y las Izquierdas (CEHTI), del Comité Editor de la revista Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda e integra el Grupo de Estudios sobre Historia Social y Política Argentina del siglo XX (GEHSPA) y proyectos UBACyT inscriptos en el Instituto Ravignani.

**Palabras clave:** Partido Comunista; MUCS; peronismo; movimiento obrero; exclusión; Guido.

## **THE POLITICAL AND TRADE UNION EXCLUSION OF THE COMMUNIST PARTY DURING THE GOVERNMENT OF JOSÉ MARIA GUIDO (1962-1963)**

**Abstract:** This article aims to analyze the characteristics assumed by the policy of exclusion of the Communist Party during the government of José María Guido in Argentina (1962-1963). It studies the way in which this exclusion was implemented in the national politics and the labor movement, considering that in both fields, the government sought to curb the growth that communism had been experiencing since 1955. This is a work of social history that seeks to account for the context in which the coup took place, the government's political guidelines, the role of the military forces and the situation of the labor movement, focusing on the activities of the Communist Party and its relationship with other actors, particularly Peronism in the trade unions, with which it engaged through its labor grouping: the Movement of Unity and Trade Union Coordination (MUCS).

**Keywords:** Communist Party; MUCS; Peronism; Labor Movement; Exclusion; Guido.

### **I. La exclusión política y sindical del Partido Comunista durante el gobierno de facto de José María Guido (1962-1963)**

El golpe de Estado de marzo de 1962 contra el presidente Arturo Frondizi fue uno de los momentos más álgidos de la crisis de hegemonía y el “empate” entre las fracciones de la burguesía durante los años ’60. La intervención de las Fuerzas Armadas (FFAA) tomó curso en el marco de una crisis que jaqueó los pilares del gobierno radical intransigente: la crisis del desarrollismo, expresada en el déficit de la balanza de pagos, la caída de la producción industrial, el aumento de la desocupación, la inflación creciente, entre diversos aspectos; y la crisis de la política de integración,

que evidenció en las elecciones la vigencia del peronismo tanto como estructura de representación política como en la afirmación identitaria de amplias franjas de la población, lo cual resultó intolerante para algunos sectores de la burguesía y las FFAA que propiciaron la interrupción del mandato (Portantiero 1977; O' Donnell 1977).

En ese marco, la asunción de José M. Guido y los conflictos desatados al interior de las FFAA implicaron tanto una reevaluación de los términos en los que abordar la *cuestión peronista* como una confirmación de la política de exclusión del comunismo en el plano de la política nacional y el terreno sindical. En estas páginas haremos un análisis de las características que asumió la conflictividad social durante el gobierno de facto, entendiendo que en esa coyuntura se produjo un ensanchamiento de la brecha política por izquierda y por derecha que operó como telón de fondo y dinamizador de tres procesos significativos para este estudio: el llamado "giro a la izquierda" del peronismo, canalizado principalmente por un sector de la dirigencia sindical encabezado por Andrés Framini y cuya orientación generó un impacto en los diagnósticos del PC; la convalidación de la marginación del comunismo en el movimiento obrero, en donde se combinaron la pérdida de la conducción de organizaciones sindicales y la exclusión de los organismos de dirección de la CGT, ambas con la intervención represiva y las restricciones del gobierno; y finalmente, el surgimiento de una dirección sindical que alcanzó el objetivo de la normalización de la central obrera pivoteando entre la utilización a su beneficio de la resolución de los conflictos militares y de la exclusión del comunismo por un lado, y el lanzamiento de un Plan de Lucha sin precedentes, por otro.

Para llevar a cabo este trabajo, nos centraremos en el estudio del derrotero y los posicionamientos del PC y su agrupamiento sindical -el Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical- durante el gobierno de facto de José M. Guido (1962-1963), recurriendo a diversas fuentes partidarias como el semanario *Nuestra Palabra* (NP); la revista mensual *Nueva Era* (NE); volantes y comunicados del MUCS y el PC; así como documentos de la Confederación General del Trabajo (CGT) y el semanario

*18 de marzo*, asociado a las posiciones más combativas de las “62 Organizaciones” y el sindicalismo peronista.<sup>1</sup>

## **II. Los principales lineamientos del gobierno de José María Guido (1962-1963)**

La particularidad del golpe de 1962 radica en que este mantuvo en el poder a un civil, contando con el aval de la Corte Suprema de Justicia y de diversos sectores políticos que participaron de la negociación, especialmente de la Unión Cívica Radical Intransigente. La actuación de éstos y del propio José M. Guido estuvo envuelta en una serie de intrigas que involucraban una disputa de orden jurídico acerca de la adecuación de la ley de acefalía ante la ofensiva castrense. En ese contexto, los sectores civiles que intervinieron en el proceso se enfrentaban a una disyuntiva, en tanto la aceptación del cargo por parte de Guido orillaba en el límite entre la legalización del golpe de Estado y la responsabilidad histórica de resguardar las estructuras democráticas de una viciada normalidad institucional. El desenlace de los acontecimientos en ese estrecho marco de acción condujo a que el entonces presidente del Senado asumiera la Presidencia de la Nación aquel 30 de marzo bajo la tutela de los tres comandantes en jefe de las fuerzas, quienes impusieron condiciones para determinar los lineamientos del nuevo gobierno (Rodríguez Lamas 1990; Oyanharte 2014).

La conceptualización basada en el “modelo moderador” de Alfred Stepan (1974) permite pensar el golpe como parte de un método normal de “recomposición” del régimen político en Latinoamérica, que en este caso tenía un tenso compromiso: entre el derrumbe que se evita y el reequilibrio que no se alcanza. En esa encrucijada se aloja la particularidad de este proceso político, en el que las disputas militares evitaron la instauración de una dictadura “clásica” y en donde se buscó resguardar la competencia de

---

<sup>1</sup> Se trata de un conjunto de fuentes recabadas en los archivos del PC, el Centro de Documentación e Investigación de la Cultura de Izquierdas (CeDInCI), la Biblioteca Nacional y el Archivo Nacional de la Memoria.

los sectores políticos para conducir el Estado. No obstante, el resultado de este pastiche fue la instauración de una democracia con exclusiones delimitadas bajo la imposición de las FFAA, que buscaron cubrir su arbitrariedad a través de una fachada legal que dio lugar al predominio de un orden autoritario con una impronta antiperonista y anticomunista, lo cual se caracterizó como un “salvataje democrático” que fracasó en su intento por consolidar un régimen institucional acorde a la relación de fuerzas creadas a partir del derrocamiento de Perón de 1955 (Kvaternik 1987).<sup>2</sup>

Para conocer las características del nuevo régimen cívico-militar puede rescatarse uno de los documentos centrales del golpe, el “acuerdo-compromiso” de índole secreta firmado bajo presión de las FFAA para establecer el curso del gobierno en el día de su inicio. El punto 2 de aquel acuerdo dictaba la anulación de los comicios celebrados el 18 de marzo de 1962; la proscripción del comunismo, del peronismo y la inhabilitación de los candidatos ligados a fuerzas políticas; el establecimiento de un sistema electoral basado en la representación proporcional, como había sucedido durante la autodenominada “Revolución Libertadora” (1955-1958); la revisión de la Ley de Asociaciones Profesionales, a fin de que garantice la plena libertad gremial, impida la instrumentación política de los sindicatos y asegure el empleo de los fondos en actividades sindicales exclusivamente (sic).<sup>3</sup> A partir de esos elementos puede advertirse, por un lado, que el flamante gobierno identificó al peronismo, el comunismo y el movimiento obrero como los principales sectores que serían perjudicados por el golpe; por otro, que la intervención armada rescataba alguno de los ideales de la dictadura de 1955, aunque el objetivo de mayor alcance de ésta era el de intentar establecer un marco restringido para el desenvolvimiento del orden democrático.

---

<sup>2</sup> Juan Linz y Alfred Stepan (1978) entienden por “salvataje” las operaciones de auxilio del sistema democrático, destinado a evitar su derrumbe a través de alguna forma de democracia limitada, gobiernos de unidad o intervención de figuras carismáticas.

<sup>3</sup> Acta Secreta del 29/3/1962 firmada por los Comandantes en Jefe de las FFAA y el Dr. Guido. Reproducida en Rodríguez Lamas (1990: 12). La Ley de Asociaciones Profesionales sancionada en 1958 fue parte del acuerdo secreto entre Perón y Frondizi, a través de la cual el Presidente radical se comprometió a restablecer el modelo sindical del peronismo basado principalmente en el reconocimiento de un sindicato único por sector con derecho de negociación (James 1990).

En la nueva estructura de poder, el principal mecanismo para adoptar medidas de diversa índole fue el gobierno por decreto. Esto se puso de manifiesto rápidamente cuando se desató la primera crisis del gobierno que, acorralado por la insubordinación de altos mandos militares a la autoridad presidencial, retiró el proyecto de modificación de la ley de acefalía, clausuró las sesiones extraordinarias del Congreso de la Nación, decretó la anulación de todas las elecciones realizadas desde diciembre de 1961, la intervención de las provincias que no habían sido intervenidas por Frondizi, la disolución de los parlamentos provinciales y concejos deliberantes y, finalmente, el cierre del Congreso de la Nación.<sup>4</sup>

El conflicto que se encontraba en el centro de la crisis que se prolongó durante la presidencia giraba en torno a la *cuestión peronista* (Smulovitz 1991). En este debate acerca de las pautas de integración/exclusión del movimiento peronista al sistema político, las FFAA ocuparon un rol determinante, tanto fue así que las disputas en su seno marcaron el rumbo del gobierno sujeto a sus imposiciones. El enfrentamiento entre los bandos conocidos como “azul” y “colorado” durante 1962-1963 se basaba en la disímil consideración acerca de la relación entre peronismo y comunismo, en donde los colorados entendían que el peronismo abría las puertas al comunismo, razón por la cual debía proscribirse totalmente al justicialismo. Por su parte, los azules también pertenecían al antiperonismo, aunque pensaban que la integración del peronismo permitiría evitar una radicalización política, es decir, frenar los avances del comunismo con el peronismo como un bastión contra la subversión del orden (Mazzei 2012).

A la luz de esta problemática se produjeron los reiterados cambios de gabinete y de los mandos militares, destacándose el nombramiento de Juan Carlos Onganía como Comandante en Jefe del Ejército en septiembre de 1962. Si bien a lo largo del conflicto el presidente fue doblegado alternativamente por ambos bandos, finalmente se impusieron los azules, aunque esto no implicó que logran implementar un proyecto acabado de integración del movimiento peronista en el sistema político. La idea de armar un Frente Nacional y Popular abierto a la integración del peronismo (representado entonces mayoritariamente por la Unión Popular) e integrado

---

<sup>4</sup> Nos referimos a los decretos n° 3534 y 3657/62 acerca de la anulación de las elecciones y al n°4419/62 que declaró “en receso” al Congreso Nacional.

por diversas corrientes políticas fue abortado, resultando finalmente una convocatoria para realizar elecciones a mediados de 1963 con la expresa proscripción del peronismo y el Partido Comunista (Rouquié 1986; Rodríguez Lamas 1990).

Ahora bien, aunque la cuestión de *qué hacer con el peronismo* fue el eje central de la política de los sectores dominantes y las FFAA (Smulovitz 1991; Cavarozzi 1997), la misma se encontraba íntimamente ligada a la lucha contra el comunismo desplegada a lo largo y a lo ancho del mundo capitalista durante la Guerra Fría. En ese sentido, tanto “azules” como “colorados” compartían los preceptos del anticomunismo propios de aquellas décadas. Si bien el temor al “peligro rojo” estructuró las acciones represivas desde el impacto de la revolución rusa, entre los años 1957 y 1962 las FFAA fueron sujeto activo del proceso de recepción, circulación y apropiación de la Doctrina de Guerra Revolucionaria (DGR), basada en la hipótesis de conflicto entre los bloques capitalista y comunista. La singularidad de este principio en los países capitalistas era el pasaje de la guerra moderna entre Estados Nacionales a una guerra contra la figura del “enemigo interno”, entendido como un elemento de la guerra revolucionaria desplegada por el comunismo en todas las esferas de la vida nacional. Desde esa óptica, el objetivo del enemigo era la subversión del orden para instaurar un régimen alineado con el bloque comunista, razón por la cual se habilitó a las FFAA a realizar acciones de represión interna en clave antisubversiva (Franco 2012).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> La maquinaria de represión al “sujeto comunista” había iniciado una nueva etapa con la “Revolución Libertadora”, cuando el país se ubicó plenamente en la órbita de los EEUU al firmar la resolución en contra de las actividades comunistas en la Conferencia Interamericana de 1956. El estudio del enemigo implicó la creación de diversas instituciones de inteligencia como la Dirección de Informaciones Antidemocráticas, el Servicio de Inteligencia del Estado (SIDE) y el Servicio de Informaciones del Ejército, entre otras (Marengo 2015); a su vez, las FFAA argentinas establecieron acuerdos con las del resto del continente para coordinar la defensa continental ante la amenaza del comunismo. El gobierno de Frondizi dio un salto en materia de represión a la subversión en 1958, cuando se inició un régimen de excepción que aplicó los lineamientos represivos de la DGR en el país (Pontoriero 2019). El mismo consistió en la instauración del estado de sitio, la ejecución del Plan CONINTES; la movilización militar e intervención de organizaciones sindicales; la detención de miles de militantes sindicales y políticos; la clausura de locales del PC, el secuestro y prohibición de su

El fracaso del intento de integración del frondizismo, la derrota electoral y la instauración de la nueva doctrina en las FFAA son elementos nodales para comprender las medidas aplicadas contra el peronismo y el PC en el breve lapso que duró el gobierno. El repaso de algunos de los decretos sancionados muestra el recrudecimiento de la persecución a estos sectores: el decreto 7165/63 restableció la vigencia del 4161 de 1956, lo cual remitía a los términos de la proscripción desarrollados por la “Revolución Libertadora”, que prohibió la propaganda peronista y la difusión de sus símbolos y fue ratificado a través de la sanción del decreto 1296; el 4212/63 declaró ilegal la actividad comunista mientras el 5540/63 dispuso la liquidación de bienes de las organizaciones consideradas comunistas, admitiendo el ingreso policial sin orden judicial en domicilios bajo sospecha; el 9541/63 dispuso la expulsión de extranjeros considerados subversivos; en paralelo, a través del decreto 2457/63 se buscó limitar el ingreso y permanencia de personas provenientes de países comunistas. Pensando en el terreno electoral, el gobierno imposibilitó a la Unión Popular y a sus organizaciones aliadas a participar de los comicios de 1963 a través de los decretos 4046 y 4874/63, así como inhabilitó específicamente a Raúl Matera (el entonces Secretario del Consejo Coordinador y Supervisor del peronismo) para ser candidato de un proceso electoral organizado en base a la sanción, también por decreto (n° 7162/62 y 12.530/62), de un Estatuto de Partidos Políticos.

Instrumentado en el llamado a elecciones de 1963, el Estatuto buscaba reglar la vida partidaria añadiendo restricciones a las ya implementadas por disposición de la “Libertadora” en 1956. Si bien marcaba que su interés era establecer normas que asegurasen la democracia partidaria y respetasen los principios de las instituciones (implantando el sistema D’Hont de representación proporcional), el nuevo estatuto contenía una serie de exigencias que condujeron al delineamiento de un escenario signado por la proscripción: en primer lugar, bajo el argumento de pretender frenar la proliferación de agrupaciones, los partidos debían contar con la acreditación de un mínimo porcentaje para poder oficializar sus listas, aunque se verían

---

prensa y la ilegalización del partido. Esto fue acompañado por las leyes para la represión de las actividades terroristas, de investigación de las actividades comunistas y para poner dichas investigaciones bajo la órbita de la SIDE, entre otras.

impedidos de funcionar como partido político si no alcanzaban el 3% de los votos en las elecciones; en segundo lugar, establecía límites de forma y contenido para las organizaciones que quisieran participar, señalando la imposibilidad de contener en su nombre “designaciones personales ni derivados de ella” ni usarse el vocablo “internacional”, así como la obligación de expresar en las declaraciones de principios y programas políticos la adhesión al “mantenimiento del régimen democrático, republicano, representativo y federal de gobierno”. Algunos de estos elementos parecen haber sido escritos directamente en referencia al peronismo y al comunismo, en tanto se incluía entre las diversas prohibiciones “no utilizar símbolos de dictaduras pasadas o presentes”, “no aceptar la jefatura, el liderazgo o la injerencia de gobiernos o partidos extranjeros (...) o de personas que residan en el exterior” y determinaba la exclusión de “todo recurso o incitación a la violencia o a la lucha de clases o a antagonismos entre sectores (...) expresado en actos de sumisión, o en homenajes insólitos, que la tradición republicana del país reserva a los próceres y fechas nacionales”. En sintonía con esto último, el artículo siguiente expresaba directamente que no se ajustaban a las exigencias previas “los partidos de índole totalitaria, sus derivados y aliados y aquellos que se solidaricen con regímenes extranjeros de ese carácter”.<sup>6</sup>

### **III. Lecturas comunistas ante el gobierno de facto: fascismo y vías al socialismo**

La primera lectura del PC sobre el flamante gobierno de facto resaltaba el carácter reaccionario del golpe, al analizar su origen como:

fruto de un compromiso momentáneo entre las fuerzas más reaccionarias y antinacionales del país, y de sus asesores imperialistas, ante el miedo a perder el control de los acontecimientos, que se agravaban

---

<sup>6</sup> Decreto-Ley N° 12.530/62, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 21 de noviembre de 1962.

cotidianamente, y de este modo tener las manos libres para poder golpear al pueblo y, ante todo, a la clase obrera.<sup>7</sup>

Es decir, su emergencia era interpretada como la respuesta de estos sectores a los resultados de unas elecciones en las que las fuerzas populares pusieron en jaque la política económica de Frondizi y el FMI. Ahora bien, se trató de una reacción que evidenció también que la unidad entre peronistas, comunistas y socialistas de vanguardia en las elecciones de 1962 no era lo suficientemente orgánica como para frenar el alzamiento.<sup>8</sup>

El PC caracterizó al nuevo gobierno rápidamente como una dictadura cívico-militar con fachada legal que surgió producto de un golpe de Estado reaccionario contra la clase obrera y los sectores populares que habían mostrado su disposición a unirse por un programa de transformaciones económicas, políticas y sociales para liberar al país de la dominación imperialista y oligárquica. Desde el primer momento destacó el carácter anticomunista del gobierno, considerando que utilizaba esa identificación para dividir las filas de los sectores democráticos, razón por la cual redoblaban el llamado a la unidad de la clase obrera y los sectores antiimperialistas para vencer a la reacción.

Consideraban que se trataba de un gobierno débil porque buscaba continuar una política económica atada al FMI y el imperialismo que solo agravaría la crisis y el rechazo de las masas obreras; porque su base social era más reducida que la del gobierno de Frondizi; y porque no contaba con el apoyo de la mayoría de las FFAA. Ante ello, la organización y la combatividad obrera eran vistas como elementos determinantes para derrotar a un gobierno con tal debilidad, si la misma se establecía desde abajo hacia arriba con un comando único y sin exclusiones.<sup>9</sup>

Con el correr de las semanas el PC profundizó su caracterización del gobierno como una dictadura fascista que utilizaba el anticomunismo como un instrumento contra todo el movimiento obrero y popular, contra la

---

<sup>7</sup> “Unidad para impedir que se consolide la dictadura cívico-militar reaccionaria y para formar un verdadero gobierno democrático”, *NE* año XIV, n°3, abril 1962, pp. 3-4

<sup>8</sup> “¡Enfrentar la dictadura! ¡Unidad obrera y popular!”, “Frente al golpe, ¡un gobierno democrático!”, *NP* n°614, 3/4/63, p.1 y 8

<sup>9</sup> “Unidad para impedir que se consolide la dictadura cívico-militar reaccionaria y para formar un verdadero gobierno democrático”, *NE* año XIV, n°3, abril 1962, pp. 1-12

libertad e independencia de la Nación.<sup>10</sup> En la Declaración emitida por Comité Central (CC) partidario el 22 de mayo de 1962 se especificaron las características al analizarlo como un:

— gobierno de dictadura cívico-militar de tipo corporativofascista, impuesto por los sectores reaccionarios y fascistas de las fuerzas armadas para servir los intereses de los monopolios imperialistas, de los yanquis en particular, del gran capital intermediario y de la oligarquía terrateniente;

— gobierno de aceleración de la entrega de las riquezas y bienes nacionales a los monopolios extranjeros, principalmente yanquis, de retroceso económico-social, de desocupación, de miseria y de hambre”.<sup>11</sup>

Pensar el gobierno de Guido como una dictadura fascista implicaba advertir, en ese contexto, que dicha orientación respondía más al debilitamiento y desesperación de la clase dominante que a su fortalecimiento. Es decir, era vista como una reacción en última instancia ante la incapacidad del gobierno de Frondizi para continuar defendiendo los intereses de los monopolios imperialistas extranjeros. De este modo, la lectura realizada enlazaba el carácter débil del gobierno con la profundización de la reacción y el anticomunismo en clave fascista.

Bajo esa óptica analizaban las disposiciones represivas dictadas contra el PC. Algunas de ellas como la proscripción, el cierre del Congreso, la declaración del estado de asamblea de los partidos políticos, la restricción de los derechos electorales, el veto a las candidaturas y la intervención de los servicios secretos de las FFAA y la SIDE, eran vistas como parte de un programa político tendiente a preparar un fraude electoral en el que solo podrían elegirse candidatos dispuestos a cumplir las órdenes de las FFAA, la oligarquía y los monopolios. En ese sentido, el partido no tenía esperanza alguna en la realización de una salida electoral de esas características, en tanto entendía que “el fascismo actúa con la máscara democrática, tratando de escapar a la indignación de los pueblos”. Así, la defensa de la democracia

<sup>10</sup> “El maccarthysmo en la Argentina”, *NE* año XIV, n°5, junio 1962, pp. 44-54.

<sup>11</sup> “Impedir la consolidación de la dictadura cívico-militar. Declaración del CC del PC sobre la actitud del gobierno de Guido en los recientes acontecimientos, 22 de mayo de 1962.”, *NP* n°622, 29/5/62, p.1.

por parte del gobierno era vista como un pretexto para ocultar la orientación fascista, reaccionaria, anticomunista y antidemocrática.<sup>12</sup>

Ahora bien, hablar de *fascismo* en el léxico comunista tiene una carga mayúscula que, por un lado, remite a la experiencia global de lucha antifascista en los años '30-40 y, por otro, se revela como una caracterización que adquiere una significancia particular en el contexto de 1962, sobre todo si se la enlaza con las definiciones adoptadas entonces en el universo comunista y con los procesos de ruptura que atravesó el PC en los años siguientes. Aunque el antifascismo fue un movimiento heterogéneo, el movimiento comunista a nivel internacional moldeó el antifascismo como una estrategia política y una construcción identitaria a partir de la afirmación de un conjunto de disposiciones propias de aquel movimiento de resistencia. Uno de los elementos nodales del antifascismo comunista era la defensa de la democracia, lo cual implicó en sí mismo un aprendizaje, entendiéndola como una etapa en el camino hacia la construcción del socialismo. En ese sentido, fue la lucha antifascista la que dio nacimiento a la estrategia de frente popular que habilitó la lucha conjunta con diversos sectores del campo de las izquierdas, el movimiento popular y democrático y la pequeña burguesía (Grosso 2004). De hecho, fue esta estrategia, ligada a la caracterización de la estructura del capitalismo argentino como semi-colonial y dependiente, la que se convirtió en uno de los pilares de la política comunista de mediados de siglo (Camarero 2014).

Sobre este punto, al revisar las fuentes se encuentra que, frente a la dictadura definida como fascista, la propuesta partidaria remitía a una fórmula conocida, basada en la formación de un frente con las diversas fuerzas democráticas y progresistas que converjan para desplazar a la dictadura y formar un gobierno de coalición democrática que convoque a elecciones libres sobre la base de la representación proporcional. Sin embargo, aunque la consigna de unidad y acción pacífica era vista como la fundamental del momento, a la par de ella emergía otra como un elemento novedoso: la mencionada Declaración del CC afirmó que “si las fuerzas reaccionarias y profascistas cierran definitivamente este camino, entonces

---

<sup>12</sup> “Unidad contra el fascismo y por un gobierno democrático y popular”, *NE* año XIV, n°6, julio 1962, pp. 4-5

(...) no quedará otro camino que el de prepararse para contestar a la violencia con la violencia”.<sup>13</sup>

La apertura de esta posibilidad es un punto que merece ser destacado en tanto implicaba reintroducir la cuestión de la violencia después de haber sido desechada por tres décadas. A su vez, la cuestión de las vías al socialismo fue uno de los ejes principales de los debates en el movimiento comunista internacional después de la muerte de Stalin en 1953 y, en la Argentina de los años '60, un punto central sobre el que giraron las críticas de un conjunto de organizaciones del campo de las izquierdas (Terán 1991; Sigal 2012; Tortti 2014).

