

DINÁMICAS DE PROVINCIALIZACIÓN Y NACIONALIZACIÓN SANTA FE DURANTE LAS DOS PRIMERAS GOBERNACIONES DEL PARTIDO JUSTICIALISTA (C. 1983-1991)

DYNAMICS OF PROVINCIALIZATION AND NATIONALIZATION:
SANTA FE DURING THE FIRST TWO GOVERNMENTS OF THE JUSTICIALIST PARTY (C. 1983-1991)

Hugo Ramos¹

Palabras clave

Partido Justicialista,
Santa Fe,
Provincialización,
Desnacionalización,
Nacionalización

Recibido

2-7-2024

Aceptado

1-4-2025

Resumen

El artículo analiza las raíces de la denominada “provincialización” de las dinámicas políticas y del sistema de partidos argentino tomando el caso de la provincia de Santa Fe durante las dos primeras gobernaciones justicialistas (c. 1983-1991). Pretende, así, debatir con la literatura sobre el tema, que sitúa este fenómeno durante la década de los 90, reconstruyendo algunos procesos poco atendidos hasta el momento que creemos fueron sus antecedentes necesarios. De igual manera, analizamos cómo el partido gobernante de esta provincia se adaptó, impulsó y condicionó los procesos de provincialización, así como las tensiones internas que lo caracterizaron. El artículo se basa en entrevistas realizadas a dirigentes y militantes del peronismo santafesino que ocuparon cargos relevantes en el partido y en la administración provincial durante los años 80, así como en documentación oficial, noticias periodísticas y bibliografía especializada.

Key words

Justicialist Party,
Santa Fe,
Provincialization,
Denationalization,
Nationalization

Received

2-7-2024

Accepted

1-4-2025

Abstract

This article analyzes the roots of the so-called “provincialization” of Argentine political dynamics and party system, taking the case of the province of Santa Fe during the first two Justicialist governorships (c. 1983-1991). It intends to debate with the literature on the subject, which situates this phenomenon during the 1990s, reconstructing some processes that we believe were the necessary antecedents. Likewise, we analyze how the ruling party of this district adapted, promoted and conditioned the processes of provincialization, as well as the internal tensions that characterized it. The article is based on interviews with leaders and militants of Santa Fe Peronism who held important positions in the party and in the provincial administration in the 1980s, as well as on official documentation, newspaper articles and specialized bibliography.

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Universidad Nacional del Litoral, Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral / Universidad Católica de Santa Fe, Argentina.
C. e.: ramoshugo78@gmail.com.

INTRODUCCIÓN

El peronismo está alambrado en Santa Fe desde el 91 (...) el peronismo se santafesino (...) que fue lo que le permitió a Reutemann gobernar 16 años en la provincia.²

El peronismo diseña una estrategia electoral con la ley de lemas, y surge Reutemann (...) Y ahí comienza un proceso, digamos (...) de un peronismo (...) fuera del anclaje del proyecto nacional, un peronismo mucho más parecido a lo que puede ser el cordobesismo, y mucho más puertas adentro de la Provincia de Santa Fe.³

Los dos fragmentos que inauguran este trabajo corresponden a testimonios obtenidos mediante entrevistas a dos dirigentes del justicialismo santafesino.⁴ Ambos coinciden en la descripción de un proceso que asumen como específico de los años 90 y que sólo involucra, para ellos, a su propio partido: la provincialización del Partido Justicialista (PJ) de Santa Fe. Asimismo, acuerdan que ese proceso se derivó, en parte, de la consolidación de un liderazgo de nuevo tipo, el de Carlos Reutemann, que para el año 1991 asumió su primera gobernación. Sin embargo, y quizás sin advertirlo, también coinciden en su análisis con lo que plantean, a nivel general, diversos estudios académicos sobre las dinámicas políticas recientes de nuestro país: que durante los años 90 se produjo un cambio en favor de una creciente territorialización o desnacionalización de los partidos, del sistema de partidos y, en general, en favor de una renovada importancia de la política subnacional.

Sin negar este argumento, el presente trabajo pretende matizarlo; esto es, buscamos demostrar, en las páginas que siguen, que las raíces de la denominada “provincialización” se encuentran en las décadas previas.⁵ Así, pretendemos resituar en un fenómeno de mayor duración lo que observamos en su pleno despliegue durante la década de los 90, reconstruyendo algunos procesos escasamente atendidos hasta el momento que bien podemos afirmar que oficiaron de antecedentes necesarios.

En esta línea, el trabajo se centra en la provincia de Santa Fe y en el PJ distrital durante sus dos primeras gobernaciones (1983-1991). No pretendemos realizar una historia del justicialismo santafesino durante los 80 ni desarrollar un exhaustivo análisis de la política provincial durante esta década. Nuestro objetivo es, en todo caso, inda-

2 Entrevista personal en conjunto con Mariano Vaschetto a ML el 17/07/2017 en Santa Fe.

3 Entrevista personal realizada por Mariano Vaschetto a LB el 20/04/2021 en Santa Fe. Se agradece especialmente al investigador el permiso para citar estos fragmentos.

4 Algunas de las entrevistas citadas en este trabajo se encuentran anonimizadas por pedido expreso de reserva de identidad. En los casos de entrevistas públicas o del acuerdo del o de la entrevistado/a se explicitan sus nombres.