Los debates en torno a la transición al socialismo se desencadenaron tras las resoluciones adoptadas en el XX Congreso del PC de la Unión Soviética de 1956. La reconfiguración del poder soviético que sobrevino con el proceso de “desestalinización” estuvo acompañada por una relajación de la coordinación de la revolución mundial en tanto se sentaron las bases de la *coexistencia pacífica* con el bloque capitalista, se hizo hincapié en la habilitación de la pluralidad de vías al socialismo según las particularidades nacionales y se promovió para los Partidos Comunistas la opción de intervenir mediante la vía parlamentaria. Estas definiciones desataron un conflicto entre las principales potencias del mundo socialista, signado por la oposición del PC de China a la viabilidad de la coexistencia pacífica y la posibilidad de llegar al poder sin recurrir a la violencia. Las Conferencias mundiales llevadas a cabo en 1957 y 1960 estuvieron atravesadas por esa tensión, que quedó plasmada en los documentos publicados en diversas definiciones que buscaban equilibrar las posiciones de ambas potencias entre matices y fórmulas de compromiso (Marcou 1981; Rugar 2018).

Una de las expresiones de ello fue la forma en que se reafirmó la tendencia a realizar la revolución socialista por vía pacífica en ambos documentos, cuya explicitación fue seguida por otra fórmula que habilitaba a adherir a una u otra visión:

---

<sup>13</sup> “Impedir la consolidación de la dictadura cívico-militar. Declaración del Comité Central del Partido Comunista sobre la actitud del gobierno de Guido en los recientes acontecimientos, 22 de mayo de 1962.”, *NP* n°622, 29/5/62, p.1.

En el caso de que las clases explotadoras recurran a la violencia en contra del pueblo, hay que tener presente otra posibilidad: el paso al socialismo por vía no pacífica. El leninismo enseña —y la experiencia histórica lo confirma— que las clases dominantes no ceden voluntariamente el Poder. La dureza y las formas de la lucha de clases, en tales condiciones, no dependerán tanto del proletariado como de la resistencia que los círculos reaccionarios opongan a la voluntad de la inmensa mayoría del pueblo, del empleo de la violencia por esos círculos en una u otra etapa de la lucha por el socialismo. En cada país, la posibilidad real de una u otra vía de paso al socialismo viene determinada por condiciones históricas concretas.<sup>14</sup>

El PC argentino aprobó en ambas ocasiones el contenido de las Declaraciones aunque, mientras en 1957 prefirió hacer hincapié en la confirmación de su camino pacífico al socialismo de acuerdo a las particularidades históricas, en ocasión de la Conferencia de 1960 el CC del PC incluyó explícitamente en sus resoluciones la posibilidad del paso al socialismo por vía no pacífica en caso de que las clases explotadoras recurran a la violencia en contra del pueblo.<sup>15</sup> A partir de allí, esta referencia comenzó a figurar en los principales documentos publicados durante el gobierno de Guido.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> La cita es la misma en ambos documentos. Fue difundida en la Declaración de la Conferencia de Representantes de los Partidos Comunistas y Obreros de los países socialistas, celebrada en Moscú en noviembre de 1957 y en la Declaración de la Conferencia de Representantes de los Partidos Comunistas y Obreros, llevada a cabo en Moscú en noviembre de 1960.

<sup>15</sup> “Resolución del Comité Central Ampliado”, *NE* año X, n° 1, enero 1958, pp. 7-9; “Resolución del CC del Partido Comunista sobre la declaración de los representantes de Partidos Comunistas y obreros de todo el mundo”, *NP* n°552, 24/1/61, p.2.

<sup>16</sup> “Impedir la consolidación de la dictadura cívico-militar. Declaración del CC del Partido Comunista sobre la actitud del gobierno de Guido en los recientes acontecimientos, 22 de mayo de 1962.”, *NP* n°622, 29/5/62, p.1; p.9; “El significado del “giro a la izquierda” del peronismo”, Informe rendido al CC del PC, 21 y 22 de julio 1962; “Por la acción de masas hacia la conquista del poder”. Informe rendido en nombre del CC ante el XII Congreso del PC que sesionó desde el 22 de febrero hasta el 3 de marzo de 1963.

No obstante, que esto comenzara a formar parte del andamiaje político del comunismo vernáculo no implicaba necesariamente que fuera a tomar las armas. Su inclusión parecía responder a la reafirmación de los documentos producidos por las Conferencias, como era usual con los materiales provenientes de Moscú y a las circunstancias históricas que calificaron como fascismo, lo que implicaba alertarse ante la violencia emanada desde arriba contra las masas. En definitiva, se alegaba que

lo importante es que nuestro Partido (...) llegue a dominar las diversas formas de lucha, tanto en las situaciones legales como en las ilegales, tanto las pacíficas como las no pacíficas y estar preparados para pasar de una a otra forma en caso de que se produzcan cambios bruscos en la situación del país.<sup>17</sup>

Lo cierto es que, aun incluyendo esta posibilidad, los análisis del PC sostenían que no existía una situación revolucionaria ni condiciones subjetivas que justificaran el empleo de las armas. Veían que al momento no se había cerrado la posibilidad del triunfo por vía pacífica porque “las fuerzas de la reacción y del fascismo *no son tan poderosas* (...) puesto que están minadas por enormes contradicciones que las lleva a su debilitamiento y disgregación”.<sup>18</sup> Por lo tanto, la apuesta del XII Congreso consistió en promover la acción de masas hacia la conquista del poder; es decir, continuar desarrollando la militancia a través de las organizaciones intermedias del partido con el objetivo de, no solo engrosar sus filas y ponerse a la cabeza de las luchas y la organización de los diversos espacios de intervención, sino allanar el camino hacia la formación de un Frente democrático, antioligárquico, antiimperialista y pro paz, que reuniera a la clase obrera, el campesinado y la pequeña burguesía para la creación de un gobierno democrático y popular.

En esa línea, es menester incorporar el análisis de la situación atravesada por el movimiento obrero en general y el peronismo particular, en tanto la normalización de la CGT, el “giro a la izquierda” del peronismo y la pérdida de posiciones comunistas en el sindicalismo entre 1962 y 1963 fueron

---

<sup>17</sup> “Por la acción de masas hacia la conquista del poder...”, p. 25.

<sup>18</sup> *Idem*, p. 44.

elementos centrales para evaluar los posicionamientos del PC y su capacidad para orientar el curso de los acontecimientos. El desarrollo de la acción de masas en el movimiento obrero, parecía ser propicia para estrechar lazos con los sectores peronistas y combativos a través de la agrupación sindical del PC, el Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical (MUCS). Desde ahí, se fomentó el acercamiento para la organización del mentado Frente Democrático. Sin embargo, como veremos, las expectativas por el aumento de la combatividad, el desarrollo de la conciencia de las masas y la posibilidad de recuperar la CGT durante un gobierno de facto, se toparon con la realidad de un partido diezmado por la represión estatal, de un MUCS en retroceso por el asedio en sus sindicatos y con la consolidación de una dirigencia sindical que utilizó a su favor la política de exclusión del comunismo promovida por las autoridades políticas y militares.

#### **IV. El movimiento obrero en 1962, entre el afianzamiento de la Comisión Provisoria de la CGT y “el giro a la izquierda” del peronismo**

La política laboral del flamante Presidente fue una continuidad respecto de la establecida por su antecesor Frondizi, especialmente en el aspecto ligado a la normalización de la CGT, en donde se dio finalización al plan trazado en 1960. Tras la intervención de la CGT dictada en 1955, a fines de 1960 el gobierno radical estableció en acuerdo con la primera plana del sindicalismo la formación de una Comisión Provisoria (CP) de la CGT, compuesta por 20 representantes repartidos igualitariamente entre miembros de las “62 Organizaciones” y el sector de independientes, cuya oficialización se alcanzó a inicios de 1961 con la conformación de una Secretaría General de 8 miembros compuesta bajo el mismo criterio de representación de ambos sectores.<sup>19</sup> En ese proceso, uno de los hechos salientes fue la exclusión del sindicalismo comunista, con un anuncio oficial

---

<sup>19</sup> La Secretaría General de la CP de la CGT estuvo integrada por Andrés Framini, Juan Loholaberry, Augusto Vandor, Rosendo García (en representación de “las 62”) y Arturo Stafolani, Enrique Coronel, Riego Ribas y Antonio Mucci (en representación del sector independiente).

que era de por sí elocuente: se reconocía la legitimidad de la Comisión “no sólo por la representatividad de las distintas entidades que la integran, sino también, por haberse constituido *al margen de intereses extragremiales, en cuanto participan de la misma dirigentes obreros de las más distintas ideologías*”. En sintonía con esta afirmación, el documento alojaba una advertencia: “el gobierno tiene la certeza de que esta etapa [...] será conducida con criterio gremial y no usada como objetivo político, pues los objetivos políticos actúan en menoscabo de los intereses gremiales en su conjunto”.<sup>20</sup> Este interés por despolitizar la actividad sindical parecía estar dirigido a los sectores más combativos del mapa gremial, es decir, al ala dura del sindicalismo peronista y al sindicalismo comunista (Murmis 2021; 2022). No obstante, como los “duros” se encontraban bajo el control de la dirigencia de “las 62” propensa a la negociación, la exclusión se centró sobre las organizaciones conducidas por el comunismo. Al respecto, las declaraciones del dirigente mercantil Armando March dieron cuenta de la exigencia gubernamental:

La exclusión de los comunistas fue producto de una exigencia oficial. Esa condición nos fue comunicada a través de las 62 Organizaciones en una o más de las reuniones de la Comisión de los 20 y del Grupo de los 8. Vador y otros fueron claros sobre este punto: no pueden venir (los independientes) a la CGT con los comunistas. (...) Se trató — simplemente— de que al elegir a los hombres que, en nuestra representación, asumirían la conducción provisional de la CGT marginamos a los dirigentes que políticamente respondían al Partido Comunista. (cit. en Audi 1981, 73)

Por su parte, el informe de la Asamblea Nacional del MUCS recogió las palabras del delegado del transporte Manuel Carullas, quien sostuvo que “si un solo representante del MUCS estuviera en esta Comisión, el Gobierno no nos entregaría la CGT”.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Departamento de Prensa. Información 205/85, 30/1/61

<sup>21</sup> MUCS: Asamblea Nacional por la unidad de la Clase Obrera, 25 y 26 de marzo de 1961, p. 9.

La normalización de la CGT estaba estipulada que se alcanzase antes de finalizar el año 1961, aunque la conflictividad laboral y la convocatoria a elecciones en 1962 terminaron por postergar aquel proceso, que se estiró hasta 1963 en la nueva situación nacional creada tras el golpe. En ese marco, la dirigencia gremial enrolada en la CP tenía un doble objetivo: por un lado, preservar el espacio de poder alcanzado durante los últimos años de la presidencia de Frondizi; por otro, conquistar la mencionada normalización.

La creación de la CP fue un punto nodal de la integración de la dirigencia sindical, que se convirtió en una interlocutora válida ante los partidos políticos, las FFAA, el justicialismo y el propio Perón. Esto se evidenció en las elecciones de 1962, en primer lugar, cuando la apertura electoral generó debates al interior del peronismo que se resolvieron con el aval de Perón para participar de las mismas con una fuerte presencia de líderes sindicales;<sup>22</sup> en segunda instancia, cuando emitió una declaración pública ante la amenaza del golpe militar, en la que expresó su oposición al desconocimiento de los resultados electorales y destacó “la autoridad moral que le da el haber bregado desde hace un año para una solución pacífica de los problemas el trabajo y su contribución al afianzamiento de la Paz Social y al desarrollo de una política de Unidad Nacional”.<sup>23</sup> En aquella declaración, la realización de un llamado de alerta para preparar la defensa de los derechos obreros contrastó con la moderación exhibida al suspender el paro que había sido convocado por ella misma para el 23 de marzo y al iniciar un diálogo con el sector azul de las FFAA (Smulovitz 1988; Schneider 2005).

Sin embargo, el panorama del movimiento obrero no se circunscribía exclusivamente a la acción de la CP. Aquel 23 de marzo, las 62 Organizaciones hicieron caso omiso y lanzaron la huelga que contó con el apoyo del MUCS y de partidos políticos como el PC, el justicialismo, el flamante Partido Socialista Argentino de Vanguardia, Movimiento Popular

---

<sup>22</sup> Además de Andrés Framini en la candidatura a Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, en la lista de Diputados se encontraban Paulino Niembro (metalúrgico), Sebastián Borro (Frigorífico “Lisandro de la Torre”), Jorge Di Pasquale (farmacia), Roberto García (caucho) y Eustaquio Tolosa (portuario) (Senén González 1971).

<sup>23</sup> “La Confederación General del Trabajo por el respeto a la voluntad popular y la Constitución”. Declaración de la Comisión Provisoria, 20 de marzo de 1962 (reproducida en Senén González 1971, 44-45).

Argentino y el Movimiento Social Progresista (un desprendimiento por izquierda del Partido Demócrata Progresista), dejando en evidencia la pasividad del sector independiente de la CP que se mantuvo al margen del paro.<sup>24</sup>

La siguiente muestra de las tensiones entre las posturas más moderadas y las combativas se produjo a mediados de año, cuando el escenario se encontraba ya definido por el golpe. En esa ocasión, la CP elaboró un plan de ocho puntos denominado “Contra el hambre y la desocupación” con el que proyectó los paros generales de 24 y 48 horas el 29 de mayo y 18/19 de junio, manifestando un conjunto de reivindicaciones ligadas a las condiciones de trabajo y a la aplicación de medidas económicas para fortalecer la industria nacional y el salario.<sup>25</sup> El primero de ellos se realizó bajo la dirección de la CP, con el apoyo del MUCS, los partidos políticos mencionados y el rechazo del diezmado sector de los 32 Gremios, contando con un alto acatamiento en todo el país; el segundo fue postergado por un breve lapso entre negociaciones con el gobierno y diferencias al interior de la CP, aunque la medida se reactivó para los días 1 y 2 de agosto (Schneider 2005).<sup>26</sup>

La huelga de agosto fue el punto más alto de conflicto entre el movimiento obrero y el gobierno. Encabezada por los sindicatos de metalúrgicos, textiles, petroleros, químicos, prensa, canillitas, ferroviarios, comercio, madera, vestido, gráficos y construcción, la jornada quedó signada por el carácter multitudinario de una movilización que se enfrentó a las fuerzas policiales para llevar a cabo el acto programado en las puertas de la sede de la CGT de la calle Azopardo, en la ciudad de Buenos Aires. El operativo policial desplegado para la ocasión, compuesto por 8 mil hombres armados, 200 patrullas motorizadas, 10 aviones y 6 helicópteros, fue interpretado por el PC en como un “ensayo de guerra total contrarrevolucionaria” en el que las detenciones en el lugar de los hechos y el allanamiento a locales sindicales (como el de la Asociación Obrera Textil

---

<sup>24</sup> “Paro del 23: la clase obrera concretó la unidad de acción en la calle”, *NP* n° 613, 27/3/62, p.2; “Partidos que apoyaron el paro obrero del 23”, *NP* n° 614, 3/4/62, p.6

<sup>25</sup> Puede consultarte en Senén González (1971, 39-40) y Rodríguez Lamas (1990, 86-87).

<sup>26</sup> “El P. Comunista da su caluroso apoyo a la huelga decretada por la CGT”, *NP* n° 622, 29/5/62, p.1; “MUCS: éxito total del paro”, *NP* n° 623, 5/6/62, p.8.

de Quilmes y el local del sindicato de químicos de Capital y alrededores situado en Avellaneda) se conjugaron con la acción posterior de un gobierno que decretó la limitación del derecho de huelga y el retiro de la personería gremial de la Asociación Obrera Textil, la Federación de Obreros y Empleados de Correos y Telecomunicaciones, la Federación Gráfica Bonaerense, la Asociación Argentina de Telegrafistas, Radiotelegrafistas y Afines y el Sindicato Argentino de Músicos (Rotondaro 1971; Rodríguez Lamas 1990).<sup>27</sup>

Ahora bien, la ferocidad de la represión encarada por el gobierno debe enmarcarse en la particular coyuntura que atravesaba esos meses el movimiento peronista y su pata sindical, cuyas definiciones fueron celebradas por el comunismo. Un comunicado emitido conjuntamente por las 62 y el MUCS luego de la huelga analizó los hechos en diálogo con lo que se conoce como el “giro a la izquierda” del peronismo, al reafirmar que,

como ha dicho Framini, [...] la crisis de nuestro país es una crisis de estructura, que se une a la crisis del sistema capitalista. Por eso, de lo que se trata es de unir y organizar todas las fuerzas patrióticas, antioligárquicas y antiimperialistas de nuestro pueblo para, mediante la lucha y bajo la dirección de la clase obrera, imponer un gobierno popular y nacional, integrado por la clase obrera organizada y por todas las fuerzas democráticas y populares sin exclusiones, que realice las grandes transformaciones de las estructuras caducas y asegure el bienestar, la paz, las libertades y la independencia y soberanía nacional, bajo la bandera de la justicia social.<sup>28</sup>

Esta referencia estaba directamente ligada a las resoluciones adoptadas en el plenario de delegaciones regionales de la CGT reunido en junio de 1962 en la localidad cordobesa de Huerta Grande. En esa ocasión, el entonces secretario general del gremio textil y gobernador electo antes del golpe, presentó un programa de 10 puntos y pronunció un discurso en el que

---

<sup>27</sup> “Derrota del régimen: la huelga se dio en las calles”, *NP* n° 632, 7/8/62, p.1

<sup>28</sup> Comunicado de la Comisión Coordinadora de las 62 Organizaciones y el MUCS, 2 de agosto de 1962. Reproducido en “Derrota del régimen: la huelga se dio en las calles”, *NP* n° 632, 7/8/62, p.1 y 8.

expuso una postura combatiente, con un lenguaje clasista que destacaba el carácter estructural de la crisis del sistema.<sup>29</sup> Allí tomó cuerpo el denominado “giro a la izquierda” del peronismo, una orientación que fue tanto una estrategia de oposición al régimen como un acomodamiento del propio Perón en el ejercicio del liderazgo del movimiento, que buscó fortalecer la posición de los sectores duros a partir de una reafirmación de los principios doctrinales basados en la defensa de los intereses nacionales y el enfrentamiento con la oligarquía y el imperialismo (Ehrlich 2020; Calello y Parcero 1984a; 1984b).

En ese marco, Huerta Grande fue un punto de acercamiento entre el MUCS y las 62. Ambas fueron impulsoras del plenario que, sin participación de las principales organizaciones gremiales del sector blando liderado por Vandor, se convirtió en un encuentro del ala más combativa del sindicalismo.<sup>30</sup> Desde el comunismo se entendía que la tarea principal era “la constitución de un comando único, antioligárquico y antiimperialista, sustentado [...] en la alianza entre comunistas, peronistas y socialistas, que abarque a todas las fuerzas dispuestas a batirse por la justicia social, la soberanía económica y política de la Nación, por el poder”.<sup>31</sup> En ese sentido, se buscaba que esta orientación se trasladara a todos los terrenos, siendo el sindical un espacio propicio para “que abajo, en las fábricas y las empresas, los militantes comunistas y peronistas cierren filas, coordinen sus acciones en las duras jornadas que se acercan y tornen indestructible su unidad”.<sup>32</sup> Este reclamo era reiterado por el sindicalismo comunista desde los inicios de la intervención de la CGT, aunque la instancia abierta en Huerta Grande

---

<sup>29</sup> “La clase obrera enseña el camino”. Discurso pronunciado por Andrés Framini ante el Plenario de delegaciones regionales de la CGT que en julio de 1962 aprobó el Programa de Huerta Grande. Reproducido en Calello y Parcero (1984b; 200-207); el Programa, que puede consultarse en Baschetti (1988, 116-118), constaba de diez puntos entre los que se encontraban la nacionalización de los bancos, el control estatal del comercio, el desconocimiento de los compromisos financieros del país, la expropiación a la oligarquía terrateniente sin compensación e implantar el control obrero sobre la producción.

<sup>30</sup> “Convocatoria de 62-MUCS”, *NP* n° 628, 11/7/62, p.1; “El plenario de Huerta Grande”, *NP* n° 629, 17/7/62, p.8.

<sup>31</sup> “Lo que falta”, *NP* n° 628, 11/7/62, p.8.

<sup>32</sup> *Idem*.

aparecía como una nueva oportunidad para estrechar lazos con el sector más combativo del sindicalismo.<sup>33</sup>

Atento a las expectativas unitarias propias y a la orientación proclamada en Huerta Grande, Victorio Codovilla presentó un informe, en el que analizó la situación política, económica y social de 1962 a la luz del discurso pronunciado entonces por Framini. El informe conocido como *El significado del 'giro a la izquierda' del peronismo* estableció una caracterización del proceso social protagonizado por la clase obrera y los partidos del campo popular, y profundizó la definición del gobierno como una dictadura cívico-militar de tipo fascista, débil por su sumisión a los intereses de los monopolios extranjeros y la clase terrateniente e inestable por la creciente combatividad de la clase obrera. En función de ello, diagnosticó que se asistía a una crisis de fondo que afectaba a la estructura económica y a la superestructura del país, lo cual impulsaba a las fuerzas democráticas y obreras a formar un bloque de izquierdas para atravesar la crisis con un objetivo superador: la formación de un movimiento patriótico y popular, un frente democrático que realice la mentada revolución agraria y antiimperialista. Codovilla destacaba que, en este proceso, el movimiento peronista experimentaba una diferenciación entre tres alas: la derecha, ligada a la burguesía que se oponía a la lucha de clases y buscaba la conciliación la oligarquía, los monopolios y el gran capital; el sector ultraizquierdista, representado por dirigentes sindicales de la Resistencia en las 62 Organizaciones como Sebastián Borro (del Frigorífico Lisandro de la Torre), Juan Jonsch (telefónico) y Jorge Di Pasquale (farmacéutico), quienes según Codovilla hablaban de revolución inmediata sin tener en cuenta que las condiciones objetivas y subjetivas para llevarla a cabo; por último, el sector del peronismo obrero encabezado por Framini, al cual se orientó el PC en tanto representaba a la mayoría de la clase obrera peronista y consideraba, como el comunismo, que lo fundamental del momento era la

---

<sup>33</sup> Al respecto, si bien durante ese tiempo se incluía al socialismo entre los miembros de aquella alianza, la referencia era hacia PS Argentino de Vanguardia, aunque este era un aliado de menor valía en la estrategia comunista. Esto puede advertirse a lo largo de los años con los acercamientos al peronismo y, en este caso particular, al hacer hincapié en la unidad “indestructible” entre peronistas y comunistas y, finalmente, en el lenguaje utilizado en la cita, recurriendo a conceptos identificados con el léxico del peronismo como el de “justicia social”.

acción de masas para preparar las condiciones favorables para la lucha por el poder.

El dirigente comunista advertía como uno de los elementos salientes del proceso la combinación entre la combatividad demostrada por la clase obrera peronista y la elevación de su conciencia política; es decir, un proceso de transformación de “cantidad en calidad” desarrollada *por abajo*, que llevaría a la confluencia entre ambos sectores en un gran partido unificado de la clase obrera y el pueblo basado en los principios del marxismo-leninismo, que conduzca a la victoria y resuelva los problemas de la revolución agraria antiimperialista con miras al socialismo. Por lo tanto, hacia ese sector dirigieron sus esfuerzos para continuar estrechando lazos, pretendiendo desplazar a los sectores derechistas e integracionistas del movimiento peronista que no eran consecuentes con esta transformación. La creciente diferenciación entre las alas del peronismo, fundamentalmente entre la izquierda y la derecha, significó un estímulo para el partido, que veía confirmarse en la práctica su línea política unitaria y se esperaba en la posibilidad de concretar el frente auspiciado durante largos años mediante la acción de masas por la lucha por el poder.<sup>34</sup>

El documento analizado se convirtió en uno de los insumos fundamentales del partido y, con el tiempo, fue adquiriendo un carácter histórico, fundamentalmente por ser uno de los documentos insignia de la política de acercamiento del comunismo al peronismo desarrollada desde 1955. El apoyo a las candidaturas peronistas de 1962 era una novedad en la historia del vínculo entre ambos, lo cual se profundizaba con la afirmación de que “el viraje a la izquierda del peronismo ha provocado un gran entusiasmo, tanto en sus militantes como entre los nuestros”. Ese entusiasmo no se reducía exclusivamente a lo que hiciera el peronismo, sino que respondía a las posibilidades que abría para el comunismo el desarrollo de esta orientación en un contexto en el que se evaluaba que “nunca ha sido *tan alto* el espíritu combativo de las masas”. En esta línea, el siguiente párrafo resulta representativo del clima político y el valor que el comunismo le otorgaba a la unidad de acción con el peronismo:

---

<sup>34</sup> “El significado del “giro a la izquierda” del peronismo”, Informe rendido al Comité Central del PC, 21 y 22 de julio 1962.

Los comunistas marchamos *codo con codo* con los trabajadores peronistas y con sus dirigentes honrados para reconquistar los sindicatos para los trabajadores y para establecer la acción común y producir cambios profundos en la vida económica y política del país. (...). ¿Qué perspectivas tiene esta unidad de acción? La perspectiva es, en lo que concierne a los comunistas, la de marchar en común no sólo en las luchas por las reivindicaciones inmediatas, económicas, sociales y políticas –incluyendo las elecciones– sino marchar en común hasta formar el *gran movimiento* patriótico y popular cuya envergadura y cuya acción obligue a los círculos dirigentes de la política nacional a *cambiar el rumbo* o a ser desplazados para dar paso a la revolución agraria y antiimperialista por vía pacífica o por la no pacífica si es que se oponen con la violencia a la acción popular tendiente a conseguir ese objetivo.<sup>35</sup>

La reiteración de la línea unitaria con el peronismo aparecía entonces ligada al aumento de la combatividad y el desarrollo de la conciencia de los sectores referenciados en Framini, desarrollándose de un modo que entusiasmaba a la dirigencia comunista, al punto de establecer una línea directa entre la unidad en el movimiento obrero y las transformaciones sociales en el país, para las cuales el partido se mostraba no solo dispuesto a presionar a través de la acción de masas, sino también a recurrir a la violencia política si así fuera necesario.

## **V. El Congreso Normalizador de la CGT: alineamientos y exclusiones en la consolidación de la jefatura sindical**

La normalización definitiva de la CGT, intervenida en 1955 y dirigida por la CP desde 1961, se encauzó finalmente hacia fines de 1962. Entre huelgas y negociaciones, la orientación dialoguista de los principales dirigentes de la CP encontró un nuevo interlocutor con el cambio de situación al interior de las FFAA: en ese momento, la sublevación contra los altos mandos militares y el traslado del enfrentamiento en los cuarteles hacia las calles pusieron al país al borde de un nuevo golpe de Estado o una

---

<sup>35</sup> Idem, pp. 19, 26 y 11-13 respectivamente.

guerra civil, en donde el triunfo de los “azules” y el ascenso de Onganía al cargo de Comandante en Jefe del Ejército resultó ser un elemento a través del cual se produjeron nuevos alineamientos y se canalizó el rumbo político del país. Esta imposición de los azules significó, entre diversas cuestiones, la ratificación del plan político orientado a convocar elecciones en las que el eje central giró en torno a la posibilidad de que participara el peronismo, retomando así la línea de integración en la que el movimiento obrero no fue ajeno (Potash 1982; Mazzei 2012). Esto quedó de manifiesto cuando el bando “azul” emitió en septiembre de 1962 el Comunicado 150 en el que sostuvieron su respeto a la Constitución Nacional y a la soberanía del pueblo, el cual fue bien recibido tanto por Vandor como por dirigentes peronistas duros como Amado Olmos. En ese sentido, la táctica del “giro a la izquierda” promovida por Perón perdió terreno ante la apertura del diálogo de cara a las futuras elecciones, evidenciando así el pragmatismo del líder exiliado para balancear los alineamientos entre duros y blandos al interior del movimiento peronista (Schneider 2005).

En este punto de la historia comenzó a tomar forma el “vadorismo”. Desde su emergencia como dirigente combativo del gremio metalúrgico en 1956, el rápido crecimiento de su figura en la primera plana de las 62 Organizaciones y en la CP dio un salto al convertirse en uno de los armadores destacados del peronismo en las elecciones de 1962, llegando a ser la pieza clave de las negociaciones con el gobierno de Guido y los militares de cara a los comicios futuros y a la estructuración de la CGT. En ese proceso, Vandor simbolizó el pasaje de la intransigencia a la negociación y la utilización de la fuerza sindical para conquistar espacios de poder, evidenciándose la eficacia de esa construcción al haber ido paulatinamente limitando la influencia de los duros en el movimiento obrero y llegando incluso a pretender disputar la conducción del peronismo (Senén González y Bosoer 2009; James 1990).

La consolidación del poder de Vandor en el movimiento obrero se cristalizó en el armado del Congreso Normalizador de la CGT, realizado a fines de enero de 1963 con la venia de las autoridades estatales. En los meses previos, entre reuniones con el gobierno y los mandos militares, negoció con sus pares del sector independiente de la CP el reparto equitativo de cargos del Comité Central, logrando imponer en los puestos más importantes a dirigentes peronistas. De este modo, al llegar a la cita en el

local de la Federación de Trabajadores de Luz y Fuerza, los 818 delegados del centenar de organizaciones adheridas a la CGT, representantes de más de dos millones de afiliados y afiliadas, se abocaron a reformar los estatutos del organismo y elegir formalmente a la nueva conducción obrera por un mandato de dos años.

La nueva conducción quedó en manos del dirigente del vestido José Alonso, es decir, un peronista del ala blanda en el cargo de Secretario General, seguido por la figura central de los independientes, el gráfico Riego Ribas como Secretario Adjunto. Detrás de éstos, asumieron el ferroviario Arturo Staffolani como Secretario de Hacienda; Juan Racchini de Aguas y Gaseosas como Pro Secretario de Hacienda; Avelino Fernández, del gremio metalúrgico, como Secretario Gremial e Interior; el textil Jorge F. Elías fue el Pro Secretario Gremial e Interior; Luis Angeleri de Luz y Fuerza el Secretario de Prensa, Cultura y Propaganda y, finalmente, Marcos Almozny, de viajantes de comercio, Secretario de Previsión Social (Senén González 1971).

La composición de la dirección de la CGT fue la expresión del cuadro de situación de la correlación de fuerzas al interior del movimiento obrero. El sindicalismo peronista del sector blando se puso al frente de la misma manteniendo bajo su órbita la secretaría general y los cargos referidos a asuntos gremiales, dejando al sector independiente un escalón por debajo en el reparto de poder. En ese sentido, los ocho cargos del Comité fueron repartidos equitativamente entre ambos sectores, siendo Alonso, Racchini, Fernández y Elías los representantes peronistas y Ribas, Staffolani, Angeleri y Almozny los independientes.<sup>36</sup>

Ahora bien, el acuerdo entre el sindicalismo peronista y el sector de independientes fue el corolario del retroceso del MUCS y del ala dura de las 62, es decir, de los promotores de Huerta Grande. En ese sentido, el control asumido por el sector vandorista en las 62 y la CGT fue construido, en parte, arrebatando las conducciones sindicales entonces lideradas por duros o

---

<sup>36</sup> Por fuera de éstos, los 32 Gremios Democráticos habían perdido poder e influencia hacia 1963, producto del pasaje de los sindicatos allí enrolados hacia el grupo de los independientes desde 1960. Su sello quedó ligado a la Asociación de Empleados Despachantes de Aduana y su intervención durante la normalización se limitó a emitir comunicados en contra de la nueva conducción sindical desde una posición antiperonista y anticomunista. “De los 32 Gremios”, Diario *La Nación*, 6/2/63.

comunistas. Entre las elecciones de marzo de 1962 y la realización del Congreso de la CGT, los representantes de la línea dura perdieron terreno en las conducciones sindicales y sus líderes principales (Sebastián Borro, Jorge Di Pasquale y Juan José Jonch) fueron apartados o renunciaron a la Mesa de las 62 Organizaciones, siendo esta una expresión del proceso de desmovilización vivido a partir de 1960 (James 1990).

Frente al Congreso Normalizador, una de las publicaciones ligadas al sector duro mostró las discrepancias con los sectores dominantes de la CP al rechazar la centralidad que asumían los acuerdos previos entre nucleamientos de cara a la conformación de la dirección y sinceró que “el secretariado elegido (...) produjo cierto desencanto en los medios populares. Se esperaba una conducción más combativa, quizá, o nombres con mayor resonancia definitoria”.<sup>37</sup> Estas posturas hacían hincapié en las diferencias entre una CGT reconstruida en base a los acuerdos entre las cúpulas de los agrupamientos y una central sostenida en el mandato de las bases, aun reconociendo la necesidad de finalizar con el proceso de recuperación. Desde la óptica de Di Pasquale, el límite de un Congreso basado en el acuerdo entre dirigentes, además de restringir la expresión de las mayorías, radicaba en “que estos métodos solamente frenan los deseos de lucha de las bases que se ven trabadas por los continuos acuerdos de los dirigentes”.<sup>38</sup> De este modo, el sector duro del sindicalismo peronista que perdió terreno en el avance del vandomismo, hizo públicas las críticas hacia la dirección sindical por prolongar excesivamente su permanencia al frente de la CP y no ponerse al frente de “nuestra combativa clase obrera”, dejando una advertencia reforzada en mayúsculas:

LO QUE NUNCA PUEDEN HACER LOS DIRIGENTES  
SINDICALES ES MOSTRARSE VACILANTES CUANDO LOS  
TRABAJADORES YA HAN TOMADO UNA DECISIÓN. [...] LOS  
DIRIGENTES DEBEN SABER QUE LA MASA NO LES PERMITIRÁ  
VOLVER A EQUIVOCARSE.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> “La unidad salvada y algunos desencantos”, *18 de marzo*, año II, n° 8, 5/2/63, p.5.

<sup>38</sup> “El reportaje de la semana: Jorge Di Pasquale”, *18 de marzo*, año II, n° 6, 22/1/63, p.8.

<sup>39</sup> “Panorama gremial”, *18 de marzo*, año II, n° 7, 29/1/63, p.5.

Las críticas elaboradas en base a una fractura entre esta dirigencia sindical y las bases combativas fueron también parte del enfoque del MUCS. En el folleto difundido de cara a la concreción del Congreso Normalizador se sostuvo que

los dirigentes sindicales que por incompreensión, por miopía política, por egoísmo partidista o de círculo, o simplemente por complicidad con el sistema capitalista en plena descomposición y derrota no quieren ver más allá de sus narices, serán irremisiblemente rebasados por los trabajadores en lucha.<sup>40</sup>

El planteo ponía el foco en las luchas libradas por el movimiento obrero desde la formación de la CP, en el que se denunciaba la postura de la dirigencia que mantuvo al organismo al margen de las mismas y marcando que el objetivo del Congreso se limitaba exclusivamente a elegir autoridades, institucionalizando así el abandono de la defensa de los intereses de clase y la combatividad contra el gobierno de facto y el imperialismo.

El diagnóstico acerca del aumento de la combatividad y conciencia de las masas se utilizó en esta ocasión tanto para reforzar la distancia entre los representantes de aquel proceso y la dirigencia de la CP como para marcar la afinidad de intereses entre esta y los gobiernos de Frondizi y Guido en torno a la política de integración. Esta misma estuvo en el centro de la normalización de la central obrera, fundamentalmente porque en 1963 se convalidó el acuerdo establecido en marzo de 1961,

cuando Frondizi entrega la CGT a la Comisión Provisoria bajo la expresa condición de que no podría participar en la misma ningún representante de los sindicatos que integran el MUCS, imposición que aceptaron la Mesa de las 62 y el otro sector, mal llamado «independiente».<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> “Un Congreso de unidad reclama la clase obrera. Posición del MUCS ante el próximo congreso de la Confederación General del Trabajo”. *Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical*, Enero 1963, p.4.

<sup>41</sup> *Idem*, p. 10.

El hostigamiento contra el MUCS se cocinó desde 1959-1960 en adelante, llegando a 1962-1963 a un nuevo quiebre que pareció responder al interés del gobierno por apartar a sus representantes de los puestos directivos de la CGT a escasas semanas de la realización del Congreso. Por lo tanto, atravesando una serie de ataques contra las direcciones sindicales encabezadas por comunistas, el MUCS enfatizó en el documento citado que la aceptación del plan integracionista por parte de las 62 y los independientes significaba “traición y derrota”.

En ese escenario y a sabiendas del acuerdo entre nucleamientos para el control de la CGT, desde el MUCS se consideró que la recuperación de la central obrera constituía igualmente un saldo positivo, en tanto se facilitaba la organización para enfrentar a los sectores traidores y avanzar así en la consolidación de la unidad de clase sin exclusiones y en la recuperación de la independencia respecto del Estado y la burguesía. Con ese espíritu intervinieron los delegados comunistas que pudieron participar del Congreso. De acuerdo a la información a la que se tuvo acceso, sobre un total de 804 delegados al Congreso, el MUCS estuvo representado por apenas una veintena de delegados que, junto a los aliados ascendían a una treintena. Los representantes directos pertenecían a las delegaciones de los sindicatos dirigidos entonces por el comunismo, es decir, a las federaciones de prensa y químicos y los sindicatos de músicos y vendedores de diarios, cada una de las cuales aportó cinco delegados. Según las crónicas de las sesiones, algunos de éstos tomaron la palabra durante el congreso, como fue el caso de Alfonso Feis y Venido Mateu del sindicato de prensa, Alberto Cortés y Jorge Rubén Queijo del sindicato de vendedores de diarios y de Ricardo Vincelli de químicos. Éstos apuntaron a poner sobre la mesa un conjunto de reivindicaciones que, desde su óptica, estaban ausentes en el orden del día, con el objetivo de mostrar la falta de combatividad de los dirigentes de las 62 e independientes y reclamar por la exclusión del MUCS. Si bien se destacó que los dirigentes comunistas fueron abucheados, desde el comunismo consideraron acertada su participación amén de encontrarse definida la votación para la conformación del cuerpo directivo de la CGT,

en tanto aquellos treinta votos propios en rechazo a la lista única ascendieron a más de trescientos en la elección de autoridades.<sup>42</sup>

A su vez, el MUCS se atribuyó a sí mismo la inclusión de la discusión de un programa de lucha durante las sesiones. En un Congreso cuyo orden del día estaba limitado a tres puntos (rendición de un informe de la actuación de la CP desde su fundación, reforma de estatutos y elección de autoridades), uno de los hechos destacados fue la aprobación de un novedoso Plan de Lucha que moldeó las características de la conflictividad social en el período 1963-1965. De acuerdo a los documentos analizados, durante el Congreso se formó una Comisión de Plan de Lucha tras los planteos de los delegados de los sindicatos integrantes del MUCS, llegando estos a presentar 22 proyectos de resoluciones sobre, por ejemplo, la libertad de los presos y el pedido de aparición del recientemente desaparecido Felipe Vallese. Si bien el MUCS carecía de la fuerza necesaria para imponerse en las votaciones, podemos interpretar que su intervención tendiente a imprimir un programa de reivindicaciones en un Congreso dominado por las 62 e independientes encontró eco en sectores combativos dispuestos a acompañar un plan de lucha, especialmente aquellos referenciados en el sector duro del sindicalismo peronista.<sup>43</sup> En ese sentido, la nueva

---

<sup>42</sup> De un total de 804 empadronados en el Congreso, se emitieron 493 votos a favor de la lista única, 60 en blanco o anulados y 251 votos no emitidos. De allí que el comunismo tomara el total de 311 votos que no fueron para la lista encabezada por Alonso como la demostración de apoyo a su línea opositora. “De abajo a arriba”, *NP* n° 658, 5/2/63, p. 8. A su vez, de acuerdo a la información proporcionada en Bisio y Cardone (1989) respecto de la relación de fuerzas en el Congreso, el diario *Primera Plana* publicó en su edición n° 11 del 22/1/63 el número de delegados correspondiente a cada nucleamiento, repartidos en 527 de las 62 Organizaciones, 278 de independientes y 18 del MUCS, siendo los restantes de sindicatos menores o de filiación indefinida.

<sup>43</sup> “En torno al reciente congreso de la CGT”, *NE* n° 2, año XV, abril de 1963, pp. 49-61; “Pese a todo, la clase obrera hará suya la CGT”, *NP* n° 658, 5/2/63, pp. 1 y 8. Respecto de ala dura del sindicalismo peronista, su participación estuvo representada por Framini, quien reprodujo en su discurso las ideas vertidas en Huerta Grande, mientras que la prensa asociada a este sector saludó la aprobación del Plan sosteniendo que a pesar del desencanto que produjo la elección de autoridades “el balance es altamente positivo. El Plan de Lucha contempla muchas de las exigencias de la hora revolucionaria del país”. “La unidad salvada y algunos desencantos”, *18 de marzo*, año II, n° 8, 5/2/63, p.5.

conducción de la CGT pareció maniobrar para ponerse al frente de aquellos reclamos en lugar de permitir verse sobrepasada en su acto de origen, encabezando así la nueva oleada de conflictos sindicales que analizaremos más adelante.

## **VI. El ocaso de las direcciones sindicales comunistas, 1962-1963**

La organización de la CGT sin exclusiones políticas y religiosas fue parte del programa y el léxico del comunismo desde la intervención en 1955, aunque en el contexto de 1963 adquiriría otro cariz. Si en los años previos dicho planteo se producía en un marco de crecimiento del sindicalismo comunista, la pérdida de posiciones experimentada desde 1959/60 en adelante y la normalización de la CGT bajo la expresa exclusión del MUCS implicaban entonces la formalización de un proceso signado, entre diversos aspectos y represión mediante, por la marginación del comunismo de los organismos de dirección del movimiento obrero.

En el repaso de las direcciones sindicales conquistadas por el sindicalismo comunista desde 1955 en adelante, se advierte que a la fecha del Congreso Normalizador de 1963 solo quedaba en pie la del sindicato de prensa, aunque su clausura llegó en abril de aquel año y se prolongó hasta octubre. En ese marco, la participación de representantes de las organizaciones sindicales de músicos, químicos y vendedores de diarios en el mencionado congreso pudo ser acreditada en la CGT de acuerdo con el mandato obtenido por éstos, aun atravesando un proceso de clausuras y detenciones que alteraba la vida interna de estos sindicatos y reflejaba el momento represivo contra el sindicalismo comunista.

El golpe más duro contra este sector fue el de las intervenciones sindicales dictadas a inicios de 1959 contra la madera, construcción y químicos primero, y la Asociación Bancaria después (Murmis, 2020). En el caso de los dos primeros, se produjo una convocatoria a elecciones en 1959 y 1960 en la que los dirigentes comunistas electos anteriormente no pudieron recuperar la dirección y las organizaciones pasaron rápidamente a

las 62.<sup>44</sup> En químicos, el triunfo obtenido a fines de 1959 luego de la intervención se topó durante el gobierno de Guido con numerosas detenciones, allanamientos y clausuras, llegando a enero de 1963 con la intervención de la Dirección de Investigaciones de Políticas Antidemocráticas y el desalojo de los comunistas de la dirección.<sup>45</sup> Por el lado del sindicato bancario, la intervención dispuesta luego de la histórica huelga de mediados de 1959 se mantuvo hasta diciembre de 1961, cuando Floreal Gorini buscó retomar sin éxito la dirección del gremio que quedó bajo el mando del socialista José Pomares (Acha 2008).<sup>46</sup> En 1959 también se interrumpió el crecimiento experimentado por la militancia comunista en el Sindicato de Obreros del Tabaco de Buenos Aires: el grupo integrado por José Cassiba, Juan Santana y Evaristo Portas que hizo su aparición en 1956 formando una comisión provisoria que actuaba como Comisión Directiva de la organización, alcanzó la dirección del sindicato en un breve período comprendido entre 1958-1959. Sin embargo, el triunfo de un viejo dirigente sindical del peronismo en la federación del gremio desplazó a los comunistas del sindicato local, retomando así el control del peronismo en la organización (Izquierdo 2018).<sup>47</sup>

La situación vivida en químicos entre fines de 1962 y 1963 se reprodujo con similares características en canillitas y gastronómicos de Capital. El sindicato de vendedores de diarios y revistas fue allanado en Capital por la policía, que ingresó al local alegando la existencia de un depósito de armas y explosivos y dispuso la detención de una decena de militantes mientras presentaba una orden de captura sobre los principales dirigentes: Alberto Cortés y Rubén Queijo.<sup>48</sup> Las clausuras se produjeron también en la Unión

---

<sup>44</sup> “Noticias obreras”, *NP* n° 485, 13/10/59, p.4; “Operación copamiento: músicos, prensa, gastronómicos”, *NP* n° 530, 23/8/60, p.6; “Escándalo en la UOC”; *NP* n° 534, 20/9/60, p. 6; “Los auténticos dirigentes de la UOC”, *NP* n° 550, 10/1/61, p. 6.

<sup>45</sup> “Clausuras, lockouts e intervencionismo no amedrentan a los obreros”, *NP* n° 656, 22/1/63, p.8; “Gremios”, *18 de marzo*, año II, n° 2, 26/12/62, p.5; “Cuatro cerrojos”, *18 de marzo*, año II, n° 6, 22/1/63, p.5.

<sup>46</sup> “Elecciones gremiales”, *NP* n° 598, 12/12/61, p.8.

<sup>47</sup> “El gremio del tabaco toma la dirección de su sindicato”, *NP* n° 338, 28/11/56, p. 4; “Hubo fraude en el gremio del tabaco”, *NP* n° 348, 6/2/57, p. 4.

<sup>48</sup> “Asalto a canillitas”, *NP* n° 643, 25/10/62, p.8; “Canillitas”, *NP* n° 652, 25/12/62, p.7; “Nueva ola” oficial de represión”, *18 de marzo*, año II, n° 2, 26/12/62, p.5.

Obrera Gastronómica de Capital (UOG), el principal sindicato de un gremio que no alcanzó la normalización de su federación nacional en ningún momento del período 1955-1963. En ese tiempo, la dirigencia comunista encabezada por Manuel Moreira logró ponerse al frente del sindicato en las elecciones de 1956, 1958 y 1960, aun sufriendo diversos allanamientos, clausuras y detenciones durante los distintos gobiernos. Sin embargo, en las cercanías del Congreso de la CGT, el local de la UOG fue asaltado y saqueado por la policía en diciembre de 1962 y clausurado el 15 de enero de 1963 por el carácter comunista de su dirección. Tras esa intervención, la designación de un delegado electoral encargado de convocar a nuevas elecciones terminó por declarar caduco el mandato de Moreira en mayo.<sup>49</sup> En el caso del sector músico, la interrupción del mandato de Noriega bajo el decreto de prohibición de actividades comunistas fue seguida por la designación de una comisión integrada por sectores peronistas del ala blanda, prolongando la situación irregular hasta mediados de 1962, cuando se resolvió el retiro de la personería gremial del sindicato tras la huelga general de agosto de aquel año.<sup>50</sup> Por último, la experiencia de la lista marrón comunista al frente del Sindicato de la Carne de Rosario iniciada en 1961 bajo la dirección de Ramón Zarza fue interrumpida a fines de 1962, cuando fue destituido del cargo en una asamblea bajo la activa participación de la principal figura peronista del sindicato a nivel nacional, Eleuterio Cardozo (Menotti 2008).

---

<sup>49</sup> “Llamado a la unidad de los gastronómicos”, *NP* n° 336, 31/10/56, p.4; “Pese al complot triunfaron los gastronómicos”, *NP* n° 363, 22/5/57, p.4; “Denuncian maniobras de tipo fraudulento en UOG”, *LH* 16/12/58, p.6; “Elecciones gremiales”, *NP* n° 546, 13/12/60, p.6 “Habla Manuel Moreira. Narración de una victoria”; *NP* n° 558, 7/3/61, p.1 y 5; “Ciudad copada: la marcha de hizo”, *NP* n° 650, 11/22/62, p.1 y 7; “Cuatro cerrojos”, *18 de marzo*, año II, n° 6, 22/1/63, p.5; “Las dos caras”, *NP* n° 673, 21/5/63, p.8.