5 Cabe destacar que si bien en este trabajo nos centramos en la década de los 80, varios de los procesos analizados comienzan en la segunda mitad de la década anterior, especialmente durante la dictadura militar. Aun así, entendemos se justifica el recorte temporal propuesto porque su pleno despliegue se produjo bajo un régimen democrático –y con el signo del justicialismo en la provincia de Santa Fe–, que es lo que convoca nuestro interés.

gar cómo el partido gobernante de esta provincia se adaptó, impulsó y condicionó procesos de mayor alcance que lo incluyeron, pero que también tensaron sus lógicas internas de funcionamiento. Asimismo, y en clave de la relación Nación-provincias, intentamos restituir algunos de los aspectos de la provincialización de la política argentina que entendemos han sido poco considerados, especialmente vinculados con las políticas de descentralización.

El artículo se basa en cinco entrevistas realizadas a dirigentes y militantes del peronismo santafesino que ocuparon cargos relevantes en el partido y en la administración provincial durante los años 80 –incluyendo a los exgobernadores de esa década, José María Vernet y Víctor Reviglio–. Algunas de las entrevistas fueron realizadas de forma personal por el autor del trabajo, pero otras fueron obtenidas del Programa Historia y Memoria desarrollado por la Universidad Nacional del Litoral (UNL).⁶ A estas entrevistas sumamos la bibliografía especializada sobre el tema, particularmente trabajos vinculados con la historia y la dinámica del peronismo santafesino durante estos años y una selección de notas periodísticas provenientes del principal periódico del centro-norte de Santa Fe, el diario *El Litoral*. Las noticias han sido relevadas y sistematizadas en el marco de investigaciones previas y refieren al período 1983-1991.

La contribución se divide en tres partes. En la primera, damos cuenta de algunos de los estudios sobre las dinámicas de provincialización / desnacionalización en Argentina y sus aportes para el caso. También revisamos un conjunto acotado de antecedentes vinculados con nuestro trabajo. En el segundo desarrollamos el contexto histórico general que enmarca nuestro análisis, con especial énfasis en la transferencia de distintos ámbitos de gestión estatal al nivel provincial en el contexto de la crisis económica de los años 80. En el tercero, por último, profundizamos nuestro análisis a partir de las entrevistas, incluyendo aquí las particularidades del peronismo santafesino de los años 80. Cerramos el artículo con una serie de conclusiones generales.

DESNACIONALIZACIÓN Y PROVINCIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA ARGENTINA

*Cada esquema de descentralización no es una estructura,
sino un estado de un proceso.*
Marcelo Leiras (2010, p. 210)

La literatura que analiza los procesos de nacionalización en estados federados multinivel es amplia y teóricamente diversa (Jones y Mainwaring 2003, Escolar 2011).⁷ De

6 Las entrevistas fueron realizadas por los investigadores Fabiana Alonso, Marcelino Maina y Eduardo Iglesias, docentes e integrantes del Programa y se encuentran disponibles en la Biblioteca Centralizada FHuC-ISM-FADU.

7 Las definiciones mínimas de la categoría de nacionalización refieren a la probabilidad de que los distintos partidos políticos que compiten en una elección nacional obtengan similar porcentaje de votos en todos los distritos. Esto es, si la probabilidad es alta, se habla de un sistema nacionalizado; en caso contrario, de una desnacionalización. La nacionalización también traduce la expansión de la ciudadanía

forma más reciente, también son numerosos los aportes sobre los procesos opuestos de territorialización (Calvo y Escolar 2005) y desnacionalización (Leiras 2007) –o, en los términos de Suarez Cao (2011), de provincialización– de las dinámicas políticas y del sistema partidario argentino. En este apartado, nos limitamos a recuperar algunas de esas reflexiones y una selección puntual de categorías que consideramos operativa para nuestro trabajo en función del caso analizado.

Hacia finales de la década de los 90, en una nota de reflexión publicada en *Desarrollo Económico*, Cabrera (1998, p. 478) planteaba la necesidad de analizar las elecciones argentinas en clave histórica y desde una perspectiva dinámica. Llamaba, así, la atención sobre las limitaciones de ciertas interpretaciones politológicas que acotaban su horizonte analítico a una sola elección en diferentes escalas o también mediante “un análisis estático de nivel horizontal”, esto es, entre distritos. De este modo, delineaba, quizás sin pretenderlo, las dos dimensiones analíticas básicas a las que se alude cuando se sostiene la tesis de la territorialización o desnacionalización del sistema de partidos argentino.

La categoría de territorialización fue utilizada principalmente por Calvo y Escolar (2005) quienes la definen como “el proceso mediante el cual el comportamiento de los partidos políticos y sus votantes se vuelven más distintivamente locales”.⁸ Leiras (2007), por su parte, entiende que es una categoría amplia, que incluye al menos dos dimensiones de análisis: la “disgregación federal del sistema de partidos” (o la creciente diferenciación entre las estructuras partidarias provinciales) y la desnacionalización de los partidos y del sistema de partidos (o que los partidos obtengan distintos porcentajes de votos en cada distrito). Se puede advertir que en esta diferenciación se identifica un plano de análisis horizontal (entre distritos) y uno vertical (entre niveles), en línea con el planteo de Cabrera (1998). Algunos años más tarde, sin embargo, el mismo autor (Leiras 2010) se concentró en la categoría de nacionalización, transformándola entonces en la noción más amplia para avanzar en el análisis de estos procesos. En su esquema se identifican dos dimensiones de la nacionalización (horizontal y vertical) que son subdivididas, a su vez, en alta y baja. La dimensión horizontal de agregación remite a la homogeneidad relativa entre distritos. La segunda dimensión, la vertical, sólo opera

electoral y la construcción de culturas societales homogéneas e integradoras, esto es, de verdaderas comunidades cívicas (Calvo y Escolar 2005, Escolar 2011) tanto como la capacidad de las élites políticas para coordinarse estratégicamente no solo en el nivel del distrito, sino en el plano nacional (Leiras 2007).