<sup>50</sup> No puede haber pasividad con carestía, despidos y torturas”, *NP* n° 643, 25/10/62, p.1 y 8

## VII. El MUCS durante el Plan de lucha de la CGT: Primera etapa, 1963

El Plan de Lucha aprobado en el Congreso de la CGT se desarrolló en cinco etapas entre 1963 y 1965. El encuadre general del Plan fue la elaboración de un documento conocido como “El cambio total de las estructuras económicas”, en el que se definieron un conjunto de demandas en el terreno social, económico y político y un programa de reivindicaciones inmediatas que reflejaban los reclamos principales del movimiento obrero en el período analizado: la liberación de presos y presas por razones políticas o gremiales, la derogación de leyes represivas, el cese de las clausuras a entidades sindicales, la recomposición salarial, la fijación de precios máximos para los artículos de primera necesidad, la participación de la clase trabajadora en la dirección de las empresas, la anulación de los contratos petroleros, la reforma agraria y el respeto a la Constitución Nacional.<sup>51</sup> La primera de las etapas se llevó a cabo en mayo de 1963 y consistió en la realización de una semana de protestas a través de actos y concentraciones, que culminó con una huelga general en la jornada del 31 de mayo.<sup>52</sup> De acuerdo al documento elaborado para la ocasión, la propuesta se basaba en que

durante esa semana de protesta, todos los días debe haber asambleas en el lugar de trabajo y en el local sindical, para condenar al régimen dictatorial. (...) Los trabajadores en esos días deben ganar la calle, con disciplina, orden, pero con combatividad y entusiasmo, a una hora determinada, salir de la fábrica, del taller y la oficina produciendo una manifestación y retornando posteriormente a su lugar de trabajo. (...) [En] los locales deben existir carteles de condena. Las organizaciones

---

<sup>51</sup> Actas del Congreso Ordinario de la Confederación General del Trabajo, realizado en la Ciudad de Buenos Aires los días 28, 29, 30, 31 de enero y 1° de febrero de 1963, pp. 32-34.

<sup>52</sup> La segunda etapa se llevó a cabo en junio y julio de 1964 y consistió en un plan de ocupaciones de fábricas; la tercera, realizada en agosto y septiembre de 1964 se basó en la realización de Cabildos Abiertos; la cuarta, de noviembre y diciembre de 1964, implicó la realización de marchas y manifestaciones que culminaron en una huelga general y, finalmente, la quinta se llevó a cabo en octubre de 1965 a través de una serie de marchas y concentraciones en Capital Federal y Gran Buenos Aires.

confederadas deben confeccionar y publicar en la vía pública, murales, volantes, mariposas y todos otros medios de difusión, relacionándolos a la gran Semana de Protesta y al paro de actividades por 24 horas.<sup>53</sup>

El llamado a realizar estas acciones incluía también el pedido de solidaridad a otros sectores de la sociedad civil. En ese sentido, a través de una serie de reuniones promovidas por la CGT se logró que el Plan de Lucha contara con el apoyo de organizaciones estudiantiles, cámaras empresarias como la Federación Argentina del Transporte Automotor de Pasajeros y la Confederación General Económica, los colegios profesionales de médicos, abogados, escribanos, ingenieros agrónomos y profesionales de la salud; y un conjunto de partidos políticos que cubrían el espectro de las izquierdas hasta la UCRP (Grau, Martí y Ianni 2006).

De cara al cumplimiento del Plan, la CGT adquirió un renovado impulso con la aparición del *Boletín Informativo Semanal* y boletines internacionales editados en diversos idiomas, a través de los cuales dio difusión a los planteos y actividades del Plan de Lucha. A partir de la información brindada por su semanario, la CGT buscó fortalecer la legitimidad de los reclamos a partir de la elaboración de informes acerca de la situación económica del país o la situación judicial de presos políticos y gremiales y, en proximidad de las fechas previstas, promovió la elaboración de miles y miles de folletos, mariposas y murales.<sup>54</sup>

La cobertura de los acontecimientos en el *Boletín* dio cuenta de las acciones diarias, pasando por las primeras concentraciones y actos simbólicos del lunes 27; las actividades encaradas especialmente por el gremio metalúrgico en el Gran Buenos Aires el martes; la generalización de los paros y concentraciones a partir del miércoles, cuando comenzó a evidenciarse la represión policial; el acto multitudinario y las acciones coordinadas por distintos gremios el jueves 30 y, finalmente, la exitosa huelga general, que en cifras del Ministerio del Interior indicaron un acatamiento del 73% a nivel nacional (Grau, Martí y Ianni 2004) y según la

---

<sup>53</sup> Confederación General del Trabajo de la República Argentina: el porqué de la semana de protesta y el paro de 24hs en todo el país. 27 al 31 de mayo de 1963, p.11.

<sup>54</sup> *Boletín Informativo Semanal de las actividades de la Confederación General del Trabajo*, n° 8, 5 al 11 de mayo de 1963 y n° 10, 19 al 24 de mayo 1963.

CGT fue “total y unánime, y afectó (...) a todas las actividades productivas y a las educacionales y los servicios públicos en todo el territorio nacional”.<sup>55</sup>

En este proceso, al PC y el MUCS manifestaron su apoyo al Plan de Lucha bajo la dirección de la CGT. La declaración emitida se centraba en la concordancia entre el espíritu combativo del plan y el accionar del partido, argumentando que, por encima de las diferencias evidenciadas en el Congreso de la CGT, la norma consecuente del comunista era formar parte de “todo paso dado en dirección a impedir los avances de la reacción”.<sup>56</sup> Ante la convocatoria, el MUCS anunció con antelación un llamado a iniciar cuanto antes las asambleas y a formar comandos unitarios en las empresas, entendiendo que ello facilitaría el entrelazamiento entre dichos comandos, el programa de lucha y las acciones concretas de cara al enfrentamiento. En ese sentido, comenzó a distribuir propaganda a favor del Plan en los días previos a su inicio, haciendo circular folletos y volantes en las fábricas a través de esos comandos.<sup>57</sup>

La consigna difundida por el comunismo insistía en que “la unidad es la garantía”, mostrando grandes expectativas frente al proceso de lucha abierto y augurando un futuro prometedor para la clase obrera:

El saldo de la Semana de Protesta debe ser la constitución de un comando unificado nacional. Para que las cosas no sigan como antes, es necesario que la inconexión y desorganización cesen de existir. La institución de un tal comando nacional, fundado en millares de comandos de base, es el prólogo augural de triunfo obrero, popular y democrático.<sup>58</sup>

La propuesta concreta para fomentar aquella unidad se materializó en los días previos al comienzo de la Semana de Protesta con una carta dirigida por el MUCS a la dirección de las 62, en la que se propuso la creación de una comisión de enlace entre ambos nucleamientos para coordinar

---

<sup>55</sup> *Boletín Informativo Semanal...*, n° 11, 27 de mayo al 2 de junio de 1963.

<sup>56</sup> “Carta del P. Comunista a la CGT”, *NP* n° 672, 14/5/63, p.3.

<sup>57</sup> “Semana del 27 al 31 de mayo: la clase obrera ganará la calle” y “Las masas decidirán”, *NP* n° 672, 14/5/63, p.3; “Los trabajadores harán realidad las resoluciones”, *NP* n° 673, 21/5/63, p.8.

<sup>58</sup> “La unidad es la garantía”, *NP* n° 673, 21/5/63, p.1.

conjuntamente las acciones y asegurar el éxito del plan. No obstante, esta iniciativa presentada primero por el partido ante la CGT y luego por el MUCS ante las 62 no encontró cauce, dejando el comando de las acciones bajo la dirección de la central.<sup>59</sup>

De este modo, el MUCS se abocó a continuar su participación en las medidas de lucha difundiendo su impronta organizacional entre sus adeptos y los gremios en los que tenía inserción, especialmente con las Regionales de la CGT y los sindicatos de canillitas, prensa, químicos, gastronómicos y la Unión Ferroviaria. Por un lado, el hecho de que a nivel nacional no pudiera conformarse una comisión de enlace no impidió que ello sucediera en otros puntos del país, como fue el caso de Rosario, Mendoza, Santa Fe y Jujuy, en donde el MUCS avanzó en el armado de organismos de coordinación junto a las regionales, partidos políticos y organizaciones estudiantiles. Por otro, la acción del MUCS en los sindicatos consistió en promover la realización de asambleas, formar comandos de lucha, realizar paros de media hora por turno y convocar al paro de 24 horas para la jornada del 31 de mayo.<sup>60</sup>

A la par de estas acciones, la participación del comunismo se reflejó en las páginas de su prensa a través de una cobertura que se concentró en las diversas manifestaciones llevadas a cabo en la Capital Federal (sobre todo de los barrios de Mataderos, La Boca, Barracas, Constitución, Villa Crespo, Pompeya y Parque Patricios) y Gran Buenos Aires (con epicentro en Avellaneda, San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes, entre otros), aunque también dando espacio a las desarrolladas en Santa Fe, Mendoza, Jujuy, Tucumán y Córdoba. En las crónicas dedicadas a estas acciones, se destacaba el espíritu unitario y combativo de las masas organizadas desde abajo para el cumplimiento del Plan, enalteciendo a los trabajadores y trabajadoras que llegaron a enfrentarse con las fuerzas policiales, como fue el caso de las puebladas en Barracas, San Martín o Avellaneda, encabezadas por las bases de empresas como Alpargatas,

---

<sup>59</sup> “Que el paro sea una jornada de lucha activa. Propuesta del MUCS a las 62: enlace para dar continuidad a la acción” y “Los partidos políticos en la CGT. Comisión coordinadora permanente propuso el Partido Comunista”, *NP* n° 674, 28/5/63, p.1 y 6; “La semana de protesta de la clase obrera”, *NE* año XV, n° 5, julio 1963, pp. 16-29.

<sup>60</sup> “Reclamo obrero: el 31, parar a las 10” y “La clase obrera saldrá a la calle”, *NP* n° 674, 28/5/63, p.8.

Piccaluga, Nestlé, Grafa, Phillips, Atma, etc., en las que se unieron integrantes de diversos gremios para enfrentar la represión.<sup>61</sup>

Con la llegada del paro, el comunismo evaluó la huelga como un éxito producto del carácter combativo de las masas, incluyendo una crítica hacia la dirigencia de la CGT dada la ausencia de una movilización que lo acompañara. A lo largo de la semana, el pedido por coordinar las acciones conjuntamente incluyó el reclamo por realizar una jornada de protesta activa en las calles que no llegó a concretarse, a pesar de las resoluciones adoptadas en ese sentido por las asambleas de algunos gremios como los de químicos y gastronómicos. En ese escenario, el paro fue magnificado como “el más completo de todos los que se han realizado hasta ahora en nuestro país”, tanto por el alto acatamiento como por el diagnóstico acerca del salto en el nivel de conciencia y combatividad de las masas.<sup>62</sup> En función de ello, se consideró que el rasgo distintivo de la Semana de Protesta fue la posición asumida por el proletariado industrial ante la agudización de la lucha de clases, en la que se ubicó no sólo a la cabeza de la lucha obrera sino de toda la Nación contra el imperialismo y la oligarquía, lo cual se demostró por haber obtenido el apoyo de la juventud y de la pequeña burguesía, por haber organizado desde las bases las diversas acciones y, fundamentalmente, por haber instalado en los reclamos la cuestión de la lucha por el poder. De este modo, el balance general se basó en la afirmación de que las acciones de la primera etapa del Plan de Lucha significaron el “preanuncio de próximas e inminentes explosiones revolucionarias”.<sup>63</sup>

El análisis realizado se centró, entonces, en la capacidad organizativa y de combate evidenciada por la clase obrera, que le permitió superar a los sectores de la dirigencia sindical que, al oponerse a la realización de un paro activo, demostraron no estar a la altura del estado de ánimo de las masas (sic). La crítica iba dirigida tanto a representantes del sector independiente como de las 62 (apuntando al mercantil Francisco Pérez Leirós y a Vandor) en la cúpula de la CGT, quienes fueron señalados por recurrir a maniobras

---

<sup>61</sup> “Giro a la izquierda: rasgo distintivo de la semana de protesta en el Gran Buenos Aires”, *NP* n° 675, 4/6/63, p.2-7.

<sup>62</sup> “La semana de protesta de la clase obrera”, por Rubens Iscaro, *NE* año XV, n° 5, julio 1963, pp. 16-29.

<sup>63</sup> “Paro gigantesco: abierto desafío al régimen dictatorial”, *NP* n° 675, 4/6/63, pp.1 y 8.

dilatorias o “formulismos burocráticos” en la aplicación de las medidas de lucha. A partir de entonces, la referencia a éstos se identificó a través de un término que hasta el momento no era utilizado por el comunismo y presentaba cierta vaguedad: el concepto de “burocracia sindical”.<sup>64</sup>

El cuadro del movimiento obrero quedó diagramado por la oposición entre dos tendencias, una que contaba con la movilización de las masas para derrotar al régimen dictatorial, representada por la mayoría de los sectores activos durante la Semana de Protesta; y otra, la de la burocracia sindical, que temía que la movilización sobrepasara los límites de las dirigencias sindicales en el enfrentamiento con la burguesía y el Estado, es decir, en la conciliación con los factores de poder. En ese marco, la crítica por haber decretado un paro sin movilización se basó en que ello fue un freno para la conquista de las reivindicaciones, evidenciando un malestar con la dirigencia de la CGT que se profundizó al conocerse la visita de sus representantes a la residencia privada del embajador norteamericano Robert McClintock y la posterior postergación de nuevas medidas y del efectivo cumplimiento de la segunda etapa del Plan, dando lugar a una tregua alimentada por las expectativas generadas ante la convocatoria de elecciones presidenciales previstas para julio de 1963.<sup>65</sup>

Si bien entre las conquistas obtenidas tras la Semana de Protesta se cuentan logros como la liberación de presos políticos y sindicales, el levantamiento de clausuras de sindicatos y la creación de la comisión de defensa de la mano de obra integrada por la CGT y la Unión Industrial Argentina, un elemento central que no pudo revertirse fue la proscripción al peronismo y al PC establecida a través de los decretos arriba mencionados (Grau, Martí y Ianni, 2006). Con apenas cinco semanas entre la fecha del paro y la de las elecciones, y ante el fracaso del armado de un Frente Nacional y Popular integrado por el peronismo junto a otras fuerzas (Kvaternik, 1987; Rodríguez Lamas, 1990), la imposibilidad de presentar candidaturas terminó por llevar a los sectores marginados a emitir resoluciones en las que se coincidió en que el carácter fraudulento e

---

<sup>64</sup> Idem y “Profundizar la lucha”, *NP* n° 675, 4/6/63, pp.1 y 8.

<sup>65</sup> “La semana de protesta de la clase obrera”, *NE* año XV, n° 5, julio 1963, pp. 16-29; “Tarea de hoy: insuflar espíritu de lucha a las resoluciones del CCC”; “Tregua”, *NP* n° 676, 11/6/63, p.8; *Boletín Informativo Semanal...* n° 12, 3 al 9 de junio de 1963.

ilegítimo de las elecciones debía ser enfrentado con el voto en blanco, iniciándose así un nuevo mandato presidencial que, bajo la conducción de Arturo Illia, reprodujo la debilidad e inestabilidad política propia del período histórico.<sup>66</sup>

## VIII. Conclusiones

La asunción de Guido tras el golpe de Estado de 1962 consolidó la tendencia a la exclusión del comunismo de la vida política y sindical iniciada por el gobierno de Frondizi. La continuidad de las medidas de proscripción y persecución se profundizaron a través de un andamiaje legal que perfeccionó los instrumentos para hostigar al partido y su militancia, cuya actividad se mantuvo en la clandestinidad. En paralelo, la relevancia adquirida por las FFAA en la imposición de los cursos a seguir por el gobierno fue determinante para que este diera cauce a la política de integración del movimiento obrero iniciada a fines de 1960 con la conformación de la CP, cuyo objetivo principal era consolidar al frente de la CGT a una dirigencia que se convirtiera en interlocutora válida del gobierno, los partidos políticos y las propias FFAA. Esto suponía sellar la exclusión del sindicalismo comunista de los organismos de dirección de la central obrera e interrumpir las experiencias de conducción de las diversas organizaciones conquistadas en los años previos. En ese sentido y salvo algunas excepciones, estos objetivos se cumplieron, cerrando así el ciclo de crecimiento del sindicalismo comunista iniciado en 1955 y que atravesó un largo proceso de asedio entre 1959/60 y 1963.

Aun con todo ello, la coyuntura de 1962-1963 fue tanto un compendio de las principales tensiones políticas, sociales y económicas del largo periodo que abarca los años 1955-1976 como un momento central del proceso de radicalización política. La renovada intervención de las FFAA en la política nacional, el traslado de sus conflictos internos hacia enfrentamientos armados en la vía pública, las primeras manifestaciones de

---

<sup>66</sup> “Los comunistas contra el fraude. Declaración del CC del PC sobre las elecciones del 7”, *NP* n° 679, 2/7/63, p.1; *Boletín Informativo Semanal...*, n° 17, 8 al 14 de julio de 1963.

ataques fascistas y desapariciones y la intensificación de la persecución a comunistas y peronistas convivieron con el “giro a la izquierda” del peronismo, la proclamación del programa de Huerta Grande, el diagnóstico del aumento de la conciencia y combatividad de las masas y las primeras referencias a una posible –aunque poco probable– transición al socialismo por vía no pacífica. En ese marco, el Plan de Lucha lanzado por la CGT en 1963 reflejó algunos de los rostros de aquel proceso complejo de intensificación de la conflictividad social, en tanto la institucionalización de la jefatura sindical debió maniobrar entre las presiones de las bases y los sectores combativos y la negociación con los factores de poder que habilitaron su consolidación al frente de la central obrera, comenzando así a evidenciarse los primeros rasgos de la burocracia sindical vanguardista.

## Referencias

- Acha, Omar. 2008. *Las huelgas bancarias de Perón a Frondizi (1945-1962)*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- Audi, Rodolfo. y Cardoso, Oscar. 1981. “La CGT a sus dueños”. *Todo es historia* 167: 62-79.
- Baschetti, Roberto. 1988. *Documentos de la Resistencia Peronista, 1955-1970*. Buenos Aires: Punto Sur.
- Bisio, Raúl. y Cardone, Héctor. 1989. “El Plan de Lucha de la CGT: un episodio singular de la relación sindicatos-estados en la Argentina”. *Justicia Social* 5 (8): 5-36.
- Calello, Oscar. y Parcerro, Daniel. 1984a. *De Vandor a Ubaldini /1*. Buenos Aires: CEAL.
- Calello, Oscar. y Parcerro, Daniel. 1984b. *De Vandor a Ubaldini /2*. Buenos Aires: CEAL.
- Camarero, Hernán. 2014. “Tras las huellas de una ilusión: el Partido Comunista argentino y sus planteos del Frente Democrático Nacional (1955-1963)”. *Archivos de historia del movimiento obrero y la izquierda* III (5): 31-50.
- Cavarozzi, Marcelo. 1997. *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al Mercado en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.

- Ehrlich, Laura. 2020. "Cuando la revolución cambia de signo. La "izquierda" del peronismo como objeto de deseo y de represión". *Prismas* 24 (2): 289-295. DOI: 10.48160/18520499prismas24.1171
- Franco, Marina. 2012. "Pensar la violencia estatal en la Argentina del siglo XX". *Lucha armada en la Argentina* 8: 20-31.
- Grau, María Isabel, Martí, Analía y Ianni, Valeria. 2004. "Una aproximación a las acciones de la lucha de la clase obrera argentina: primera etapa del Plan de Lucha de la CGT, 1963/1965". *Documentos y Comunicaciones PIMSA* VIII (8): 100-124.
- Grau, María Isabel, Martí, Analía y Ianni, Valeria. 2006. "El Plan de Lucha de la C.G.T: 1963-1965.". *Documentos y Comunicaciones PIMSA*. <http://www.pimsa.secyt.gov.ar/publicaciones/DT61.pdf>
- Grosso, Bruno. 2004. "El antifascismo en la cultura política comunista", *Anuario IEHS* 19: 27-44.
- Izquierdo, Roberto. 2018. "«Dirigidos desde afuera». Los obreros del tabaco en la segunda fase de la Resistencia (1958-1959)". Ponencia presentada en las II Jornadas internacionales de historia del movimiento obrero y la izquierda, Buenos Aires.
- James, Daniel. 1990. *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Kvaternik, Eugenio. 1987. *Crisis sin salvataje: la crisis político-militar de 1962-63*. Buenos Aires: Ediciones de IDES.
- Linz, Juan y Stepan, Alfred (eds.). 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. London: John Hopkins University Press.
- Marcou, Lilly. 1981. *El movimiento comunista internacional desde 1945*. Madrid: Siglo XXI.
- Marengo, María Eugenia. 2015. *Lo aparente como real: un análisis del sujeto comunista en la creación y consolidación del servicio de inteligencia de la policía de la Provincia de Buenos Aires 1930-1962*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata; Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento; Posadas: Universidad Nacional de Misiones.
- Mazzei, Daniel. 2012. *Bajo el poder de la caballería. El Ejército argentino (1962-1973)*. Buenos Aires: EUDEBA.

- Menotti, Paulo. 2008. *Al sur, un faro de luces y sombras. Historias de militancia, trabajo y explotación en el Swift. La experiencia de los comunistas*. Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de Rosario.
- Murmis, Ezequiel. 2020. "El sindicalismo comunista en la reorganización del movimiento obrero: hacia la formación del Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical (MUCS) en 1958-1959". *el@tina* 18 (72): 1-21. <https://publicaciones sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/5538>
- Murmis, Ezequiel. 2021. "El Partido Comunista en el Movimiento Obrero Unificado: una alianza con el sindicalismo peronista (1959-1960)." *Páginas* 13 (32).
- Murmis, Ezequiel. 2022. "La exclusión del sindicalismo comunista en la normalización de la Confederación General del Trabajo (1960-1963)". *Historia Regional* 46: 1-14.
- O' Donnell, Guillermo. 1977. "Estado y alianzas. 1955-1976". *Desarrollo Económico* 16 (64): 523-554.
- Oyanharte, Martín. 2014. "Corte Suprema y Acefalía: El Derrocamiento de Frondizi y la Asunción de Guido". *El derecho* 13.443, tomo 256. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2408658](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2408658)
- Pontoriero, Esteban. 2019. "Pensar el estado de excepción desde la historia reciente argentina: claves teóricas e históricas de un objeto complejo". *Conflicto social* 21: 6-27.
- Portantiero, Juan Carlos. 1977. "Economía y política en la crisis argentina, 1958-1973", *Revista Mexicana de Sociología* 39 (2): 531-565.
- Potash, Robert. 1982. *El Ejército y la política en la Argentina 1945-1962*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Rodríguez Lamas, Daniel. 1990. *La presidencia de José María Guido*. Buenos Aires: CEAL.
- Rotondaro, Rubén. 1971. *Realidad y cambio en el sindicalismo*. Buenos Aires: Pleamar.
- Rouquié, Alain. 1986. *Poder militar y sociedad política en la Argentina. Tomo II, 1943-1973*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Rupar, Brenda. 2018. "El debate chino-soviético y la emergencia del maoísmo como corriente política diferenciada en el movimiento comunista internacional". *Historia contemporánea* 57: 559-586.

- Schneider, Alejandro. 2005. *Los compañeros. Trabajadores, izquierda y peronismo, 1955-1973*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Senén González, Santiago. 1971. *El sindicalismo después de Perón*. Buenos Aires: Galerna.
- Senén González, Santiago. y Bosoer, Fabián. 2009. *Saludos a Vandor. Vida, muerte y leyenda de un lobo*. Buenos Aires: Vergara.
- Sigal, Silvia. 2012. *Intelectuales y poder en Argentina. La década del sesenta*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Smulovitz, Catalina. 1988. "Crónica de un final anunciado: las elecciones de marzo de 1962". *Desarrollo Económico* 28 (109): 105-119.
- Smulovitz, Catalina. 1991. "En busca de la fórmula perdida. Argentina, 1955-1966". *Desarrollo Económico* 31 (121): 113-124.
- Stepan, Alfred. 1974. *Brasil: los militares y la política*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Terán, Oscar. 1991. *Nuestros años sesenta. La formación de la nueva izquierda intelectual en la Argentina, 1955-1966*. Buenos Aires: Puntosur.
- Torti, María Cristina. 2014. "La nueva izquierda argentina. La cuestión del peronismo y el tema de la revolución". En *La nueva izquierda argentina (1955-1976). Socialismo, peronismo y revolución*, dirigido por María Cristina Torti, págs. 15-33. Rosari: Prohistoria.