8 Sin embargo, la definición que proponen no es clara y se superpone a la de provincialización y desnacionalización. Como sostiene Varetto (2014, p. 569): “parece aludir a un escenario en el que el dónde sucede es tanto o más importante que el sector social o los atributos culturales. Aunque también se utiliza en referencia a la idea de una desarticulación de la contienda electoral, la diferenciación del comportamiento entre los distritos o simplemente como sinónimo de desnacionalización”. En relación con la noción de provincialización, Calvo y Escolar (2005, p. 45) afirman que los “procesos de provincialización o descentralización de la política aumentan la importancia de las políticas públicas locales, llevando a una creciente diferenciación de los sistemas políticos nacionales y provinciales”. Se puede observar aquí cierta superposición con algunas de las dimensiones comprendidas en las nociones de nacionalización / desnacionalización; asimismo, la provincialización es identificada como sinónimo de descentralización.

en sistemas federales –como el argentino– y refiere a la similitud / diferenciación de resultados entre la arena nacional y las arenas locales. Así, un sistema *nacionalizado* es aquel en el que “los partidos obtienen porcentajes similares en todos los distritos y para todos los cargos de gobierno”. Uno *federalizado*, en cambio, es aquel donde los partidos obtienen “proporciones semejantes del voto en elecciones de distinto nivel en cada distrito, pero [con la condición de] que no compitan en todos los distritos, que lo hagan bajo coaliciones distintas o que su proporción de votos para cargos nacionales varíe entre distritos”. La tercera posibilidad es un sistema *segmentado*, en el cual “los partidos obtienen proporciones semejantes del voto en todos los distritos en las elecciones para cargos nacionales y proporciones distintas en cada distrito en las elecciones subnacionales”. Finalmente, un sistema *disperso* se presenta “cuando distintos partidos compiten por cargos en cada nivel de gobierno y cada distrito” (2010, p. 213).

Este esquema es útil para el análisis comparado diacrónico y sincrónico –entre casos y a lo largo del tiempo–, a pesar de que el autor desarrolla principalmente una mirada estática, en parte porque su interés es establecer una tipología más que un análisis empírico. Desde nuestra perspectiva, sin embargo, el esquema puede servir de guía para pensar los procesos históricos que desarrollamos en este trabajo, aunque con ciertas precauciones, ya que aquí estamos analizando un solo caso provincial, y en un período de tiempo relativamente corto. En estos términos, el caso santafesino indicaría que, entre los años 80 y 90, se produjo el tránsito desde un sistema nacionalizado a uno segmentado (como veremos posteriormente en el cuadro nº 1), aunque serían necesarias mayores indagaciones para poder afirmarlo con certeza.

Una categoría que complementa a la de nacionalización es la de provincialización, en especial como la entiende Suárez Cao (2011). Su enfoque es particularmente útil porque parte de la idea de un cambio en el balance de poder Nación-provincias y porque define el concepto desde lógicas locales más que nacionales. En sus palabras:

La provincialización es un nuevo tipo de competencia partidaria que se está consolidando en Argentina (...), estamos siendo testigos de un sistema político cada vez más fragmentado y compuesto por retazos territoriales de competencia electoral y de partidos (...) el éxito del aislamiento de las políticas subnacionales en las provincias periféricas y, al mismo tiempo, la pluralización política en las provincias centrales afectan la forma en que se juega la política nacional. (Suárez Cao 2011, p. 317)

Este planteo alude a distintas transformaciones: el sistema de partidos, la desconexión entre políticas locales y nacionales, y la pluralización política en un grupo acotado de provincias. El conjunto, en cambio, apunta en similar dirección: la desarticulación del sistema nacional de competencia política y la creciente relevancia de lo que sucede en las provincias, ya sea en términos de partidos como en los de tipo de disputas que se entablan. Asimismo, Suárez Cao (2011) alude a algo más, lo que nos invita a remitirnos al epígrafe que da inicio a este apartado y guía parte de su desarrollo: la *descentralización*, entendida como política pública, pero también como proceso institucional y social.

En este sentido, la desnacionalización del sistema de partidos está asociada, en la mayoría de los autores mencionados, a determinados sentidos vinculados con esta categoría. Escolar (2011) recupera algunos de ellos, que sistematizamos a continuación: 1. en primer lugar, *descentralización fiscal y presupuestaria*, referida a quién recauda y a cómo se distribuyen los recursos económicos, así como a los cambios temporales en esa ecuación, 2. en segundo lugar, *descentralización política*, que remite a dónde se encuentra formalmente el poder de decisión estatal –horizontal y verticalmente–, qué competencias y atribuciones tiene cada nivel y cómo se han transformado esas atribuciones a lo largo del tiempo, y 3. *descentralización de las políticas públicas*, como respuesta a lo que se percibe como problema-objeto de atención estatal y que se transforma, esencialmente, en una transferencia de funciones, de competencias y de atribuciones a las unidades subnacionales –o subestatales– que conforman el Estado para definir cómo se responde a esos problemas.