## Fuentes

*Nuestra Palabra (NP)*

*Nueva Era (NE)*

*18 de marzo*

*Boletín Informativo Semanal de las actividades de la CGT*

*Boletín Oficial de la República Argentina*

Declaración de la Conferencia de Representantes de los Partidos Comunistas y Obreros de los países socialistas, celebrada en Moscú del 14 al 16 de noviembre de 1957

Declaración de la Conferencia de Representantes de los Partidos Comunistas y Obreros, llevada a cabo en Moscú en noviembre de 1960.

MUCS: Asamblea Nacional por la unidad de la Clase Obrera, 25 y 26 de marzo de 1961

“El significado del “giro a la izquierda” del peronismo”, Informe rendido al Comité Central del PC, 21 y 22 de julio 1962

“Un Congreso de unidad reclama la clase obrera. Posición del MUCS ante el próximo congreso de la Confederación General del Trabajo”. Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical, Enero 1963

Actas del Congreso Ordinario de la Confederación General del Trabajo, realizado en la Ciudad de Buenos Aires los días 28, 29, 30, 31 de enero y 1° de febrero de 1963

“Por la acción de masas hacia la conquista del poder”. Informe rendido en nombre del CC ante el XII Congreso del PC que sesionó desde el 22 de febrero hasta el 3 de marzo de 1963.



# 1848 COMO ESCENARIO DE LAS MODULACIONES DEL LIBERALISMO DECIMONÓNICO

---

**María Pollitzer\***

Instituto de Investigaciones Políticas -  
Universidad Nacional de San Martín  
✉ [maria\\_pollitzer@hotmail.com](mailto:maria_pollitzer@hotmail.com)

Recibido: 8 de agosto de 2023  
Aceptado: 14 de septiembre de 2023  
DOI: 10.46553/colec.34.2.2023.p181-216

**Resumen:** El artículo presenta a la revolución francesa de 1848 como el telón de fondo que deja al descubierto las similitudes y las diferencias que se advierten al interior de la tradición liberal en el siglo XIX. En él se examinan y comparan las lecturas que, sobre ella, ofrecieron Guizot, Tocqueville y Mill a partir de cuatro ejes de análisis: el lugar desde el cual cada uno ofrece sus observaciones; su interrogación acerca de las causas de la revolución y el rol de los liderazgos políticos; la apreciación respectiva sobre el conflicto social desatado y la prédica socialista y, por último, las consideraciones sobre las nuevas formas del orden instaurado tras la crisis. En la sección final se señalan los sentidos que habrán de tomar las trayectorias de cada uno de estos pensadores con posterioridad a 1848 y se retoman las principales conclusiones arrojadas por esta aproximación comparativa.

**Palabras clave:** Revolución Francesa 1848; Guizot; Tocqueville; Mill; Liberalismo

---

\* La autora es Licenciada en Historia y Doctora en Ciencias Políticas (UCA). Dicta clases de grado y posgrado en la UCA, UTDT y UNSAM, en donde lleva a cabo tareas de investigación vinculadas a la historia de las ideas políticas (siglos XVIII a principios del XX), liberalismo, republicanismo y gobierno representativo. Integra el Instituto de Investigaciones Políticas (UNSAM) y participa, actualmente, de dos PICT financiados por FONCYT.

Una versión preliminar de este texto fue presentada en el 27° Congreso mundial de Ciencias Políticas de IPSA (julio 2023).

## 1848 AS A STAGE FOR LIBERALISM'S MODULATIONS IN THE 19<sup>TH</sup> CENTURY

**Abstract:** The article presents the French Revolution of 1848 as the backdrop that exposes both the similarities and differences within the liberal tradition in the 19<sup>th</sup> century. It examines and compares Guizot's, Tocqueville's and Mill's interpretations, focusing on four analytical axes: the context from which each thinker offers his observations; their inquiry into the causes of the revolution and the role of political leadership; their respective assessment of the unleashed social conflict and socialist ideas, and finally, their considerations on the new form of order established after the crisis. The concluding section highlights their trajectories post 1848 and revisits the main conclusion drawn from this comparative approach.

**Keywords:** French Revolution of 1848; Guizot; Tocqueville; Mill; Liberalism

### I. Una confrontación detrás de una confrontación

En 1848 el espíritu revolucionario atravesó las fronteras en Europa. Palermo, París, Viena, Berlín, Milán y Praga, fueron algunos de los escenarios en los que tuvo lugar la conocida “primavera de los pueblos”. Movilizados por el entusiasmo, la expectativa o el temor, varios publicistas prestaron sus plumas para indagar en su significado, sus orígenes y sus resultados. El objetivo de este artículo reside en circunscribir la mirada sobre el suelo francés para analizar y discutir las lecturas que hicieron algunos de sus mismos contemporáneos, testigos y protagonistas directos (como Guizot y Tocqueville) y atentos observadores extranjeros (como Mill), sobre el ciclo que se abre en febrero de 1848 y concluye con el golpe de estado de Luis Napoleón en diciembre de 1851.

Los textos que se trabajarán (*Démocratie en France, Souvenirs* y *Vindication of the French Revolution of 1848*) no son los más conocidos ni acaso los más importantes de cada uno de los autores escogidos, son textos relativamente breves, escritos al calor de la coyuntura. Algunos de ellos son artículos periodísticos, otros —de factura más íntima— se presentan como

diarios de recuerdos o confesiones y, por último, también están aquellos que se publicaron como libros. Sus autores no cuentan con la ventaja que supone la visión retrospectiva, puesto que plasmaron sus impresiones entre 1849 y 1852, pero, a pesar de estas limitaciones, sus reflexiones influyeron considerablemente sobre los análisis posteriores. Por lo demás, se trata de escritos que se encuentran surcados por las ideas y preocupaciones centrales de cada autor. Detrás de las consideraciones puntuales sobre la naturaleza, los orígenes y el derrotero de esta revolución, podremos observar en ellos su respectiva valoración de la democracia y sus desafíos, la opinión que guardaban sobre la representación política, sobre el liderazgo, la tramitación de los conflictos o la irrupción de la prédica socialista.

Guizot, Tocqueville y Mill son pensadores inscritos en la tradición liberal, fueron contemporáneos, se conocieron y leyeron mutuamente. Compartieron intuiciones e inquietudes, entendieron que la sociedad democrática era un proceso irreversible y aspiraron a preservar en ella la libertad. Pero sus acuerdos no deben opacar las particularidades de cada mirada. 1848 se presenta, así, como el telón de fondo que las deja al descubierto. Cuatro son los ejes bajo los cuales estas diferencias son objeto de análisis en este trabajo: a) el lugar de enunciación, es decir, las circunstancias que rodean la propia lectura de la revolución y los sentimientos que ésta despierta; b) la explicación que cada uno ofrece acerca de las causas generales de la misma y del rol desempeñado por los liderazgos políticos; c) la apreciación respectiva sobre el conflicto social desatado y la prédica socialista y, por último, d) las observaciones realizadas en relación con las nuevas formas del orden instaurado tras la crisis, particularmente, sus opiniones acerca de la república y la representación. En la sección final se señalan los sentidos que habrán de tomar las trayectorias de cada uno de estos pensadores con posterioridad a 1848 y se retoman las principales conclusiones arrojadas por esta aproximación comparativa.

## **II. Miradas en disputa: condena, ilusión y preocupación**

Forzado por los acontecimientos, Guizot dimitió a su cargo de primer ministro el 23 de febrero de 1848. Gracias a las gestiones del matrimonio

Austin<sup>1</sup>, encontró refugio en un suburbio de Londres, en donde residió hasta mediados de 1849. Durante su exilio, retomó sus investigaciones sobre la historia de la revolución en Inglaterra y se interrogó acerca de las razones por las cuales allí la revolución sí había tenido éxito. Hacia fines de año tuvo lista su nueva obra, *La Démocratie en France*, que finalmente publicó en enero de 1849 bajo la edición de Víctor Masson. Guizot consideraba necesario ofrecer sus reflexiones acerca de los recientes sucesos en orden a disipar la confusión reinante y contribuir a derribar el “yugo de las palabras” para, de este modo, poder “ver los hechos tal cual son” (1981, 169). El suyo es un texto de acusación y de convencido magisterio. Inflexible e imperturbable, en él Guizot cuestiona duramente la concepción antropológica sobre la que reposan las propuestas socialistas y las de algunos liberales y vuelve sobre su propia teoría del gobierno representativo. Es preciso recordar que durante la década del 20 él mismo había impartido una serie de cursos en la Sorbona sobre la historia de la civilización en Europa y la historia del gobierno representativo y había publicado, a su vez, un par de folletos en los que había volcado sus tesis principales acerca de la soberanía, el ciudadano capacitario y el poder social<sup>2</sup>. Como entonces, en esta ocasión insiste en la importancia de reconocer la diversidad real y esencial de la sociedad francesa y de darle cabida en el ámbito institucional.

---

<sup>1</sup> El matrimonio entre el jurista John Austin y su mujer, Sarah (escritora y traductora) mantuvo un estrecho vínculo con los tres autores abordados en este trabajo. Durante la década de 1820, los Austin fueron vecinos de John Stuart Mill, a quien introdujeron en el estudio de las obras de Blackstone y el derecho romano. También fueron ellos quienes propiciaron su acercamiento a Carlyle, por un lado, y a la lengua y el pensamiento alemán, por el otro. El sobrino de los Austin, Henry Reeve fue quien tradujo al inglés ambos volúmenes de la *Démocratie en Amérique*, de Tocqueville. Según cuenta en una carta enviada a Nassau Senior, el viajero francés mantuvo contacto con esta pareja durante las primeras semanas de la revolución de 1848, cuando éstos se encontraban viviendo en París (Tocqueville 1985, 206). Guizot también trabó amistad con ellos, especialmente tras su paso por la embajada de Francia en Londres, entre 1840 y 1842. Según Theis (2012), Sarah Austin fue la amiga inglesa más querida por Guizot, quien- además- tradujo al inglés algunas de sus obras.

<sup>2</sup> Nos referimos, especialmente, a su *Des moyens du gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France actuelle* (París: Ladvocat, 1821) y a su *Philosophie politique: de la souveraineté* (París: Hachette, 1985).

“Un panfleto más que un manifiesto” (Tudesq 1976, 194), una “especie de testamento frente a la revolución triunfante” (Del Corral 1956, 380), este breve ensayo conoció muy pronto varias ediciones y traducciones (Deaecto 2021). Su notable difusión, sin embargo, no debe llevar al engaño. En opinión de Rosanvallon, *La Démocratie en France* decepcionó al público, y puso en evidencia la “ruptura de la inteligibilidad” por parte de su autor, un “espectador a la deriva” para quien la democracia se había vuelto incomprensible (2015, 262).

Atento y asiduo lector de las principales producciones de los publicistas franceses, John Stuart Mill recibió de parte de John Austin los primeros comentarios sobre *La Démocratie en France* a fines de enero de 1849. A los pocos días ya había leído el texto, al que encontró “inferior a sus expectativas, vago y general”, según refiere en una carta enviada al editor de la *Westminster Review*, William Hickson (1972, 7). No creyó, por lo tanto, que pudiera hacer uso del aquél para el artículo que el mismo estaba escribiendo.

Mill conocía bien a Guizot<sup>3</sup> y, al igual que en 1830, había seguido de cerca el curso de los acontecimientos desatados en la nación vecina. Gracias a sus reiterados viajes a Francia y a los ricos intercambios epistolares que supo mantener con algunos de sus destacados pensadores y publicistas<sup>4</sup>, Mill llegó a convertirse en una suerte de “embajador intelectual” de Francia en Inglaterra (Varouxakis 2004). Tal como le confiesa a su amigo Henry Chapman, quedó sin aliento de tanto leer y pensar acerca de estos “extraordinarios eventos”, cuya importancia e inmenso interés estimaba fuera de discusión (1963b, 732). Una vez más, Francia se colocaba en la delantera —le comenta con esperanza—, y si lograba establecer con éxito una república razonable, en poco tiempo toda Europa (a excepción de Inglaterra y Rusia) seguirían el mismo camino. En mayo de 1848 le escribió a Armand Marrast, integrante del nuevo gobierno provisional en Francia, ofreciéndole “aportar a tan grande obra [su] propio contingente de ideas”

---

<sup>3</sup> Sobre este punto véase Pollitzer (2016) y Varouxakis (1999).

<sup>4</sup> Mill visitó Francia en varias ocasiones (1820, 1830, 1834, 1836, 1839, 1853) y hacia 1860 se instaló definitivamente en Avignon. Entre los franceses con quienes mantuvo un intercambio epistolar se destacan: G. d’Eichthal, Tocqueville, J. Michelet, H. Taine, L. Blanc, A. N. Thibaudeau, V. Cousin, Ch. Duveyrier y A. Comte.

(1963b, 736). Le envió, así, una copia de sus *Principles of Political Economy* (que acababa de ser publicado en abril del mismo año) y le propuso escribir una serie de artículos para *Le National* (periódico del que Marrast había sido director) sobre el estado de cosas en Inglaterra. Tanto en su correspondencia como en algunos artículos periodísticos publicados en *The Spectator* y *Examiner* podemos constatar que Mill siguió atentamente los desafíos a los que se enfrentaba la nueva república y que reiteradamente buscó rebatir las críticas infundadas que ella recibía en Inglaterra (cfr. McCabe 2019).

Finalmente, en abril de 1849 publicó un artículo en la *Westminster Review* titulado: “Defense of the French Revolution of February 1848, in reply to Lord Brougham and others from the *Westminster and Foreign Quarterly Review*”. Una década más tarde incluiría este texto en sus *Dissertations and Discussions*, un volumen que reunía algunos de sus artículos periodísticos a los que buscaba dar mayor difusión. Es aquí donde aparece con el nombre de “Vindication of the French Revolution of 1848”. El objetivo que lo anima a escribir estas líneas es claro y explícito: “hacer justicia a los hombres y ofrecer una verdadera apreciación de los acontecimientos del 48 frente a los prejuicios y opiniones desfavorables y los ataques innecesarios que los sectores egoístas y vulgares de las clases medias y altas vienen difundiendo a través de los periódicos” (1985, 319). Sus cuestionamientos se dirigen, sobre todo, a la lectura que Lord Brougham había presentado en su *Letter to the Marquess of Lansdowne*. Con ocasión de esta polémica, que rememora aquella mantenida entre Burke y Paine, Mill aprovecha para insistir sobre las condiciones necesarias para la estabilidad y el progreso de un gobierno representativo, la conveniencia de preservar ciertos espacios para los “pocos” y “mejores” que no vaya en desmedro de una amplia participación ciudadana, las funciones apropiadas para las asambleas, los efectos saludables del antagonismo en toda sociedad, la inevitable necesidad de discutir las propuestas socialistas y la centralidad que había adquirido la cuestión de la nacionalidad.

Por último, podemos rastrear las impresiones y reflexiones suscitadas en Tocqueville por los acontecimientos de 1848 en su correspondencia, en los discursos pronunciados en la Cámara de Diputados y en la Asamblea Constituyente y, sobre todo, de sus *Souvenirs o Recuerdos de la Revolución de 1848*. En este caso, se trata de un texto escrito entre julio de 1850 y marzo

de 1851 desde la soledad y el retiro de la vida pública. A fines de octubre de 1849 Tocqueville había renunciado al cargo de ministro de Asuntos Exteriores por sus diferencias irreconciliables con el presidente Luis Napoleón: “Nuestros objetivos no sólo eran distintos, sino naturalmente contrarios —explícita—. Nosotros queríamos hacer vivir la república y él quería heredarla. Nosotros no le proporcionábamos más que ministros, cuando él necesitaba cómplices” (1984, 236).

De factura más íntima, su diario no está destinado originalmente a ser publicado (recién lo fue en 1893): “Este trabajo —aclara en sus hojas iniciales— será un espejo en el que me divertiré mirando a mis contemporáneos y a mí mismo, y no un cuadro que yo destine al público” (1984, 61). Tocqueville veía necesario mantener un riguroso secreto para que su pluma fuera auténtica y sincera. Lejos de ofrecer tan sólo una crónica más o menos exhaustiva de los principales momentos de la revolución, o un anecdotario que recopila vicios y virtudes de los diferentes protagonistas, los *Souvenirs* revelan sus reflexiones sobre la naturaleza de dicha revolución, sus ideas acerca la causalidad histórica, sus intuiciones sobre el liderazgo político, sus temores acerca del derrotero de la democracia ante la creciente difusión de la prédica socialista y sus convicciones relativas al ordenamiento institucional más conveniente para Francia, por mencionar tan solo algunas.

Rechazo, ilusión y preocupación resumen los sentimientos despertados, recíprocamente, en cada uno de estos pensadores por la Revolución de 1848. En el caso de Guizot, resuenan desde las primeras páginas de su libro expresiones como “un enorme mal”, “el caos” y “la confusión” para describir el cuadro que tiene frente a sus ojos. Predomina en él una actitud de condena y de denuncia que le impide rescatar cualquier vestigio de verdad en las pasiones y en las ideas que mueven a los nuevos líderes del gobierno provisional, primero, y de la república, después. Si —como han señalado Rosanvallon (1985, 262) y Roldán (2019, 27)— en los escritos de la década del 20’ o incluso en su artículo de 1837 (“De la démocratie dans les sociétés modernes”<sup>5</sup>), la democracia era presentada por Guizot como un

---

<sup>5</sup> Se trata de un artículo publicado en la *Revue Française* en 1837 en donde Guizot discute los textos de E. Alletz, *La democracia nueva, las costumbres y el poder de las*

fenómeno ambivalente (en tanto que reconocía en ella un principio justo de ordenación y una amenaza potencial de destrucción), en esta oportunidad su “lado oscuro” parece haber acaparado la escena. Su diagnóstico se vuelve binario y su lenguaje, predominantemente moral.

Mill, en cambio, habla de “eventos extraordinarios” (1963b, 739), “sin precedentes” (1985, 319) y “memorables” (1963b, 739), de una “noble iniciativa” por la cual siente una “simpatía profunda” (1963b, 736). Como le confiesa a Sarah Austin, estima que mucha de la nueva legislación en materia de trabajo y salarios que el gobierno provisional sancione será experimental, pero recuerda que “no puede haber mejor lugar para probar tales experimentos que en Francia” (1963b, 734). Sus cartas y escritos están teñidos de esperanza y de entusiasmo. En efecto, después de la desilusión que supuso en él el curso adoptado por el gobierno de Luis Felipe y la *Jeune France*, los sucesos del 48 no hacen sino despertar nuevas expectativas. Por otra parte, es justo recordar que el propio Mill no tenía escrúpulos en admitir que había “simpatizado de manera más o menos ardiente con casi todas las rebeliones, exitosas o no, que tuvieron lugar en [su] tiempo” (1862, 137). 1830 y 1848 en Francia, 1837 en Canadá o la guerra civil americana encontraron en él el mismo optimismo. Es más, en una ocasión sostuvo que otros rincones de Europa (Polonia o la misma Inglaterra) también podrían verse beneficiados por un estallido revolucionario (Pollitzer 2015; Williams 1989).

Un abanico de sentimientos se agolpan, en cambio, en el corazón de Tocqueville: alegría por la caída de un gobierno corrupto (1985, 211); inquietud por la falta de líderes adecuados; temor ante las dificultades económicas y financieras que se cernían en el horizonte; cierto enojo por las falsas nociones sobre economía política extendidas en Francia; sorpresa ante el espectáculo de un pueblo que en un comienzo se comporta en orden y manifiesta verdadero amor por el país; preocupación por la guerra civil; profunda tristeza y aflicción, por último, por el destino de una Francia que busca una libertad que no consigue abrazar (1985, 215 y 1984, 117). En un discurso pronunciado el 12 de septiembre de 1848 en el seno de la Asamblea Constituyente, Tocqueville admite que él no había trabajado para la

---

*clases medias en Francia* y el de A. Billiard, *Ensayo sobre la organización de la democracia en Francia*.

Revolución de Febrero, que no se había sumado a los banquetes porque no quería, precisamente, una nueva revolución. Pero aclara que, una vez que ésta se desencadenó, trabajó “para que fuera la última” y para que tuviera sentido. Su principal preocupación era reavivar la libertad en lugar de extinguirla, ya que entendía que “una gran revolución puede instaurar la libertad, pero la sucesión de varias revoluciones hace imposible, por mucho tiempo, toda libertad regular” (1984, 117).

Atravesados por miradas y sensibilidades distintas, los tres testigos escogidos se hacen eco de una apreciación extendida: el 48 no puede entenderse desligado del 89. Se trata de un ciclo que nuevamente se abre y que pone de manifiesto la difícil tarea que supone clausurar la revolución. Guizot se pregunta si acaso la Revolución Francesa está destinada a “no dar a luz más que dudas y equívocos, a no amontonar más que ruinas sobre sus triunfos” (1981, 91)<sup>6</sup>. Tocqueville, por su parte, reconoce haber creído —equivocadamente— que 1830 había logrado cerrar la revolución y admite como probable que su generación no alcance a ver esta tarea concluida: “Ignoro cuándo acabará este largo viaje —confiesa— Estoy cansado de confundir con la orilla, una y otra vez, unas nieblas engañosas” (1984, 18, 68).

Con independencia de si consideraban que la revolución era o no esperable, tanto a Guizot como a Mill su estallido los tomó por sorpresa y así ocurrió con la mayoría de sus contemporáneos. No podríamos afirmar lo mismo en el caso de Tocqueville. Como dijimos, desde 1839 aquél ocupaba un asiento en la cámara de Diputados y en varias oportunidades había expresado —tanto en discursos como en la prensa— sus críticas hacia el peligroso espíritu estacionario que había impregnado la vida política y social de Francia tras el ascenso de Luis Felipe al poder. De hecho, comienza sus *Souvenirs* transcribiendo pasajes del boceto de un *Manifiesto* que había elaborado junto a grupo de colaboradores en octubre de 1847, “De las clases medias y del pueblo”, en donde —tras describir la languidez de la vida parlamentaria— sentenciaba: “Muy pronto, la lucha política se entablará entre los que poseen y los que no poseen. El gran campo de batalla

---

<sup>6</sup> Como acertadamente observa Rosanvallon, para Guizot, “clausurar la revolución” implicaba “depurarla” (1985, 221). De ahí su insistencia en disipar la confusión y recordar los verdaderos principios sobre los que se asienta el gobierno representativo.

será la propiedad, y las principales cuestiones de la política girarán en torno a las modificaciones más o menos profundas que habrán de introducirse en el derecho de los propietarios. Entonces, volveremos a ver las grandes agitaciones y los grandes partidos” (1984, 68-9). También recupera allí las sombrías predicciones que había presentado en su discurso del 27 de enero de 1848. En dicha ocasión había advertido al recinto que Francia parecía dormitar a los pies de un volcán y que el gobierno reposaba sobre un suelo tembloroso, desconociendo la agitación que animaba a las clases obreras. Lo responsabilizaba de la degradación de las costumbres públicas y lo urgía a modificar su espíritu ante la inminencia de una nueva revolución (1984, 70-1).

### **III. Razones y sinrazones: causas generales de la revolución y rol desempeñado por los liderazgos políticos**

Este profético discurso de Tocqueville fue recogido por Mill en su *Vindication* para refutar la descripción que Lord Brougham había ofrecido al público inglés acerca de las jornadas de febrero. En opinión del consagrado líder whig, miembro del Instituto Nacional, la revolución no había sido anticipada por ninguna queja relevante, y había sido la obra de un puñado de hombres prácticamente desconocidos (los describía como un grupo de “rufianes armados liderados por un zapatero y un subeditor”), que consiguieron derribar un gobierno que “a nadie disgustaba” y establecer uno nuevo “que nadie deseaba” (1985, 320). ¿Cómo podía afirmarse semejante despropósito? —se pregunta Mill—. Cualquiera que estuviera mínimamente informado sobre los asuntos públicos de Francia podría reconocer que “no había una sola persona oscura entre los miembros del gobierno provisional” (1985, 322). De la misma manera, pocos podrían pasar por alto que durante los seis meses previos a febrero quienes asistían a los banquetes se negaban a beber a la salud del rey. Es más, en los últimos años —recuerda— el republicanismo lejos de ser algo “impensado”, como sostenía Brougham, “había sido pensado y hablado en cada variedad de tono, tanto por amigos como por enemigos, en todos los rincones de Francia” (1985, 331).

A fin de comprender una revolución que a otros se presenta como inexplicable, tanto Mill como Tocqueville vuelven su mirada hacia atrás y reparan, por un lado, en las causas profundas, generales y hasta podríamos decir impersonales que la hicieron posible y, por otro, en aquellas que entienden de carácter coyuntural y que se confunden con las decisiones y el comportamiento concreto de los actores políticos más importantes del momento. Para el primer caso, notamos que la atención de ambos se concentra sobre todo en el estado social y político en el que se encontraba sumida Francia tras el ascenso de Luis Felipe al poder en 1830. Su rasgo más notorio era la homogeneidad que reinaba sobre “un mundo sin variedad, ni movimiento, ni fecundidad, ni vida” (1866b, 515). El triunfo completo alcanzado por las clases medias las había encerrado sobre sí mismas. Acantonada en el poder, “la burguesía no sólo fue la única dirigente de la sociedad, sino que (...) se convirtió en su arrendataria. Se colocó en todos los cargos, aumentando prodigiosamente el número de éstos y se acostumbró a vivir casi tanto del Tesoro público como de su propia industria”, sentencia Tocqueville (1984, 63). Su propio espíritu —activo, industrioso, ordenado pero deshonesto, temerario, mediocre, moderado en todo excepto en el gusto por el bienestar material, carente de pasiones elevadas, gangrenado por un creciente individualismo— se hizo extensivo a la gran mayoría de la sociedad. Según Mill, el mismo gobierno contribuyó en esta tarea, fue un agente desmoralizador que apeló únicamente a los deseos personales e inmediatos de los hombres, a sus miedos interesados y a su “indiferencia egoísta” (1985, 326)<sup>7</sup>. En sintonía con su par inglés, Tocqueville observa que fue este espíritu “detestable” que animó al gobierno el que “destruyó el espíritu público y lo llenó de un egoísmo tan ciego que los indujo [a las clases medias] a separar por completo sus intereses respecto de los de las clases más bajas”, las cuales quedaron abandonadas al consejo de hombres que las llenaron de “ideas falsas” (1985, 208).

---

<sup>7</sup> En una carta dirigida a T. Carlyle el 25-11-1833, Mill observa que, a los pocos años de la revolución de Julio, ya no se hablaba demasiado sobre política, sino que lo único que parecía importar, en una “irracional imitación de Inglaterra y de la prosperidad inglesa”, eran los ferrocarriles (1963a, 192).

Muy duros son los trazos con los que Tocqueville describe la vida parlamentaria: “Yo pasé diez años de mi vida en compañía de muy grandes talentos, que se agitaban incesantemente sin poder apasionarse, y que empleaban toda su perspicacia en descubrir motivos de graves disentimientos, sin encontrarlos” (1984, 66-7). Sus intervenciones parecían más un juego de ingenio que discusiones serias —insiste— y “la nación entera se aburría al oírles” (1984, 67). Esta monotonía, mediocridad y corrupción condujo a acrecentar no tanto el odio cuanto el desprecio que se sentía hacia la clase gobernante. Un desprecio que fue erróneamente interpretado como “sumisión confiada y satisfecha” (1984, 67) y que, en su momento, paralizó la resistencia de quienes estaban más interesados en conservar el poder (1984, 115).

Mill coincide con esta descripción y carga las tintas sobre la ausencia de todo espíritu de progreso en un gobierno integrado, llamativamente, por hombres cultivados y figuras destacadas en el conocimiento. “Ningún ministerio inglés alguna vez reunió tanto talento literario ni tales habilidades políticas y filosóficas como el que cuenta entre sus miembros con M. de Broglie, Guizot y Thiers y, sin embargo, ninguno ha gobernado tan mal a Francia” —había objetado ya a comienzos de la década de 1830 (1986, 512)<sup>8</sup>—. En otra oportunidad Mill había afirmado que la monarquía de Julio no sólo había frenado el progreso del pueblo francés hacia el reconocimiento de la necesidad de la igualdad de la ley y de una estricta definición de los poderes del magistrado, sino que también había llegado a suspender todo movimiento literario y filosófico (1985a, 192). Aunque en *Vindication* no utilice la expresión “pedantocracia”, neologismo que había acuñado en 1842 para referirse a uno de los rostros bajo los cuales se presenta el despotismo en las sociedades modernas (Pollitzer 2017), lo cierto es que estos comentarios apuntan en la misma dirección. La homogeneidad y el inmovilismo antes señalados había transformado el amor al progreso en un “conservadurismo de la peor especie”, caracterizado no sólo por una “obstinada resistencia a todo intento de reforma orgánica”, sino por el

---

<sup>8</sup> Es más, afirma que al igual que en la época napoleónica, el régimen burgués había buscado a los hombres más distinguidos de la nación y los había situado en lugares eminentes con la condición de que estuvieran dispuestos a prostituirse en su servicio (1985b, 185-6).

rechazo de “cualquier mejora en materia legislativa o administrativa”. Por lo demás —añade— ningún gobierno puede aspirar a la estabilidad si no garantiza, al mismo tiempo, tanto el progreso como el orden (1985c, 325). Sobre esta enseñanza volverá una década más tarde cuando escriba sus *Considerations on Representative Government* (1861), especialmente su capítulo II.

Otro aspecto que a ambos autores preocupa del escenario previo al estallido revolucionario y que no dejan sin señalar es la pasión creciente, ilimitada y desordenada por los cargos públicos. “La nación se ha convertido en una tropa de solicitantes”, había advertido Tocqueville en 1842 a sus compañeros de banca (1866a, 381). En los *Souvenirs* aclara que “el gusto por las funciones públicas y el deseo de vivir a costa de los impuestos no es, entre nosotros, una enfermedad exclusiva de un partido: es la gran y permanente debilidad de la nación misma, es el producto combinado de la constitución democrática de nuestra sociedad civil y de la centralización excesiva de nuestra administración” (1981, 85). Entre otras razones, ello le inquieta porque entiende que se trata de una realidad que “puede dar lugar al peor tipo de revolucionario: aquel que solo quiere cambiar el gobierno para obtener cargos” (1866a, 381). Ahora bien, lo que para Tocqueville se presenta como una nota distintiva del hombre democrático, a los ojos de Mill responde más bien a una disposición particular del carácter de ciertos pueblos, como el francés. Así lo constata en *Principles of Political Economy* (obra que publicó simultáneamente a estos acontecimientos, en abril de 1848): “En algunos países el deseo de los hombres es no ser tiranizados, mientras que en otros consiste meramente en tener igualdad de oportunidades para tiranizar” (1965, 944). Esta es una hipótesis que reitera luego en el capítulo III de *CRG*, cuando analiza los obstáculos que dificultan el disfrute de los beneficios del gobierno representativo: hay entre los hombres dos tendencias que operan en direcciones contrarias —aclara—, una es el deseo de ejercer poder sobre los otros y la otra es el rechazo a que el poder sea ejercido sobre uno mismo. La primera se materializa en el fenómeno que describe como “*place-hunting*”, que corre paralelo al crecimiento del estado. Aquí lo que los hombres prefieren es más bien la posibilidad, no obstante lo lejana e improbable que ella sea, de ejercer el poder sobre sus conciudadanos que la certeza de que no se está ejerciendo un poder innecesario sobre uno mismo. De esta suerte,

aprecian la igualdad, pero no la libertad. O, como indica en otra ocasión, confunden el amor a la libertad con el amor al poder, lo que constituye no sólo un “error psicológico”, sino también “la peor lección moral posible” (1977a, 610).

Por último, Tocqueville no deja de mencionar que la Francia prerrevolucionaria semejaba un país dividido en dos: en la parte “de arriba” reinaba la languidez, la impotencia, el tedio, mientras que en la de “abajo”, podían detectarse síntomas febriles e irregulares. Destaca, así, la nueva configuración social de París, tributaria de los cambios que la revolución industrial había ocasionado. En su opinión, la revolución de febrero no se produjo por la miseria de las clases trabajadoras, sino que fue el fruto de las ideas quiméricas y las teorías exageradas que éstas comenzaron a abrazar y que prometían suprimir la pobreza y asegurarles bienestar y comodidad. Volveremos sobre este punto más adelante.

En definitiva, tanto para Tocqueville como para Mill, las clases medias se habían mostrado “incapaces” e “indignas” (Tocqueville 1984, 70, 244) de gobernar Francia. El primero, incluso equipara la hostilidad que sentía hacia aquéllas con la que le despertaban las nuevas manos en las que temía que recayera el poder (1984,70). Como veremos, en este punto no lo acompañará el inglés. Guizot, en cambio, mantuvo una férrea defensa del orden inaugurado en 1830. En sus *Mémoires pour servir a l'histoire de mon temps*, describe a las clases medias como una clase “incesantemente abierta (...) al movimiento ascendente de toda la nación” y sostiene que ellas fueron “los mejores órganos y los mejores guardianes de los principios de 1789, del orden social como del gobierno constitucional, (...), de las libertades civiles como de la libertad política, del progreso como de la estabilidad” (1864, 522). Se defiende explícitamente de las acusaciones recibidas en el sentido de que durante su paso por el gobierno se había olvidado del país, que sólo se había ocupado de las clases medias en lugar de velar por la satisfacción y progreso del pueblo. De hecho, dedica las últimas páginas de sus *Mémoires* a enumerar las medidas implementadas durante su paso por la función pública “en beneficio de todas las clases, tanto en áreas rurales como urbanas, con el objetivo de mejorar el bienestar moral y material del pueblo” (1864, 539). Insiste en que su voluntad y sus esfuerzos estuvieron siempre dirigidos a servir a los mejores intereses del pueblo, su felicidad y su progreso. Asimismo, recuerda que siempre consideró propio de la

charlatanería la disposición a prometer más de lo que se puede cumplir y decir más de lo que se hace. En otras palabras, según Guizot, bajo el reinado de Luis Felipe, la búsqueda del orden político y civil, de la libertad y seguridad pública, del progreso y el bienestar de todas las clases “fueron constantemente objeto de preocupación y acción seria, honesta y eficaz” (1864, 627). Es comprensible entonces, que —en ausencia de toda autocrítica— la revolución del 48 no pudiera ser vista sino como un accidente sorprendente. Tocqueville recuerda haber escuchado a Guizot decir esto varias veces y comenta que a su viejo maestro “le resultaba difícil admitir que el mal gobierno de aquel príncipe había preparado la catástrofe que lo arrojó del trono” (1984, 113).

En cuanto al segundo nivel de análisis, el que apunta a las causas próximas o accidentales, la atención recae en los meses inmediatamente anteriores a la revolución, en las decisiones adoptadas por el gobierno y en el desempeño de los líderes de la oposición. Al considerar la actuación de los principales protagonistas, Mill y Tocqueville vuelven a coincidir al señalar que se trató de una revolución “más deseada que premeditada” (Tocqueville 1984, 88). Fue un acontecimiento espontáneo que “colocó el poder en las manos de hombres que ni lo esperaban ni lo buscaban”, opina Mill (1985c, 326). Paradójicamente, agrega Tocqueville, lo que la produjo “fue inducido y casi deseado por aquellos a quienes la revolución arrojó del poder y (...) no fue previsto y sí temido por los hombres que iban a vencer” (1984, 78). De este modo, así como los vencedores fueron sorprendidos en su victoria, los vencidos quedaron perplejos ante sus infortunios. Ambos se están refiriendo a la creciente tensión suscitada alrededor de la campaña de banquetes organizada por la oposición. El gobierno había limitado las asambleas públicas y la oposición había encontrado esta alternativa para canalizar las protestas. En la apertura de sesiones de 1848 el rey había conseguido atizar aún más el malestar al calificar a los impulsores de los banquetes de hombres animados por “pasiones ciegas o enemigas” (Tocqueville 1984, 78), lo que provocó una fuerte reacción por parte de un número elevado de diputados. En adelante, los acontecimientos se fueron precipitando a una velocidad y en una dirección que escapó de las manos de sus supuestos conductores.

Al explicar las razones por las cuales él no había querido sumarse a la campaña de los banquetes, Tocqueville confiesa que sus temores residían,

justamente, en las consecuencias que sus compañeros habrían de afrontar al perseguir dicho curso de acción: si no lograban agitar al pueblo (al que por primera vez se dirigían), se volverían aún más odiosos a los ojos del gobierno y de la clase media (que en su mayoría apoyaba al gobierno). Es decir, que el resultado de su accionar sería el opuesto al buscado: sólo lograrían reafirmar al gobierno que pretendían derribar. En caso contrario, si efectivamente conseguían levantar al pueblo, no tenían forma de saber hacia dónde conduciría tal agitación. Advierte que, en rigor de verdad, los líderes radicales admitían que la revolución era todavía prematura y en el fondo no la deseaban, pero se creyeron obligados a pronunciar discursos encendidos y “soplar el fuego de las pasiones insurreccionales” (1984, 81) para diferenciarse de los miembros de la oposición dinástica. Esta última también se vio envuelta en un derrotero no previsto, y fue incapaz de retroceder a tiempo. Ante la violencia de sus adversarios, el gobierno terminó prohibiendo la reunión del gran banquete proyectado para el 22 de febrero en París. De este modo, los canales para las demostraciones y las quejas quedaron clausurados, y toda alternativa de reforma pacífica se vio obturada. Para Mill, este fue un acto de “locura” por parte de Luis Felipe y de Guizot que no hizo más que provocar al pueblo (1963b, 739). Estos sucesos nos enseñan, según Tocqueville, que “el destino del mundo marcha por efecto, pero muchas veces en contraposición a las voluntades de quienes lo producen, como una cometa que se eleva por la acción contraria del viento y de la cuerda” (1984, 81).

Aun reconociendo la legitimidad de los reclamos entre los líderes de la oposición, Tocqueville los acusa de falta de prudencia, de miopía y de “incapacidad para leer adecuadamente el horizonte social” (Aguilar Rivera 2019, 70). Mill es más duro con el gobierno de Luis Felipe que con los líderes de la oposición y estima como un acierto el que los republicanos hubieran tenido el buen sentido de levantar la bandera de la reforma electoral para convocar a su favor a las clases medias (1963b, 736). Considera que fueron ellos quienes se colocaron enseguida a la cabeza de la revolución porque eran los únicos que “no necesitaban improvisar un credo político” (1985c, 331). Guizot, en cambio, no creía necesarias ni oportunas las medidas de reforma reclamadas y juzga que los jefes de la oposición adolecen de dos “enfermedades fatales en los actores políticos: la impaciencia y la imprevisión” (1864, 533). Con varios años de experiencia

política sobre sus espaldas, Guizot enarbola orgulloso la bandera de la moderación, fruto de una “exacta apreciación de los hechos” y capaz de conducir a “la medida en las intenciones y en las pretensiones” (1981, 200).

La cuestión del liderazgo político es abordada por los tres autores en sus respectivos textos. No sólo al analizar las circunstancias que precipitaron la caída de Luis Felipe, sino también al momento de valorar la conducción a cargo del gobierno provisional. La mirada de Mill es la más elogiosa y el cuadro que retrata, en cierto modo, algo idealizado. Como le escribe a John Pringle Nichol en septiembre de 1848, nunca había experimentado tal grado de simpatía hacia ningún otro partido (1963b, 739). Dicha cercanía se funda en las intenciones que animaron a estos hombres y en la conducta que adoptaron frente a un escenario no exento de dificultades. Los encuentra puros, sinceros, desinteresados y realistas, en el sentido de que no se dejaron conducir ni por una “fe ardiente” ni por una “esperanza ilimitada” propia de sus antecesores (1985c, 332). Su conducta le resulta “admirable”, no sólo en términos de que buscaron producir tanto bien como sus ciudadanos eran capaces de recibir, sino que lo hicieron sin contar con el respaldo de una fuerza pública que pudiera asistirlos ni de ningún cuerpo político organizado de adherentes. “No tenían medios para imponer la obediencia” —observa— y, sin embargo, consiguieron que ésta se les prestara de manera voluntaria (1985c, 333). Una a una, Mill repasa y defiende las medidas adoptadas y rescata sobre todo las figuras de Lamartine y Blanc.

En claro contraste, Guizot describe a los hombres de la nueva república como jefes “hipócritas y débiles”, que se han vuelto “cómplices y aduladores del pueblo”, de sus “malas” pasiones y sus “malos” principios (1981, 105), hombres que “no saben o no se atreven o no pueden salir [del pantano revolucionario]” (1981, 124). Frente a ellos, reivindica las figuras de Washington (a quien, años más tarde, dedicaría un escrito) y de Napoleón, líderes que supieron gobernar sociedades democráticas “sin condescender a sus inclinaciones” (1981, 108), es decir, con verdadera autoridad. No deja de resultar llamativo el hecho de que, al referirse a Napoleón unos veinte años antes de esta fecha, Guizot había señalado que el principal mérito de aquél residía, más bien, en haber tenido en cuenta los intereses, las pasiones y las preocupaciones de las masas. A diferencia de lo ocurrido durante el Directorio —explica en su *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*— el general “reconoció sus

necesidades, presintió sus deseos y arregló sus asuntos” (1821, 132)<sup>9</sup>. Esos eran, en su opinión, los medios interiores de gobierno, los verdaderos instrumentos de gobierno que los Borbones, tras la Restauración, no habían sabido reconocer.

En los primeros meses después de la caída de Luis Felipe Tocqueville le escribe a Lord Radnor<sup>10</sup> y le confiesa que el “principal peligro” que enfrentaba Francia era la “ausencia de jefes”. Los antiguos miembros del Parlamento no podían asumir los nuevos cargos y no se sabía a quién conferirlos (1985, 212). Varias de las figuras protagónicas de este drama se encuentran retratados en los *Souvenirs*, pero es en el capítulo V de la primera parte en donde su autor propone una caracterización general. Sus críticas no se dirigen a las intenciones o deseos que los animaron sino al modo en que se movieron. La nota dominante es su torpeza y su ambivalencia y los ejemplos que trae así lo ilustran: “no supieron ni servirse del sufragio universal, ni prescindir de él (...), se entregaron a la nación y, al mismo tiempo, hicieron todo lo que podía alejarla de ellos (...), la amedrentaron con la audacia de sus proyectos y con la violencia de sus actos (...), quisieron gobernar a la mayoría, pero contra el gusto de ésta” (1984, 148). Y, por añadidura, “quisieron seguir los ejemplos de sus antepasados sin comprenderlos” (1984, 148). He aquí un rasgo que muchos contemporáneos supieron destacar: el espíritu de imitación, la referencia implícita y explícita a 1789 que rápidamente coloreó los gestos, símbolos, palabras y tentativas de los nuevos actores. Según Tocqueville, por momentos parecía que lo que se intentaba hacer era “representar la Revolución Francesa más que continuarla” (1984, 105). El punto es que resultaba difícil despertar aquel entusiasmo o indignación entre unos espíritus fríos, abatidos y debilitados. “Se hacía hablar, pues, a las pasiones tibias de nuestro tiempo con el lenguaje inflamado del 93, y se citaba, a cada instante, el ejemplo y el nombre de ilustres malvados, a los que no había ni la energía ni siquiera el sincero deseo de parecerse” (1984, 125). Ello dio como resultado una

---

<sup>9</sup> Guizot reconoce que Napoleón terminó cayendo, precisamente, por haber pedido de vista a las masas, y haber separado sus asuntos de las de ellas (1821, 131-2).

<sup>10</sup> Whig inglés de ideas cercanas a Cobbett, a quien Mill había conocido en su viaje a Inglaterra en 1833.

“tragedia indecente representada por unos histriones de provincia” (1984, 106).

De todos modos, este “extraño espectáculo”, como llamó Guizot a “una república que no sabe más que copiarse a sí misma” (1981, 124), no ocultó a nuestros testigos en dónde radicaba la verdadera originalidad del momento: Tocqueville observa que ésta es la primera revolución hecha completamente al margen de la burguesía y en contra de ella. Son las clases trabajadoras —constata—, las que hasta ahora nunca habían sido las conductoras del estado, las que portan las armas, cuidan los lugares públicos, vigilan, mandan y castigan (1984, 122-3). Y éstas —recordemos— habían sido abandonadas por las clases medias al consejo de hombres que las habían llenado de “ideas falsas” (1985, 207). El enfrentamiento de ambas clases dio el tono particular a esta revolución. Sobre este aspecto versa el siguiente punto.

#### **IV. Lucha de clases, conflicto y prédica socialista**

Guizot identifica a la “idolatría democrática” como el aspecto más novedoso y como la impronta que da su sello al estado de Francia en 1848. Ella es el “talismán” (1981, 92) que todos portan y el ideal que todos —monárquicos, republicanos, socialistas y comunistas—, invocan de manera constante. Ella se eleva como “un grito de guerra social, promovido con cólera por una clase contra la otra” (1981, 118). En su *Démocratie* la expresión “guerra social” aparece de manera recurrente, y los bandos enfrentados se presentan como “amenazadores” y “amenazados”. Ahora bien, la lucha de clases no era —según Guizot— un fenómeno reciente, sino más bien una “llaga antigua” (1981, 93). En efecto, tanto en su *Histoire de la Civilisation en Europe* como en sus *Mémoires* el Guizot historiador reconoce a la lucha de clases como un ingrediente distintivo del pasado francés: durante trece siglos, Francia estuvo comprendida por dos clases distintas y desiguales, que atravesaron innumerables vicisitudes y no cesaron de combatirse. En esta contienda, los vencedores nunca lograron reducir a la impotencia a los vencidos. Lo mismo podía aplicarse a la civilización europea en general, cuya historia —a diferencia de lo que había ocurrido en las civilizaciones antiguas u orientales— había sido siempre

agitada, confusa y, en ocasiones, tormentosa o violenta. Ello se debía a la pluralidad que la animaba desde sus orígenes y que la había convertido en una civilización enérgica y, sobre todo, libre.

La lucha, en lugar de convertirse en un principio de inmovilidad, ha sido una causa de progreso; las relaciones de las diversas clases entre sí, la necesidad en que se encontraron de combatirse y cederse unas a otras a turno, la variedad de sus intereses y de sus pasiones, la necesidad de vencerse, sin alcanzarlo nunca por completo; de todo ello ha salido acaso el principio más fecundo y enérgico de desarrollo para la civilización europea. (Guizot 1968, 176-7)

Si la lucha o el conflicto resultante de la coexistencia de diversos elementos en una misma sociedad era entendida por Guizot como un componente vital para asegurar su dinamismo y progreso, ¿cómo se explica el sesgo peyorativo con el que se refiere al conflicto desatado en el 48? La respuesta es que ahora —dice Guizot— la lucha ha renacido no sólo “con más violencia y ferocidad que nunca” (1981, 93), sino que la “hostilidad radical” que anima a una de sus partes la conduce a pretender extirpar y excluir a la otra (1981, 174). Lo que Guizot cree observar es una “guerra a muerte”, en la que las clases obreras, “arrogantes y excluyentes” (1981, 173) pretenden “anular al resto y poseer solas el mando” (1981, 171). Es por ello que insiste en la necesidad de que tal disposición desaparezca como primera condición para poder alcanzar la paz, y con ella, la libertad, la seguridad, la prosperidad y la dignidad. En el anteúltimo capítulo de la *Démocratie* (“Condiciones políticas de la paz social en Francia”) hace un llamado a que todas las partes “se resignen a vivir juntas, codo a codo, tanto en el gobierno como en la sociedad” (1981, 174) y asegura que, para conseguirlo, debe organizarse el gobierno de modo tal que cada una tenga allí su sitio. Su teoría del gobierno representativo se apoya sobre una defensa de la diversidad y las desigualdades naturales que recorren la sociedad civil y que no pueden ni deben desconocerse.