En función de lo que expresamos anteriormente, si bien es claro que las políticas de descentralización fueron un aspecto clave de las reformas implementadas durante los años 90 en Argentina, entendemos que hasta el momento se ha prestado poca atención a las políticas de descentralización de los años anteriores. Nos referimos particularmente a las políticas iniciadas durante la última dictadura cívico-militar y sostenidas y profundizadas durante el primer gobierno democrático. Asimismo, una excesiva atención a las coyunturas electorales o al número de partidos se ha traducido en una escasa consideración de los procesos sociales de mayor alcance y, en particular, del efecto acumulativo de esas reformas sobre las estrategias de los actores sociopolíticos a lo largo del tiempo. En esta línea, aunque no hemos localizado estudios que analicen la década de los 80 desde la perspectiva que proponemos, es posible identificar en la literatura vinculada algunos aspectos que dialogan con nuestro trabajo.

En esta clave, es un aspecto a destacar que los estudios sobre los peronismos provinciales en la década de los 80 recuperan explícitamente la particularidad de cada experiencia distrital (Ferrari y Mellado 2016). Sin embargo, lo interesante es que, en algunos casos, esa particularidad fue acompañada de claros intentos de diferenciación entre lo nacional y lo propiamente distrital no solo en términos organizacionales, sino también identitarios. Un caso claro lo constituyó Córdoba, tal como argumenta Reynares (2018). De acuerdo con su trabajo los conflictos internos del PJ de esa provincia de mediados de la década traducen una disputa entre facciones (ortodoxos/renovadores, en su expresión local) pero también un cambio en la “línea política” con profundas implicancias identitarias para el justicialismo provincial. Los 80 señalan así, una redefinición anclada en la manera en que los dirigentes del PJ interpretaron los cambios contextuales más amplios, modificaron y crearon nuevos vínculos con actores sociales locales – especialmente los empresarios y *think thanks* neoliberales– y dieron forma, en definitiva, a un nuevo peronismo *cordobés*. Esto es más claro aún en el caso de Neuquén, abordado en profundidad por Favaro (2018). Aquí se destaca, además, la presencia de un partido provincial de raíz peronista –el Movimiento Popular Neuqui-

no (MPN)– que ya había disputado con éxito ser el *verdadero* peronismo en elecciones previas.⁹ En los años 80, y al igual que en otros distritos, el peronismo de esta provincia se enfrentó a fuertes disputas intestinas que derivaron en la creación de un nuevo partido denominado “Justicia, Democracia y Participación” (JDP), integrado por quienes encarnaron en la escala local el esfuerzo renovador del PJ. Sin embargo, el JDP fracasó en erigirse como alternativa al propio peronismo provincial y como partido distrital con capacidad de disputar la identidad local con el MPN. En este sentido, los 80 señalan la capacidad de esta última organización “en sostener la hegemonía política con el discurso y la acción permanente (...), hecho que alimentó y retroalimentó la identidad neuquina dándole a los habitantes de la provincia un sentido de pertenencia” (Favaro 2018, p. 49). Así, el MPN puede entenderse no solo como un actor político escindido del peronismo, sino como el partido que logró aunar una identidad distrital particular con las tradiciones programáticas y organizacionales del peronismo.

Sin ánimos de generalizar, lo que estos trabajos nos muestran es que durante los 80, al menos en algunas provincias, empezaron a construirse o visibilizarse identidades de base local que, transformadas en recursos políticos, acompañaron una creciente diferenciación entre las dinámicas políticas subnacionales y entre estas y la política nacional, tal como también veremos luego para el caso de Santa Fe. En conjunto con los otros aspectos que se señalan en los apartados siguientes, coincidimos con Beltrán (2006) en que durante los 80 se produjo una transformación profunda –el autor utiliza la noción de cambio de “paradigma político” deudora de los aportes de Hall (1993)– que habilitó el radical avance de las políticas neoliberales en la década siguiente. Esa transformación, de acuerdo a lo que desarrollamos en el apartado siguiente, tuvo componentes vinculados con los distintos sentidos de la noción de descentralización, pero también con un cambio más general que logra captar con mayor acierto la categoría de provincialización, esto es, las transformaciones en el sistema y en los actores políticos de nuestro país, incluyendo aquellos cambios vinculados con las identidades políticas.

En otra clave, este cambio ya fue mencionado previamente por otros autores. Nos referimos en particular a los aportes de Cavarozzi (2006, p. 83). En una obra ya clásica, este autor afirma que una de las novedades de la etapa que se abrió en 1983 fue “la reprovincialización de la política, fenómeno cuyos primeros síntomas (...) se manifestaron a fines de la década de 1960, aunque fue con la democratización de 1983 que se afirmaron más decisivamente”. Para Cavarozzi, esa (re)provincialización incluyó dos dimensiones o aspectos: la localización de la protesta social y política y la mayor autonomía de los elencos políticos provinciales vis a vis el Poder Ejecutivo Nacional. En el desarrollo de su argumentación, sin embargo, queda en claro que más que la localización lo que se destaca de novedoso en la protesta social y política de la Argentina posterior a 1983 es su contenido –que define como “la protesta de una sociedad de

9 El MPN fue creado en 1961 en el marco de una estrategia desarrollada por dirigentes políticos con múltiples vínculos internos para sortear la proscripción del peronismo y diferenciarse de la dirigencia política peronista nacional. En 1973, el MPV logró vencer al candidato del FRE.JU.LI respaldado por el propio Perón.

pobres”-.¹⁰ Respecto al segundo aspecto, Cavarozzi (2006) lo entiende como resultado del abandono del Estado Nacional de las tareas que había asumido históricamente. Más allá de que la profundidad histórica de ciertas competencias estatales nacionales es diferencial y relativa, lo cierto es que el autor no reconoce la agencia de los actores políticos provinciales, esto es, la profusa acción política que desempeñaron esos elencos distritales para obtener y asegurar una mayor autonomía frente al Estado Nacional, así como sus capacidades de adaptación y transformación. Parte de estos aspectos serán abordados en los próximos apartados.

NUEVAS COMPETENCIAS ESTATALES DISTRITALES EN CONTEXTO DE CRISIS Y TRANSFORMACIÓN

El 11 de diciembre de 1983 asumió sus funciones como gobernador de Santa Fe el Contador Público Nacional (CPN) José María Vernet, dirigente político del Partido Justicialista (PJ) de esa provincia.¹¹ Previamente, había logrado el apoyo de los principales sectores sindicales y políticos del partido, especialmente de la poderosa Unión Obrera Metalúrgica (UOM) - Seccional Rosario, algo que fue decisivo para consolidarse como candidato frente al resto de los competidores internos (Maina 2023, Lascurain 2021). Sin embargo –como puede observarse en el cuadro n° 1–, su victoria en las elecciones generales de ese año fue bastante sorprendente, ya que la Unión Cívica Radical logró imponerse en todas las categorías nacionales en disputa, así como en la de senadores provinciales.¹²

Cuadro n° 1. Las elecciones de 1983 - Nacionales y provincial.

Fuente: Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (<https://www.santa-fe.gov.ar/tribunalelectoral/>). Ministerio del Interior (<https://www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales>). Consulta: 15/09/2023.

Tipo de Eleccion / Año	1983	P
Eleccion Nacional	30/10/1983	
Eleccion Provincial	30/10/1983	
Presidenciales (Total)	51,75%	UCR
	40,16%	PJ
Presidenciales (Santa Fe)	50,21%	UCR
	42,94%	PJ

10 Desde nuestra perspectiva no es correcto plantear que una de las novedades del período democrático es que la protesta social y política se localizara más decididamente en las provincias. Como el propio Cavarozzi reconoce (2006, p. 86) en los años 60 hubo una oleada de manifestaciones –el Cordobazo, el Rosariazo, etc.– que se desarrollaron en los distritos provinciales. Lo mismo puede decirse de períodos anteriores –cabe recordar, por caso, el Grito de Alcorta (1912) o la Reforma Universitaria (1918)–.

11 Para un análisis pormenorizado de su biografía, consultar Lascurain 2018.

12 En 1983, la UCR ganó en 10 de los 19 departamentos para las elecciones a senador distrital.

Diputados Nacionales (T)	47,97%	UCR
	38,47%	PJ
Diputados Nacionales (SF)	46,42%	UCR
	41,34%	PJ
Gobernador	41,41%	PJ
	40,32%	UCR
Dip. Provinciales	41,07%	PJ
	40,40%	UCR

La gobernación de Vernet inauguró un ciclo de fuerte predominio del peronismo en la dinámica política provincial. De hecho, los candidatos de este partido no fueron derrotados hasta las elecciones del año 2007, es decir, veinticuatro años después. Como lo ha demostrado la literatura sobre el tema, al menos parte de ese predominio descansó en la modificación de las reglas electorales locales, aspecto que retomaremos posteriormente (Robin 2007).

Lo que nos interesa resaltar aquí es que la gobernación se inició en el marco de un proceso de redefinición de las relaciones entre el Estado nacional y las provincias iniciado por la dictadura cívico-militar previa (1976-1983), aspecto relevante en lo que refiere a su impacto en las estructuras estatales distritales. Al respecto, y como veremos a continuación, el Estado nacional había transferido en los años anteriores la provisión de servicios básicos (agua y luz), así como la totalidad de la enseñanza preprimaria y primaria.

En el caso de Santa Fe, fue la Dirección Provincial de Energía Eléctrica la que se hizo cargo, desde 1981, de todos los servicios de distribución que estaban en manos, hasta entonces, de Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado, empresa estatal nacional.¹³ Eso tuvo como corolario, ya en el marco del gobierno constitucional provincial, construir una nueva estructura operativa, que se puso en práctica en 1984. La transferencia, que implicó la unificación del mercado eléctrico provincial, también tuvo como consecuencia hacerse cargo de las obras necesarias para conectar toda la provincia al sistema eléctrico nacional. Este incremento de funciones explica la transformación de la Dirección en una empresa pública distrital, la Empresa Provincial de la Energía (EPE) en el año 1986.¹⁴

En este mismo marco, en 1980 se creó la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (DIPOS), debiendo desde entonces hacerse cargo la provincia de todas las funciones vinculadas a la provisión de agua potable y cloacas.¹⁵ El gobierno constitucional asumió estas competencias en un contexto de obsolescencia general de las instalaciones

13 Resolución del Ministerio de Economía n° 1.332 y n° 7 del Ministerio del Interior (1979), posteriormente ratificadas por Decreto n° 258 en 1980. Las excepciones fueron las provincias de La Rioja, Santiago del Estero, Tucumán, Río Negro y Mendoza.