Tocqueville también habla de una “guerra de clases” en los *Souvenirs* (1984, 125) y en una carta enviada a Paul Clamorgan<sup>11</sup> en los días de la insurrección de junio. Lo que observa es una sociedad partida en dos: “los que no tenían nada, unidos en una común codicia, y los que poseían algo, en una común angustia. No había lazos ni simpatías entre las dos clases” (1984, 149). Se refiere a ambos grupos como adversarios que “se acercan, se acosan, se agarran pero no se ven”. En ese marco, su encuentro con G. Sand y la descripción que ella supo brindarle sobre lo que ocurría “en el campo de [sus] adversarios” le resultó particularmente significativa (1984, 182). La insurrección de junio —un “estallido desafortunado” según Mill (1963b, 739)— le llenó de preocupación. La describe como “la guerra civil más grande y singular que haya tenido nuestra historia” (1984, 184), en la que no se buscó cambiar una forma de gobierno sino alterar una forma de sociedad. Fue la radicalidad de su naturaleza la que condujo a que toda transacción resultara imposible y se terminara recurriendo —a su pesar<sup>12</sup>— a la declaración del estado de sitio. Dos son los efectos que Tocqueville asocia con el resultado de este enfrentamiento: en primer lugar, un cambio en los sentimientos de la nación: en adelante, señala, “el amor por la independencia iba a ser sustituido por el temor y tal vez por el aborrecimiento de las instituciones libres [puesto que] después de tal abuso de la libertad, tal retroceso era inevitable” (1984, 212). El segundo lugar, la derrota e impotencia del partido socialista.

¿En qué consistía tal partido y cómo valoraban sus propuestas nuestros interlocutores? Guizot directamente les niega el *status* de partido político, porque cree que sus seguidores no tienen un principio, ni proponen un verdadero sistema de organización política en reemplazo del existente. No sólo perturban el orden social, sino que en el fondo son anárquicos. Dicen preferir una república, pero a decir verdad, sólo creen que bajo esa forma de

---

<sup>11</sup> Fue su hombre de referencia en Valognes, distrito por el que había sido elegido para la Cámara de Diputados en 1839 y luego para integrar tanto la Asamblea Constituyente como la Legislativa en 1848.

<sup>12</sup> Al respecto, comenta en los *Souvenirs*: “Siento por naturaleza tal desprecio y tal horror ante la tiranía militar que esos sentimientos se alzaron tumultuosamente en mi corazón cuando oí hablar del estado de sitio, y dominaron incluso los sentimientos que el peligro suscitaba. Con ello cometí un error, que, afortunadamente, tuvo pocos imitadores” (1984, 195).

gobierno habrán menos diques que contengan su fuerza (1981, 167). Lo único que persiguen sus líderes, “atrevidos e ingeniosos soñadores”, es engañar y seducir a los sectores más necesitados encendiendo en ellos un peligroso fanatismo, quieren destruir todas las influencias, todos los lazos morales o materiales que vinculan a las clases políticas y separar profundamente a la población (1981, 139, 166). En ellos, la confianza y el entusiasmo se han transformado lisa y llanamente en “presunción” y la supuesta simpatía que pregonan los ha conducido a levantar una “guerra social” (1981, 196). Prometen resolver lo que otros no han podido y, aunque sus ideas no son nuevas, ahora se escuchan con más fuerza. Por ello cree imperioso considerar sus propuestas de frente e “interrogarlas a fondo”. Guizot los acusa de no ver en la sociedad más que hombres aislados, sin vínculos ni lazos que los sobrevivan, los cobijen y los eleven, que sólo toman de la tierra aquello que necesitan para subsistir y procurarse placer. Así, reducen y degradan la vida humana a la condición animal (1981, 134-5). En la misma línea afirma que la suya no es una revolución a favor del trabajo, como declaman, sino en contra de éste. “El trabajo común, el último en la escala, es el que se toma por base y por regla, (...) sacrificándose todos los grados superiores y aboliendo por doquier la diversidad y la desigualdad en beneficio de cuanto es pequeño y más bajo” (1981, 160). En tercer lugar, los “doctores de la república social”, como los llama, destierran a Dios del espíritu humano, lo vuelven un poder imaginario en el cual descargan su propia responsabilidad. “Al trasladar así hacia otro dueño y otra vida las miradas de los que sufren, les predisponen a resignarse con sus sufrimientos y se aseguran a sí mismos la conservación de sus usurpaciones” (1981, 136). Empequeñecimiento de la vida humana, uniformidad social y ausencia de libertad son los males con los que Guizot asocia, principalmente, a las “absurdas y quiméricas” propuestas de Proudhon.

Tocqueville tampoco guardaba simpatía hacia los socialistas. Los tilda de “demagogos” (1984, 157) y de haber alentado “expectativas absolutamente quiméricas” en las clases trabajadoras, ideas cuya aplicación entiende “irreconciliable con las leyes generales que regulan la producción y la propiedad” (1985, 202). Cuando en el seno de la Asamblea Constituyente se discutió sobre el derecho al trabajo, Tocqueville tomó la palabra y buscó precisar en qué consistía el socialismo y si acaso era adecuado llamar a la revolución de febrero, una revolución socialista. Entre

los rasgos distintivos de los sistemas que llevaban tal nombre destaca, primero —y en sintonía con Guizot—, una apelación enérgica continua, desmedida a las pasiones materiales del hombre. Señala que los socialistas piden que el trabajo no solo sea útil, sino agradable y que algunos sostienen que los hombres deberían ser retribuidos no en función de sus méritos sino según sus necesidades (1866c, 540). El segundo sería un ataque directo o indirecto, pero continuo, al principio de la propiedad individual (admite, también al igual que Guizot, que algunos buscan destruirla mientras otros, transformarla o limitarla). El tercer rasgo, y el que más le preocupa, es la profunda desconfianza hacia la libertad, a la que buscan mutilar, y hacia la razón humana, cuyo desarrollo pretenden entorpecer. Para los socialistas —asegura Tocqueville— “el estado no sólo debe ser el director de la sociedad, sino (...) el dueño de cada hombre. ¡Qué dije! Su maestro, su tutor, su pedagogo” (1866c, 541). Al igual que ocurría bajo el Antiguo Régimen, aquí también se cree que el estado todo lo sabe y se considera a los hombres como individuos débiles que necesitan ser guiados por miedo a que caigan. En este marco, pone de relieve la distancia que separa estos ideales de los que se levantaron en 1789. Por entonces no se hablaba de salario, de bienestar, de consumo o satisfacción de necesidades físicas, sino de amor a la patria, de honor, de virtud, de generosidad, de desinterés y de gloria. Por otra parte, recuerda que durante la Revolución de 1789 también se había buscado que el estado asumiera sus deberes para con los pobres y que, sin desconocer el lugar que le cabía a la previsión y la sabiduría individuales, utilizara los medios disponibles para reducir la miseria. Pero esta conducta no debía ser confundida sin más con el socialismo, ella podría ser calificada más bien de “caridad cristiana aplicada a la política”. En otras palabras —concluye Tocqueville—

democracia y socialismo no son solidarias la una con la otra. Son diferentes y contrarias. La democracia extiende la esfera de independencia individual, el socialismo la cierra. La democracia da todo el valor posible a cada hombre, el socialismo hace de cada hombre un agente, un instrumento, una cifra (...) Solo comparten una palabra: la igualdad, pero la democracia quiere la igualdad en la libertad y el socialismo quiere la igualdad en la miseria y la servidumbre. (1866c, 546)

Más allá de estos duros términos, cabe señalar que cuando en los *Souvenirs* su autor se pregunta por el futuro del socialismo, pareciera conceder que, “a la larga, las leyes constitutivas de la sociedad moderna [debían] ser modificadas” (1984, 127). Es cierto que, al mismo tiempo, insiste en que le parece impracticable que las actuales sean completamente destruidas, pero admite que con el paso del tiempo se siente tentado de creer que “lo que llamamos instituciones necesarias no son, frecuentemente, más que instituciones a las que se está acostumbrado y que, en materia de constitución social, el campo de lo posible es mucho más vasto de lo que se imaginan los hombres que viven en cada sociedad” (1984, 127). Esta inflexión en su pensamiento lo acerca, al menos tímidamente, a la posición que Mill mantuvo para con los socialistas.

Como es bien sabido Mill entró en contacto con el socialismo pre marxista a partir de la fuerte crisis intelectual que sufrió entre 1826 y 1830. En su momento se sintió particularmente atraído por la escuela saint-simoniana, entre otras razones, por el lugar que aquéllos concedían a los sectores ilustrados dentro de la sociedad, por su preocupación por la pobreza y su llamado a revisar el concepto de propiedad, su apoyo a la emancipación femenina o la manera en que leían el devenir de la historia. A partir de entonces no dejó de insistir en que todas las personas “reflexivas” deberían tomar en seria consideración estas creencias políticas y que cada artículo de su credo requería ser sometido a investigación y discusión. De lo contrario, si estas grandes cuestiones quedaban libradas a “la lucha entre el cambio y la oposición ignorante al cambio”, “el futuro de la Humanidad correría grave peligro” (1967, 708). No sorprende, en este sentido, que en su *Vindication*, celebre la creación de la comisión de Luxemburgo como una “arena de discusión” sobre el problema de la miseria y la distribución de los beneficios sociales, y que se haya invitado a participar en ella a personas competentes que pudieran contribuir con sus ideas y sugerencias a arribar a su solución (1985c, 354). Defiende especialmente a Louis Blanc de las acusaciones injustamente recibidas durante su paso al frente de la misma.

Sobre el derecho al trabajo opina que es una de las cuestiones más controvertidas de su tiempo, y lo interpreta como una ayuda garantizada para quienes no pueden trabajar y como trabajo para quienes sí pueden. Considera que su reconocimiento no busca desligar a los individuos de la responsabilidad que les cabe en la búsqueda del trabajo y de probar su

voluntad de esforzarse para ello. Aclara que lo que se persigue con la medida es “asegurar que siempre haya trabajo para ser encontrado” (1985c, 350) y lo único que objeta es que no se haya tenido en cuenta, de forma paralela, el crecimiento de la población. Para Mill era importante discutir el derecho que todos tenemos a propagar la especie según nuestra propia discreción y sin límite. En su opinión, todas las clases, no sólo las más pobres, deberían consentir en ejercer tal poder solo en la medida en que no entre en conflicto con las regulaciones que la ciudad pudiera prescribir con miras al bien común.

Lejos del tono de temor y preocupación que observamos en Guizot o Tocqueville, Mill recuerda que la mayoría de los socialistas no propone que la propiedad privada le sea quitada a nadie. Por otra parte, encuentra como fuente de esperanza que la parte más fuerte y activa de los socialistas en Francia sean los fourieristas liderados por Considerant, a los que caracteriza como “mucho más sensibles e ilustrados tanto en la parte destructiva como constructiva de su sistema, y eminentemente pacíficos” (1972, 31). La comparación tenía como término de referencia al “incendiario” Proudhon, quien —a su parecer— no promovía nada de lo que a él le gustaba y respetaba de los socialistas. En *Chapters on Socialism* volverá a presentar esta misma distinción y cuestionará duramente a los socialistas revolucionarios, llegando a comparar a Proudhon con Robespierre y Saint Just. Volviendo a 1848, Mill no desconoce las dificultades que el nuevo gobierno debe afrontar y admite que su éxito depende de que logre sostenerse sobre principios racionales, que conserve la institución de la propiedad privada pero que “facilite todos los experimentos posibles para prescindir de ella por medio de la asociación y se deshaga de las desigualdades necesariamente inherentes en esa institución” (1972, 31).

A decir verdad, en *Vindication* Mill no se explaya en el análisis de las propuestas de los socialistas ni es exhaustivo tampoco en sus observaciones. Éstas pueden encontrarse, más bien, en *PPE* y *Chapters on Socialism*. En esta oportunidad tan solo manifiesta su preferencia por aquellos que proponen un sistema de producción cooperativo que permita distribuir la producción según el principio que cada comunidad estime justo y conveniente. Expresa su extrañeza por el hecho de que este tipo de propuestas pueda despertar “tal grado de terror en ambos lados del canal” (1985c, 353). Por otra parte, indica que le parece “perfectamente razonable”

que en las actuales circunstancias de Francia el gobierno haya optado por asistir con fondos públicos, hasta una extensión lógica, a la creación de este tipo de comunidades industriales. Es más, está convencido de que ése es el camino a seguir, aun cuando se sepa de antemano que tal tentativa va a fracasar. ¿Por qué? Porque sólo la propia experiencia así se los podía demostrar. Pero, además, “porque un experimento nacional de este tipo, gracias a las elevadas cualidades morales que se despertarían en el esfuerzo por hacerlo funcionar, y gracias a la instrucción que irradiaría a partir de su fracaso, sería equivalente al gasto de muchos millones en cualquier de las cosas que comúnmente se llama educación popular” (1985c, 354). Una vez más, su apuesta pasa por alentar la vía experimental en las más variadas dimensiones de la vida individual y colectiva.

## **V. Las nuevas formas del orden: acerca de la República y representación**

A fines de abril, la Asamblea Constituyente presentó su proyecto de constitución y ésta fue aprobada en noviembre de 1848. En adelante, Francia sería gobernada por una república con un presidente elegido por cuatro años y una sola cámara legislativa. ¿Qué comentarios hicieron estos observadores sobre el nuevo orden instaurado tras la revolución?

Guizot siempre prefirió un régimen monárquico. Aunque en el capítulo III de su *Démocratie* (“De la república democrática”) admite que la república es una “noble forma de gobierno”, que ha “presidido el destino y la gloria de grandes pueblos” (1981, 111), en seguida aclara que ésta no debe quedar dispensada de los mismos deberes que le caben a cualquier gobierno. Y el primero de esos deberes es el mantenimiento de la paz, objetivo que, en su opinión, todavía no se había alcanzado. El problema que encuentra en los gobiernos republicanos es que éstos suelen ser “débiles y precarios”, y carecen de fuerzas capaces de contenerse recíprocamente. Por ello necesitan nutrirse de “mucho fuerza moral” (1981, 116) y para sobrevivir resulta imperioso que consigan, no sólo la confianza del pueblo, sino “el apoyo decidido de las clases que, por su situación adquirida, por su fortuna, por su educación, por sus hábitos, aportan a los asuntos públicos un mayor bagaje de autoridad natural, de independencia tranquila, de luces y

de tiempo libre” (1981, 116). Ellas constituyen los elementos conservadores, las “fuerzas sanas” (1981, 210) de la sociedad, a las que convoca a unirse hacia el final del texto. Ellas deben oponer al espíritu revolucionario, el espíritu familiar, el espíritu político y el espíritu religioso. El primero enseña a sacrificar el presente en aras del porvenir; el segundo implica “querer y aceptar cada uno su parte y desempeñar regularmente su papel en los asuntos de la sociedad sin emplear la violencia” (1981, 200) y el tercero, es el que vela por “la dignidad moral y los intereses más caros de la Humanidad” (1981, 202).

Desde Inglaterra Mill opina que la monarquía constitucional estaba destinada a ser, en Francia, una breve pausa en el camino hacia el despotismo o la república. Le parece que esta última era la forma más natural para los franceses, aunque no deja de advertir acerca de dos grandes obstáculos que entre ellos aún persistían: la indiferencia política de la mayoría (que adjudicaba a la falta de educación y a la ausencia de hábitos de discusión y participación en los asuntos públicos) y el miedo inspirado en los recuerdos de 1793 y 1794. En más de una oportunidad Mill plantea la pregunta por la relación entre la preexistencia de determinadas costumbres y prácticas y las constituciones y códigos que las sociedades aspiran a darse. Los primeros capítulos de *CRG* así lo atestiguan. En *Vindication* responde que lo que se necesita es que la constitución que se busque implantar no violente los hábitos y sentimientos preexistentes ni suponga determinadas cualidades o un grado de interés y adhesión a las instituciones que estén ausente en el carácter del pueblo al que van destinadas. En este caso puntual lo que le preocupa es que la república no concite suficiente atención o el deseo de promover su éxito sino, por el contrario, “la disposición a sacrificarla ante cualquier conveniencia tribal, cualquier entusiasmo personal o sueño de una mayor seguridad” (1985c, 357).

Tocqueville es taxativo: en su opinión, la monarquía limitada estaba muerta y sólo la república era posible para Francia. Lo único que estaba por verse era si ésta sería una “buena” o una “mala” república (1985, 201). Esta era una disyuntiva apremiante porque, según sus observaciones, los que amaban la república parecían “incapaces o indignos de dirigirla” y los que sí podían dirigirla y consolidarla, la detestaban (1984, 244). En lo personal, Tocqueville no creía que el gobierno republicano fuera el más apropiado

para las necesidades de Francia. Lo confiesa abiertamente en los *Souvenirs*: “En un pueblo en que los hábitos, la tradición, las costumbres han asegurado al poder ejecutivo un lugar tan amplio, su inestabilidad será siempre, en tiempos agitados, una causa de revolución, y, en tiempos tranquilos, de gran malestar” (1984, 243). También consideraba que, en comparación con la monarquía constitucional, la república era un gobierno sin verdaderos contrapesos. A pesar de sus reservas, entendía que era preciso defenderla, sobre todo porque no veían “nada preparado ni nada bueno para poner en su lugar” (1984, 243).

De los tres, Tocqueville es quien dedica mayor espacio en su texto a comentar las disposiciones de la nueva constitución. En el capítulo XI de la segunda parte reseña las principales discusiones que se libraron en el seno de la Asamblea Constituyente con relación a la conveniencia de establecer un poder legislativo uni- o bicameral, las dificultades que suponía confiar el asiento del poder ejecutivo a la elección popular en un pueblo con hábitos todavía monárquicos y la posibilidad o no de habilitar su reelección. También menciona brevemente lo dispuesto para la conformación del consejo de Estado y el Poder Judicial y las previsiones relativas a la responsabilidad ministerial. Reconoce que el resultado final podría haber sido mejor, pero recuerda que el tiempo apremiaba y la elaboración de una constitución republicana perfecta no era su principal objetivo (1984, 223). Vista en retrospectiva, uno de sus puntos más débiles —advertido tanto por Tocqueville como por Mill— fue el haber colocado “cara a cara a la asamblea y al primer magistrado”, anudando ambos poderes al sufragio popular directo e impidiendo la reelección del presidente. El camino que transitaría Luis Napoleón así lo confirmaría.

Guizot no presenta un análisis detenido de la nueva constitución, pero sí aprovecha para denunciar algunas nociones equivocadas sobre la representación política y el poder. El mismo había dedicados varias lecciones a estos temas en los cursos impartidos a comienzos de la década de 1820 en la Sorbona y sobre ellas volvería a los pocos años en su *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe* (1851). Aquí no se detiene a señalar la distinción entre la soberanía de hecho y la soberanía de derecho, ni a explicitar que la representación no consiste en “una simple máquina aritmética destinada a recolectar y contar voluntades individuales” sino que está llamada a ser “un proceso natural por medio del cual se

produce la razón pública” (2002, 253). Tan solo sostiene que él se opone tanto a una representación de tipo unanímista, que considera al pueblo bajo el manto de una absurda y tiránica unidad, como a una representación de tipo corporativa. “La sociedad —asegura— no equivale a una federación de profesiones, de clases, de opiniones, que traten juntos mediante mandatarios, los asuntos que le son comunes” (1981, 176). Defiende un modelo bicameral que permita dar cabida a los elementos móviles y a los permanentes que recorren toda sociedad y apoya la existencia de poderes fuertemente constituidos, “capaces de llenar efectivamente el lugar que ocupan y de guardarlo bien” (1981, 180). Asegura, por fin, que todo poder débil es un poder “condenado a la muerte o a la usurpación” (1981,180).

Mill califica a la nueva constitución como “un digesto de las doctrinas elementales de una democracia representativa” (1985c, 359), aunque admite que le faltaría introducir más frenos a la voluntad popular. Más allá de esta apreciación general, él aprovecha su texto para hacer dos observaciones sobre aspectos que considera centrales en el diseño de un verdadero gobierno representativo. El primero guarda relación con la necesidad de establecer mecanismos que aseguren la mayor participación ciudadana posible al mismo tiempo que la guía y conducción de los “pocos mejores y más sabios”. Así, al referirse a la circular Carnot, encuentra que allí quedó expresada una verdad que es conveniente recordar: las asambleas representativas no están para hacer las leyes (ellas deben ser elaboradas por pocos, especialmente preparados para la tarea). Su misión, en todo caso, es velar para que éstas sean confeccionadas de manera adecuada y, luego, ratificarlas. Unos párrafos más adelante, aclara que la asamblea representativa debe ser electiva y funcionar como un órgano que supervise y controle al gobierno, al tiempo que determinados funcionarios deben ser seleccionados atendiendo a sus cualificaciones especiales. Sobre estos aspectos se detendrá en el capítulo V de *CRG*.

El segundo punto en el que se detiene es la conformación del poder legislativo, unicameral o bicameral. En rigor de verdad no es tanto ésa la discusión que le interesa (cfr. *CRG*, cap. XIII) sino más bien traer a la mesa la importancia que le atribuía al antagonismo como elemento indispensable para el cultivo de la autonomía individual y para la libertad y el progreso de la sociedad (Pollitzer, 2015). Aquí lo que se pregunta es si no sería mucho más fecundo y beneficioso situar dicho antagonismo en la sociedad antes

que en el estado, en las Universidades antes que en el Parlamento, “si debiera tener su lugar entre los poderes que forman la opinión pública más que entre quienes tienen por función ejecutarla” (1985c, 360). Es preciso recordar que el elogio del antagonismo cobra mayor centralidad en su pensamiento a medida que constata que uno de los grandes peligros que debía afrontar la sociedad moderna era el estancamiento o inmovilidad de su vida social y política. Un escenario en el que la diversidad y el conflicto quedaban sepultados bajo el manto de la uniformidad, resultado ésta de la imposición hegemónica de un solo grupo de individuos, de intereses, de pasiones y hábitos sobre el conjunto de la sociedad.

## VI. Después de 1848

Guizot, Tocqueville y Mill, tres de los pensadores liberales más importantes del siglo XIX, se sintieron interpelados por los desafíos abiertos tras el advenimiento de la sociedad moderna o democrática, compartieron algunas preocupaciones y se interrogaron acerca de los canales y los dispositivos necesarios para asegurar, en ella, la libertad. Como se señaló en este trabajo, la revolución de 1848 los encontró en lugares diferentes y sus reacciones también lo fueron. Compartieron, eso sí, una misma autopercepción: creyeron encarnar posiciones minoritarias dentro de su propio entorno. Aparentemente incomprendido por las clases medias a las cuales había querido liderar, Guizot cree que no hay que desesperar ni claudicar en la tarea esclarecedora que se empeña en sostener, al menos, hasta que nuevas oportunidades hagan posible el establecimiento de un verdadero gobierno representativo. Tocqueville también confiesa haberse sentido bastante solo durante su paso por la cámara de diputados y, una vez desatada la crisis, aislado entre “una minoría que quiere la república socialista y roja y una inmensa mayoría que ni siquiera quiere oír hablar de una república” (1985, 221). Por su parte Mill, quien en más de una oportunidad se presentó como “un cruzado solitario” (Collini 1991, 129), asume cual Paine redivivo la tarea de despejar los prejuicios que tiñen las miradas sobre la reciente revolución entre sus coterráneos.

Como pudo apreciarse, los acontecimientos desatados a partir de febrero de 1848 no fuerzan en Guizot una revisión de sus propios postulados. Antes

bien, lo conducen a robustecer aquel “lado oscuro” de la democracia que, en sus primeros textos, convivía con su faz luminosa. Es más, Rosanvallon recoge comentarios realizados en la primavera de 1848 en los que Guizot reconocía haber ganado mayor claridad en sus observaciones y sus ideas. “Certeza teórica y seguridad psicológica van de la mano” (Rosanvallon 2015, 259) —sugiere en su reconocido estudio—, son actitudes propias de aquellas miradas teñidas de pensamientos históricos progresistas. Confiado como nunca en que los males podrían combatirse sobre todo con una renovación de la educación moral, Guizot concluye su libro indicando que, si bien las condiciones políticas son necesarias, ellas no son suficientes. Argumenta, así, en favor de la centralidad que deben reunir ciertas disposiciones morales, como la prudencia y la virtud en la vida de los pueblos. Es que, finalmente, “es de los hombres de quien depende el éxito de las instituciones” (1981, 89).