14 Mediante la Ley n° 10.014. La normativa también creó un impuesto para financiar el Plan de Obras de la nueva empresa, a los fines de extender el servicio de energía eléctrica a toda la provincia.

15 En este caso, la transferencia se realizó mediante un convenio entre la empresa estatal Obras Sanita-

existentes y de un déficit histórico en obras. Por ejemplo, no estaba construida todavía la cloaca máxima de la ciudad de Santa Fe –capital de la provincia– y, en 1980, de acuerdo con los datos disponibles, solo el 54,6% de la población de la provincia tenía servicio de agua potable y 22,8% cloacas (Gobierno de la Provincia de Santa Fe 1989, pp. 251-252). A diferencia del caso de la EPE, la DIPOS fue transformada en una empresa estatal recién en 1994 y ya en el marco del proceso que derivaría en su concesión a manos privadas mediante la Ley n° 11.220 (Raposo y Cafarell 2011). Como veremos posteriormente, la DIPOS siguió una estrategia de provisión de servicios diferente a la entablada por la EPE y se concentró en los principales centros urbanos del distrito.

Por su parte, ha sido más estudiado el proceso que se inició anteriormente y que culminó hacia 1978, esto es, la transferencia de la educación preprimaria y primaria a las provincias (Filmus 1998). Tal como sostiene Petitti (2021), hasta el golpe cívico-militar de 1976 convivieron en el sistema educativo nacional tendencias centralizadoras y descentralizadoras que dieron como resultado un esquema dual, con instituciones educativas dependientes de diferentes jurisdicciones. Hacia 1978, luego de dos años de dictadura, se impuso la segunda de las tendencias y se promulgó la Ley n° 21.809 que transfirió la totalidad de los establecimientos educativos preprimarios y primarios a las provincias. En el caso de Santa Fe, Petitti (2021) registra un total de 425 escuelas transferidas (cerca del 7% del total nacional) que fueron “aceptadas” por la jurisdicción mediante la Ley n° 8.268. Las nuevas funciones en educación implicaron, para el gobierno que se inició en 1983, una readecuación de las burocracias administrativas estatales. Así, en 1985 el Ministerio de Educación y Cultura estableció –mediante el Decreto n° 824– una nueva estructura orgánica. Asimismo, mediante el Decreto n° 825 creó un sistema descentralizado y regionalizado de supervisión para el nivel preprimario, primario y especial (se crearon siete regiones, núcleo básico de las nueve existentes en la actualidad), en un proceso que buscó acercar las estructuras burocráticas estatales a los problemas locales. Simultáneamente, además, se inició un profundo proceso de reforma curricular.¹⁶

También en el marco del gobierno constitucional, en 1984 la provincia recuperó el control del Aeropuerto Internacional de Rosario, hasta entonces bajo la órbita de las Fuerzas Armadas.¹⁷ Ese mismo año, intentó incursionar en el transporte aéreo ante las insuficiencias de los servicios prestados por Aerolíneas Argentinas, empresa estatal de dependencia nacional. Así, y mediante la sanción de la Ley n° 9600 se creó la empresa

rias de la Nación y la propia provincia (Ley n° 8.602) en el marco de las mismas disposiciones normativas señaladas para el caso de la energía. La DIPOS se creó mediante la Ley n° 8711.

16 En 1984, se creó la Comisión General de Renovación Curricular. La reforma fue un proceso de amplio alcance que involucró la totalidad del mandato gubernamental y que se extendió hasta el de su sucesor, Víctor Reviglio. Abarcó también a los demás niveles del sistema: las escuelas provinciales de educación secundaria y los planes de estudios de la educación superior no universitaria. En 1985, mediante la Ley n° 9563, los docentes de establecimientos privados fueron transferidos desde la Caja de Previsión para el personal de la industria, comercio y actividades civiles de la Nación a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia, una reciente creación en el ámbito previsional de la provincia.

17 Decreto P.E.N. n° 3430 del 18 de octubre 1984.

Aerolíneas Aéreas Santafesinas, luego denominada Líneas Aéreas Santafesinas, destinada a cubrir vuelos de cabotaje a escala provincial e interprovincial.¹⁸

Lo que dejan en evidencia los párrafos anteriores –que no agotan el tema– es la sustancial transformación que experimentó el Estado santafesino durante estos años, ya sea porque debió sumar funciones hasta entonces privativas del ámbito nacional o porque se hizo cargo de forma exclusiva de competencias hasta entonces concurrentes entre ambos niveles de gobierno. Parte de la ampliación de funciones se tradujo en un incremento del empleo público. En el cuadro n° 2 se detallan los incrementos más significativos y el aumento total para distintas categorías en años seleccionados del período 1980-1991:

Cuadro n° 2.
Empleo Público - Cargos según categorías seleccionadas (Santa Fe, 1980-1991)¹⁹
Fuente: Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2020).

<i>Dependencia / Año</i>	1980	1983	1987	1991	<i>Incremento total del periodo (%)</i>
<i>Administración Central</i>	51.195	55.956	65.423	73.679	30,51%
-Cargos docentes (1)	17.902	20.120	22.922	26.284	46,82%
-Decreto 2695/83 (2)	15.529	18.682	20.868	23.156	49,11%
-Otros (3)	17.764	17.154	21.633	24.239	36,45%
<i>Organismos descentralizados</i>	9.762	12.363	14.281	13.120	34,40%
-EPE (desde 1986)	1.556	3.366	4.599	4.474	187,50%
-DIPOS	926	1.398	1.704	1.860	100,80%
-Otros (4)	7.280	7.598	7.978	6.786	-6,80%
<i>Total</i>	60.957	68.319	79.704	86.799	42,40%

La ampliación de la planta estatal y la diversificación de funciones se realizaron en el marco de una depresión económica que se extendió prácticamente a lo largo de

18 En 1989, la Ley n° 10404 transformó la empresa en sociedad del Estado; sin embargo, dejó de operar en 1991.

19 La selección de categorías se hizo sobre la base de los datos disponibles en los informes oficiales (Provincia de Santa Fe, 2020). Es importante tener en cuenta las siguientes aclaraciones: (1) los cargos docentes no incluyen las horas-cátedra vinculadas a la enseñanza media y terciaria, (2) el Decreto n° 2695/83 estableció el escalafón general de la administración pública. Este ítem incluye al personal contratado y de planta permanente que no se considera en las demás categorías. Es un buen termómetro de la provisión de empleo público partidario, (3) incluye al personal del Poder Legislativo y del Poder Judicial, (4) incluye al personal del Banco Provincial de Santa Fe que sumaba por entonces cerca del 50% del personal de los organismos descentralizados.

toda la década.²⁰ Tal como sostiene Cammisi (2025, p. 24), la crisis también impulsó un proceso que el autor define como “expansión pasiva” del Estado, esto es, la ampliación del aparato estatal subnacional respondió, al menos en parte, al intento de contener y limitar los efectos más disruptivos del retiro del Estado nacional en el marco de una economía en caída libre, así como de las necesidades políticas de sostener a un gobierno de signo político contrario al del presidente de la Nación.²¹ A su vez, tal expansión redundó en un “crecimiento acelerado del gasto y del empleo público provincial; recursos propios insuficientes; déficit fiscal crónico; [y] puja y financiamiento del déficit a costa del gobierno federal”.

Cabe destacar que, de acuerdo con los datos proporcionados por el autor citado, el Estado nacional redujo su planta en la provincia de Santa Fe de 56.000 agentes en 1988 a 26.000 en 1995 (Cammisi 2025). Esta periodización se inició cuando ya hacía varios años que la provincia se había hecho cargo de los servicios de provisión de energía, agua potable y educación primaria, por lo cual es dable suponer que el impacto en términos de empleo público fue mucho mayor que lo que traducen estas cifras si tenemos en cuenta toda la década.

En la misma línea, Santa Fe fue una de las provincias más afectadas por el agravamiento de las condiciones económicas durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989). Por ser un distrito con un importante núcleo industrial –especialmente en la zona sur, en torno a la ciudad más densamente poblada, Rosario, y la costa fluvial del Río Paraná– experimentó en forma directa el proceso más amplio de desindustrialización del país.²² Así, los datos disponibles indican una disminución muy significativa de la importancia de la industria en el conjunto de la economía provincial: de proporcionar cerca del 20% del Producto Bruto Geográfico (PBG, medida similar al PBI nacional) en 1976 cayó al 17% en 1983 –al momento en que se inició el gobierno constitucional– para derrumbarse al 10% en 1989 (Cammisi 2025).²³ Las transformaciones económicas de la década también alcanzaron de forma significativa a la producción agrícola, con una importante proyección a futuro. En este sentido, el agro se volcó decididamente a la producción de oleaginosas –en especial de soja– en desmedro del perfil cerealero o de producción mixta que preservaba hasta entonces.²⁴ La ganadería, por su parte, ingresó

20 Para un análisis detallado de la crisis económica que afectó a Argentina a lo largo de los años 80, consultar a Rubinzal 2013. Para un análisis del caso santafesino, a Cammisi 2025.

21 De acuerdo al autor mencionado, Santa Fe era el tercer distrito con mayor número de empleados estatales nacionales luego de la provincia de Buenos Aires y de la Capital Federal.

22 De acuerdo con los datos proporcionados por Cammisi 2024, esta región concentraba cerca del 73% del producto manufacturero provincial y el 61% del empleo asalariado industrial para principios de los años 70. En 1984, sumaba un poco más de 73.000 empleos industriales; en 1993, apenas si superaba los 51.000. En toda la provincia se pasó de 136.354 empleos en la industria a 102.011 para el mismo período.

23 Cabe destacar que no se trató sólo de una desindustrialización, sino también de una reconversión a favor de las ramas industriales menos complejas, pero con mayor proyección internacional (Ginsberg y Failde 2007).

24 Este proceso ya se había iniciado en la década anterior. Así, según datos de la provincia (Gobierno de

en una etapa de estancamiento de larga duración y se desplazó de forma constante hacia zonas periféricas o los remanentes del bosque nativo²⁵ (Albanesi y Prósperi 2025).

La crisis y transformación de los sectores productivos provinciales redundaron en una creciente presión sobre los principales núcleos urbanos, que recibieron el grueso de las migraciones internas. Se expandieron así las zonas periféricas y de construcciones habitacionales precarias que pasaron a formar parte del paisaje urbano cotidiano de las grandes ciudades.

LA GESTIÓN JUSTICIALISTA Y LAS TRANSFORMACIONES A NIVEL DEL DISTRITO

Como ya mencionamos, la crisis económico-social operó como marco para la recomposición de la autoridad política democrática en el contexto de redefinición de las relaciones entre el Estado nacional y las provincias. En Santa Fe, además, se sobreimpresió a ese proceso un gobierno que intentó solventar la extrema fragmentación de la principal fuerza política de la cual provenía, el peronismo.²⁶ Vale la pena recuperar aquí algunas de las entrevistas realizadas para dar cuenta de cómo se tensa la idea de partidos políticos nacionalmente homogéneos –que dan forma a un sistema de partidos nacionalizado– cuando se analizan las dinámicas políticas distritales.