Aun cuando no lo advirtiera de inmediato, 1848 significó el fin de la carrera política de Guizot. Es cierto que en su correspondencia manifiesta no haber perdido las esperanzas en la posibilidad de revertir el rumbo que los acontecimientos habían tomado y, de hecho, decidió presentarse a las elecciones legislativas en abril de 1849. En esa ocasión redactó un Manifiesto electoral, *Mr. Guizot à ses amis*, en el que aprovechó para reivindicar la monarquía constitucional e impugnar con mayor ímpetu aún los errores en los que Francia había incurrido y que él mismo acababa de denunciar en su reciente obra. No obstante, su candidatura tuvo una recepción muy fría. Apenas cosechó 166 votos sobre un total de 89.000 electores, un número muy bajo, menor —incluso— al que había obtenido en tiempos del sufragio censitario (Tudesq 1976, 184)<sup>13</sup>. En los siguientes años, ya de regreso en Francia, permanecerá alejado de la vida política sin resignar, empero, su magisterio intelectual y moral durante el Segundo Imperio. Durante esta etapa concluye su *Historie de la révolution d'Angleterre*, publica sus *Mémoires*, reedita antiguas lecciones y reflexiona particularmente en torno al protestantismo en sus *Méditations sur la religion chrétienne*. En palabras de Rosanvallon, “el historiador que cede paso al teólogo” (2015, 260).

---

<sup>13</sup> Tanto Tudesq como Rosanvallon no dudan en califica esta proclama electoral de “suicidio político” (Rosanvallon 2015, 307).

Tanto Tocqueville como Mill habían seguido de cerca las lecciones que Guizot había impartido en la década del 20'. Uno había asistido personalmente a sus clases y el otro había reseñado sus obras. Para ambos, el gobierno de Luis Felipe terminó cayendo en el mismo vicio que antaño el propio Guizot había endilgado a la conducción de Luis XVIII y Carlos X: había perdido el pulso de la sociedad, había desconocido sus intereses, había cerrado sus filas en torno a un grupo muy reducido y no fue capaz de leer en los reclamos que afloraban otra cosa que los resabios de un espíritu revolucionario (cfr. Girard 1974; Manent 1990 y Kahan 2003).

Al igual que Guizot, Tocqueville también abandona la vida política tras 1848. Con ocasión del golpe de Luis Napoleón escribe un artículo para el *London Times* que titula “The State of France. A narrative by a member of the National Assembly” en el que no ahorra sus críticas hacia el nuevo déspota. La reapertura del ciclo revolucionario que supuso 1848, esto es, el reemplazo de la monarquía por la república y, luego, por el imperio, lo condujo a repensar la relación entre el estado social y las instituciones políticas (cfr. Furet 1980). Tocqueville cree intuir que la verdadera causa detrás de los cambios experimentados debe buscarse en la creciente centralización administrativa y gubernamental. El establecimiento del segundo Imperio lo reconduce hacia el primero, y con él, hacia la pregunta por las causas que permiten explicar el primer el golpe, el del 18 Brumario. Ahora bien, en esta pesquisa advierte que su investigación debe retroceder aún más en el tiempo, toda vez que la centralización es la que se asoma como el principal agente del cambio operado. Es así como su atención se dirige hacia el Antiguo Régimen. Como observa Jardín, “el historiador toma el relevo del hombre político” (1997, 387). Sin abandonar la gran apuesta que lo acompañó a lo largo de su vida, es decir, sondear la naturaleza de la democracia, Tocqueville se embarca en otro viaje, esta vez de orden temporal (Furet 1980, 168). Desde 1852 hasta 1856 Tocqueville dedica su tiempo y sus esfuerzos a la redacción de la que será su última obra, *L' Ancien Régime et la Révolution*. Según Benoît, éste no es sólo de un libro de historia, sino de un “libro de combate” dirigido contra el despotismo de Luis Napoleón (2005, 338-9). En él Tocqueville buscó probar que las instituciones que se consideradas un efecto de la Revolución, como por ejemplo, la centralización, se remontaban en rigor de verdad al Antiguo Régimen.

A diferencia de sus pares franceses, para Mill el desempeño de funciones públicas fue posterior a 1848. De hecho, su acceso a la cámara de los Comunes llegaría recién en 1865. Por el momento, seguirá trabajando en la *East Indian Company* y contribuyendo con varios artículos en la prensa londinense. A los pocos años de producida esta revolución Mill transitó una etapa que supo recordar como la más feliz de su vida: en 1851 finalmente contrajo matrimonio con Harriet Taylor, su gran compañera y fuente de inspiración, y en lo que respecta a sus opiniones lo recuerda como un período en el que ellas ganaron en “amplitud y profundidad” (1981, 237). Recién al final de esta década y comienzos de la siguiente verá la luz sus obras más conocidas en materia de teoría y filosofía política: *On Liberty* (1859) y *CRG* (1861).

Podríamos sugerir que así como la reflexión y los intereses de Guizot tras el 48 se inclinan hacia la religión y las preocupaciones morales, y en Tocqueville, hacia una interrogación por el pasado francés inmediatamente anterior a la Revolución de 1789, en el caso de Mill el acontecimiento que aquí nos convoca operó como una suerte de “catalizador” para su acercamiento progresivo hacia una forma de socialismo (McCabe 2019, 139). En su *Autobiography* el mismo se identifica como defensor de un “socialismo cualificado” (1981, 199) y acepta ser incluido dentro de la designación general de socialista (1981, 239). En este mismo texto insiste en repudiar “la tiranía de la sociedad sobre el individuo a la que la mayoría de los sistemas socialistas supuestamente conduce” pero admite también que anhela un tiempo en que la sociedad no esté más dividida entre ociosos e industriosos y en el que la regla de que quien no trabaja no coma se cumpla para todos de manera imparcial. “El problema social del futuro —resume— es cómo unir la mayor libertad individual de acción con una propiedad común de los recursos naturales del planeta y una participación equitativa de todos en los beneficios del trabajo conjunto” (1981, 239). En cuanto al legado de 1848, cree que contribuyó a abrir la mente pública a estas novedosas opiniones. En lo que a él refiere, recuerda haber recibido “con gran placer e interés todos los experimentos socialistas realizados por individuos seleccionados (como las sociedades cooperativas) los cuales, ya sea que tuvieran éxito o fracasaran, no podían dejar de funcionar como una educación muy útil para aquellos que participaban en ellos, al cultivar su

capacidad de actuar motivados por el bien común, o hacerles conscientes de los defectos que les impiden a ellos y a otros hacerlo” (1981, 241).

Guizot, Tocqueville y Mill ofrecen tres modulaciones bajo las cuales el liberalismo decimonónico se enfrentó a la difícil tarea que suponía articular libertad e igualdad, estabilidad y progreso, autonomía individual y mayor bienestar social.

## Referencias

- Aguilar Rivera, José Antonio. 2019. “Tocqueville y el populismo”. *Noesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 28 (55): 61-74. DOI: <http://dx.doi.org/10.20983/noesis.2019.3.4>
- Benoît, Jean-Louis. 2005. *Tocqueville, un destin paradoxal*. Paris: Bayard.
- Collini, Stefan. 1991. *Public moralists: political thought and intellectual life in Great Britain, 1850-1930*. Oxford: Oxford University Press.
- Deaecto, Marisa. 2021. *História de un libro. A democracia na França, de François Guizot (1848-9)*. Sao Pablo: Ateliê Editorial.
- Del Corral, Luis. 1956. *El liberalismo doctrinario*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Furet, François. 1980. *Pensar la Revolución Francesa*. Madrid: Editorial Petrel.
- Girard, Louis. 1974. “Le régime parlementaire selon Guizot”. *Actes de colloque François Guizot (1974)*:121-129.
- Guizot, François. 1821. *Des moyens de gouvernement et d’opposition dans l’état actuel de la France*. Paris: Libraire Francaise de Ladvocat.
- . 1866. *Mémoires pour servir a l’histoire de mon temps*. T. VIII. Paris: Michel Lévy Frères.
- . 1968 [1828]. *Historia de la civilización en Europa*. Madrid: Alianza.
- . 1981 [1849]. *La democracia en Francia*. Madrid: Centro de estudios Constitucionales.
- . 2002 [1851] *The history of the origins of Representative Government*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Jardin, André. 1997. *Alexis de Tocqueville. 1805-1859*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Kahan, Alan. 2003. *Liberalism in nineteenth-century Europe. The political culture of limited suffrage*. New York: Macmillan.
- Manent, Pierre. 1990. “François Guizot: el liberalismo de gobierno”. En *Historia del pensamiento liberal*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- McCabe, Helen. 2019. “John Stuart Mill and the French Revolution of 1848”. *Revue d'études proudhoniennes* 5: 19-162.
- Mill, John Stuart. 1963a. “The earlier letters of John Stuart Mill 1812-1848. Part I”. En *CW*, vol. XII. Indianapolis: Liberty Fund.
- . 1963b “The earlier letters of John Stuart Mill 1812-1848. Part II”. En *CW*, vol. XIII. Indianapolis: Liberty Fund.
- . 1965. *Principles of Political Economy*. En *CW*, vol. II-III. Indianapolis: Liberty Fund.
- . 1967. *Chapters on Socialism*. En *CW*, vol. V. Indianapolis: Liberty Fund.
- . 1972 “The latter letters of John Stuart Mill 1849-1973. Part I”. En *CW*, vol XIV. Indianapolis: Liberty Fund.
- . 1977a. “Centralisation”, *Edinburgh Review* (abril 1862). En *CW*, vol. XIX. Indianapolis: Liberty Fund.
- . 1977b. *Considerations on Representative Government*. En *CW*, vol. XIX. Indianapolis: Liberty Fund.
- . 1981. *Autobiography*. En *CW*, vol. I. Indianapolis: Liberty Fund.
- . 1985a. “Armand Carrel”, *London and Westminster Review* (1837). En *CW*, vol. XX. Indianapolis: Liberty Fund.
- . 1985b “Guizot’s Essays and Lectures on History”, *Edinburgh Review* (octubre 1845). En *CW*, vol. XX. Indianapolis: Liberty Fund.
- . 1985c “Vindication of the French Revolution of February 1848”, *Westminster Review* (abril 1849). En *CW*, vol. XX. Indianapolis: Liberty Fund.
- Pollitzer, María. 2015. “Naturaleza y límites del antagonismo sistemático propuesto por John Stuart Mill”. *Télos. Revista Iberoamericana de estudios utilitaristas* XX (2): 59-81.
- . 2017. “La pedantocracia: el rostro moderno del despotismo. La mirada de John Stuart Mill”. *Estudios Sociales* 52: 9-33.
- Roldán, Darío. 2019. “Introducción”. En *La democracia en las sociedades modernas*, de F. Guizot. Santander: Editorial Universidad de la Cantabria. DOI: <https://doi.org/10.22429/Euc2019.030>

- Rosanvallon, Pierre. 2015 [1985]. *El momento Guizot. El liberalismo doctrinario entre la Restauración y la Revolución de 1848*. Buenos Aires: Biblos.
- Theis, Laurent. 2012. "Les Guizot et l'Angleterre". *Commentaire* 4 (140): 1111-1120. DOI: 10.3917/comm.140.1111.
- Tocqueville, Alexis de. 1866a. "Discours prononcé à la Chambre des députés en 1842 sur le projet d'adresse". En *OEuvres complètes*, ed. par Beaumont, t. IX. Paris: Michel Lévy.
- . 1866b. "De la classe moyenne et le peuple (1847)". En *OEuvres complètes*, ed. par Beaumont, t. IX. Paris: Michel Lévy.
- . 1866c. "Discours à la Assemblée constituante (12 septembre 1848) sur la question du droit au travail". En *OEuvres complètes*, ed. par Beaumont, t. IX. Paris: Michel Lévy.
- . 1984. *Recuerdos de la Revolución de 1848*. Madrid: Editorial Nacional.
- . 1985. *Selected letters on politics and society*. Editado por Roger Boesche. University of California Press.
- Tudesq, André-Jean. 1976. "Guizot et la Second République". *Bulletin de la Société de l'Histoire du Protestantisme Français* 122: 171-196.
- Varouxakis, Georgios. 1999. "Guizot's history works and John Stuart Mill's reception of Tocqueville". *History of Political Thought* 20 (2): 292-312.
- Williams, Geraint. 1989. "J. S. Mill and Political Violence". *Utilitas* 1: 102-111.

# RESEÑAS



# ENSAYOS SOBRE DEMOCRACIA. HOMENAJE A CARLOS STRASSER

---

**Lisi Trejo (comp.), Editores del Sur, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2023, 218 págs.**

*Por Lucas Barletti*

No resulta sencillo ofrecer en la actualidad un aporte original a la discusión teórica sobre la democracia, pues por momentos parece que apenas puede decirse algo que no se haya dicho ya acerca de este régimen. Sin embargo, el volumen compilado por Lisi Trejo en homenaje al pensador argentino Carlos Strasser asume precisamente este desafío. La obra se propone no solo homenajear la figura de Strasser a través de la recuperación de su legado intelectual —con especial atención a su teoría sobre el régimen democrático—, sino también reflexionar en torno a las complejidades de la democracia en nuestras sociedades contemporáneas. Estas reflexiones son desplegadas por una serie de especialistas que, en cada uno de los ensayos que componen el volumen, abordan —bajo perspectivas a primera vista dispares— la temática en cuestión.

El volumen se inicia con una introducción a cargo de la propia compiladora. Además de presentar el sentido y la estructura general del libro, este prelude ofrece un breve retrato del homenajeado, provechoso para aquellos que no hemos tenido el agrado de conocerlo en persona. Seguidamente, la pluma de Lisi Trejo ocupa también el primer capítulo, dedicado a explorar los principales aspectos de la teoría strasseriana de la democracia. Ordenado en tres apartados, el primero de ellos aborda la definición de la democracia como un régimen de gobierno del Estado, poniendo el acento en su carácter intrínsecamente político antes que social

y entendiéndola como un régimen estrechamente vinculado a la estatalidad. A continuación, la autora identifica en el segundo apartado a dos corrientes de pensamiento que han nutrido a la tradición democratista: la republicana, preocupada por la participación cívica a través del debate, y la liberal, insistente en el respeto a los derechos individuales. En todo caso, las tradiciones democratista, republicana y liberal quedan aglutinadas en la idea de constitución, que ofrece la posibilidad de amalgamar con éxito elementos político-institucionales propios de las tres corrientes citadas. Por último, el capítulo inicial concluye con algunas consideraciones acerca de la incómoda convivencia de la democracia con la desigualdad, la pobreza y la exclusión, con particular alusión a una serie de alarmantes cifras de índices socioeconómicos de la última década argentina. Esta sección final contribuye a poner de manifiesto que la teoría strasseriana no se reduce a concebir a la democracia en abstracto, sino que atiende a sociedades concretas, reconociendo a la desigualdad, la pobreza y la exclusión como obstáculos sociales a la realización exitosa del régimen en cuestión.

En el segundo capítulo, Roberto Gargarella se detiene en la crisis de representación política en América Latina. El autor parte de la actual insuficiencia de aspectos que hacen a las constituciones latinoamericanas, sobre todo el autointerés, noción extrapolada del campo de la economía que inspiró en grado sumo el espíritu de nuestros textos constitucionales. Se trata de una idea en boga en el clima intelectual de la América dieciochesca que apuntaba a la conformación de un sistema de *checks and balances* en virtud del cual diversos grupos políticamente representados se respetarían entre sí. El autor se empeña en demostrar sus deficiencias en el marco de las sociedades actuales, en las que una profunda fragmentación impide la realización de un régimen genuinamente democrático. Ello despierta impotencia y frustración en la ciudadanía, que se siente poco representada por el sistema. Por lo que Gargarella aboga es por controles populares que favorezcan una participación civil más estrecha y por resortes que permitan una comunicación más aceptada entre representantes y representados, concediéndoles la palabra a estos últimos y contribuyendo así a disminuir la brecha entre ambos.

Esta línea temática es prolongada por Enrique Aguilar en el tercer capítulo, que también ahonda en la representación, aunque esta vez en la doctrina política del pensador decimonónico Benjamin Constant. En los

albores del siglo XIX francés, este escritor inspecciona el gobierno representativo, entendiendo que este modelo necesariamente reclama espíritu cívico, pues de otro modo la tiranía está al acecho. Por ello, insiste en la necesidad de contar con una opinión pública comprometida, así como con un genuino interés de la ciudadanía por la esfera de lo público cristalizado en el ejercicio de una activa participación política. Así, en la teoría constantiana la noción de libertad no queda reducida a mera libertad privada —entendida como goce individual de la independencia—, por cuanto la libertad política en términos de compromiso con lo público juega aquí un papel sustancial. En efecto, en este autor la libertad política asume carácter de fin: apunta a la autorrealización y al perfeccionamiento ciudadano.

A pesar de las divergencias en lo que toca a sus perspectivas, el hecho es que Gargarella y Aguilar parecen compartir más que intereses temáticos. En efecto, ambos coinciden en remarcar la insuficiencia de la formalidad institucional a la hora de la realización plena del régimen democrático, lo que los conduce a subrayar la necesidad de contar con una ciudadanía que tome parte activa e intervenga en los asuntos públicos. En esta visión compartida, la calidad democrática en modo alguno se halla asegurada por una representación de carácter meramente formal, sino que por el contrario el régimen exige un activo compromiso ciudadano. Esta sugerencia, de tinte republicano, está dirigida a mitigar la vigente crisis de representación a través de mecanismos de participación política directa en el caso de Gargarella, mientras que en el caso de Aguilar —a través de Constant— los ciudadanos se perfeccionan por medio de la libertad política, contribuyendo por otro lado a contener el poder desenfrenado que conduce a la tiranía.

El cuarto capítulo va a tono con el primero en términos temáticos y conceptuales: Jorge Bercholz retorna a lo político, al Estado y, desde luego, a la democracia, eje del volumen. Comienza, lo mismo que el primer capítulo, con una discusión sobre la definición del régimen democrático a la luz de los aportes de Strasser. Sin embargo, a diferencia del capítulo aludido, Bercholz ofrece un esquema conceptual en virtud del cual propone evaluar el grado de legitimidad, así como la expansión, de la democracia argentina. Desagregando el esquema en cuestión obtenemos sus elementos: el Estado, el régimen político, el gobierno, la clase política y la sociedad, cada uno de los cuales es evaluado no solo en su carácter particular, sino

también en interacción con los demás. Este esquema es atravesado por problemáticas sociales contemporáneas: pujas por nuevos derechos, fragmentación social y marginalidad de ciertos sectores, los cuales constituyen desafíos para la robustez del régimen. El corolario parece indicar que —al menos hasta ahora— la subsistencia de la democracia argentina parece garantizada. No obstante, esta subsistencia exige eficacia —entendida como capacidad para resolver de manera exitosa la mayor cantidad de problemas suscitados— en tiempos tan acelerados como los actuales, sujetos a alteraciones dramáticas y con una ciudadanía cada vez más demandante.

En el quinto y último de los ensayos que componen el volumen, Andrés Rosler examina el pensamiento político del jurista alemán Carl Schmitt en relación con el de su colega y compatriota Karl Loewenstein. El autor indaga sobre el nexo entre ambos, deteniéndose en la iniciativa de Loewenstein para detener a Schmitt una vez derrotado el nazismo al término de la Segunda Guerra Mundial, habida cuenta de la conocida colaboración de este último con el régimen. Rosler profundiza en la concepción de democracia de Loewenstein, la cual asume en su pensamiento el desafío de rescatarse a sí misma: en situaciones en las que un movimiento pone en serio peligro la subsistencia del orden político —como lo hicieron el fascismo y el nazismo en el curso del siglo pasado—, el gobierno dispone de la concentración del poder en sus manos, con la consecuente suspensión de los derechos fundamentales. Así, en tales situaciones es legítimo que la democracia liberal transgreda sus principios en aras de su autopreservación. Seguidamente, Rosler muestra que —análogamente a lo postulado por Loewenstein— en el pensamiento schmittiano el Estado dispone en situaciones de excepción de la potestad para declarar enemigos internos a aquellos individuos o grupos que amenazan la constitución, contemplando, naturalmente, la suspensión del orden jurídico vigente. De hecho, Schmitt había mantenido inicialmente esta posición en ocasión del ascenso del nazismo, con el propósito de impedir que el movimiento asumiese el poder. Este y otros motivos mencionados a lo largo del ensayo conducen a Rosler a sugerir que Schmitt se ubica más cerca del pensamiento del Estado de derecho liberal de lo que en principio podría asumirse.

Hacia la conclusión del libro la compiladora ofrece una entrevista a Agustín Salvia, Director de Investigación del Observatorio de la Deuda

Social Argentina (ODSA) de la Universidad Católica Argentina. Se trata de un prestigioso centro de investigación dedicado a estudiar elementos de la realidad socioeconómica de nuestro país. Salvia pone de relieve la frágil situación de los países latinoamericanos, signados por pobreza, desigualdad y exclusión de carácter estructural. En línea con la teoría strasseriana, semejantes fenómenos resultan problemáticos para la realización de la democracia, pues conducen a que los excluidos se conviertan en presa fácil de los populismos, los cuales erosionan el régimen a través del clientelismo político. Por lo mismo, a fin de mejorar la calidad democrática resulta menester impulsar políticas públicas que reduzcan la desigualdad y contribuyan a efectivizar la igualdad de oportunidades.

El epílogo del volumen queda a cargo de Guillermo Jensen, que reflexiona sobre el pasado, el presente y el futuro de la teoría democrática a la luz de los aportes de Strasser. Frente a las prédicas moralistas de autogobierno y horizontalidad política, Jensen reivindica la concepción representativa de la democracia, la cual aglutinaría a autores tan dispares como Rousseau y Madison. Sin consagrar a la democracia como régimen perfecto, la proclama como la mejor de las opciones posibles, aún con sus deficiencias. Este sistema es desafiado en la actualidad por liderazgos democráticos que, una vez en el poder y bajo el amparo de la legitimidad democratista de cara al pueblo, erosionan de manera sistemática los elementos liberales y republicanos del régimen, fundamentalmente aquellos mecanismos que apuntan a limitar la concentración y abuso del poder. Otros desafíos que repercuten negativamente en la calidad democrática son la irrupción de nuevas dinámicas de carácter económico y tecnológico, que debilitan los lazos comunitarios y alimentan la crisis política. El epílogo concluye con una nota de optimismo de cara al futuro: en períodos de tempestad, el ancla de la democracia debe buscarse en el Estado de derecho, pero también en el elemento democratista del régimen, que yace en la ciudadanía misma.

En un todo, el volumen es lo suficientemente sólido como para brindarnos un atractivo panorama de las contribuciones teóricas del homenajado. A su vez, ofrece al lector un marco general referido a las discusiones en torno a la democracia, que incluyen el problema de su definición y las tradiciones que la fundamentan, además de los conceptos medulares que la nuclea. El libro resalta las bondades del régimen, sin por

ello esquivar sus desafíos en la actualidad, y la amplitud de voces incluidas enriquece el volumen, convirtiéndolo en mucho más que un homenaje a un distinguido pensador. De hecho, por momentos da la sensación de que estas voces entablan conversaciones entre sí y se desafían mutuamente. No obstante, a pesar de las diferentes perspectivas resulta posible advertir una tendencia, acaso transmitida por el homenajeado y heredada por los autores: la democracia es un régimen político-institucional cuya genuina realización exige una ciudadanía activa y comprometida.

En resumidas cuentas, la obra constituye un aporte muy bienvenido a la comunidad académica, así como al público general interesado en el complejo tema de la democracia. En efecto, en virtud de la variedad de asuntos abordados, el volumen se perfila como una atractiva puerta de entrada no solo para los interesados en sumergirse en la obra de Strasser y en la teoría democrática en general, sino inclusive para los recién iniciados en teoría política. Ello se debe a que en el libro se recogen algunas categorías ineludibles de la disciplina: democracia, republicanismo, liberalismo, pero también política, Estado y gobierno. Estos últimos tres conceptos confluyen marcadamente en un volumen cuyo saliente mérito consiste en recuperar la trascendencia de la democracia, acaso el más político de los regímenes de gobierno.

## **Normas para autores/as**

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

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

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

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

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

#### ***Sobre la presentación***

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

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

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

### ***Sobre la extensión***

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

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

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

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

7 - Las notas al pie se reservarán exclusivamente para adicionar contenido al cuerpo del documento, mientras que la referencia de bibliografía se realizará según el sistema americano o autor-fecha (Chicago Manual of Style, 17<sup>a</sup> ed.).

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

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

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128-134).

(O'Donnell 1982; Mainwaring 1997, 372)

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

Por ejemplo:

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

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

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

Por ejemplo:

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

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

Por ejemplo:

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

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

Por ejemplo:

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

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

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

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

## **Proceso de revisión por pares**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

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

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

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