En este sentido, Víctor Reviglio, segundo gobernador justicialista de la década de los 80 (1987-1991) rememora con precisión las divisiones intestinas, así como el balance de fuerzas entre los distintos sectores del PJ santafesino al momento de las elecciones para congresales partidarios, que terminaron definiendo el candidato a gobernador del PJ para las elecciones de 1983:

La lista 2, que todo el mundo creía que iba a ganar, porque la apoyaba Mattera, la apoyaba Robledo, estaba la vieja guardia, estaba Rubeo –de la carne en Rosario–, estaba el Buscapié Cardozo. Que el SMATA de Cardozo, con los años se había puesto viejo; Pennisi, ya su voz no tenía el peso de la época (anterior) (...) el SMATA era fuerte, y el loco Cardozo era una cosa terrible (...). La lista 4 era de Contesti, “Encuadramiento” se llamaba, era de derecha derecha (...); tal es así que la gente del ERP le puso una bomba (...). La 6 era la Interdepartamental, ahí estaba Pascutto, estaba el Negro –que fue intendente–, el Negro Martínez, y en Rosario estaba la UOM. Estaban los muchachos del FEN, Gestión y Enlace del Gallego Álvarez, estaba Carignano con Jorge Fernández, con la Pepita Alegre, estaba Marini con la Celeste y Blanco, y estábamos nosotros con Gestión y Enlace. Y después había otra, el MUSO de Cafiero, donde

la Provincia 1989), la producción trianual de soja en el período 71/72-73/74 había sido de 156,6 miles de toneladas. En el período 83/84-85/86, se había elevado a 2076,4 miles de toneladas. En contraposición la producción de trigo no había alcanzado a duplicarse (de 814,4 a 1463,2) y la de maíz había disminuido (de 2001,8 a 1416,8) (Gobierno de la Provincia 1989, p. 270).

25 También la producción lechera de la zona central de la provincia se vio afectada por una fuerte crisis que llevó a la desaparición de miles de tambos y a la concentración de la producción. Por su parte, hacia finales de los años 80, la producción azucarera del norte provincial colapsó y prácticamente desapareció.

26 Diversos trabajos han abordado las disputas intestinas del justicialismo santafesino a lo largo de los 80, así como los mecanismos acordados para contenerlos (Maina 2023, Lascurain 2021, entre otros). Parte de las conclusiones de estos autores se recuperan en nuestro análisis.

estaba Sarla, y ahí estaba Ovidio Lopez, estaba Saleme, y había otra serie de gente (...) El peso lo tenían, realmente en el año 83, los gremiales, y los políticos nos reuníamos alrededor.²⁷

Tenemos entonces un justicialismo profundamente dividido, pero cuya fragmentación responde sólo parcialmente a las divisiones nacionales. En Santa Fe la situación del partido se asemejó a lo que plantea Levitsky (2005) para el período de la dictadura cívico-militar, con la salvedad de que esta estructura organizativa se mantuvo a lo largo de toda la década: “la mayor parte de las subunidades eran muy localistas, pero otras se unieron formando agrupaciones más amplias” (p. 63), para agregar, algunas páginas más adelante en su ya clásica obra: “los cuadros, las facciones de origen sindical y las redes territoriales informales preservaron sus propias estructuras distintivas, subsidiaron sus propias unidades básicas y persiguieron sus propias estrategias” (p. 66). Cabe destacar que Levitsky (2005) está intentando fundamentar el predominio de estructuras organizativas informales en el justicialismo nacional. Para la coyuntura abierta en 1983 identifica, siempre en el plano nacional, tres proyectos político-institucionales distintos: “partidistas”, “movimientistas” y “ultraverticalistas”.²⁸

Ahora bien, aunque en Santa Fe esas divisiones estuvieron presentes, no agotaron el universo de conflictos y disputas entre grupos. Para las elecciones fundacionales de principios de la década de 1980, el partido presentaba al menos cuatro grandes coaliciones de agrupaciones peronistas que se enfrentaron en el Congreso partidario y donde la división nacional sólo operó como marco general de identificación y no para todas las listas ni en el interior de ellas. Como bien recuerda Víctor Reviglio, la rama sindical era predominante y subordinaba de forma más o menos explícita a todos los grupos, pero estaba también extremadamente dividida. El justicialismo de Santa Fe presentaba así la imagen de un partido desgarrado en fracciones que respondían principalmente a liderazgos de base territorial con una estrecha vinculación sindical, aliados de forma temporal en función de las coyunturas electorales (Maina 2023).

Esta sería también la situación cuando lo que se enfrente, a mediados de los años 80, fuera la denominada “línea renovadora” con la conducción “ortodoxa”.²⁹ Nuevamente, cualquier intento de traducir esta división en el plano local corre el riesgo de un rotundo fracaso, algo que ya ha quedado claramente demostrado para Santa Fe, pero

27 Entrevista personal a Víctor Reviglio, realizada el día 7/07/2018 en Santa Fe.

28 De acuerdo a su planteo, los primeros pugnaban por establecer una organización nacional con una conducción elegida por los afiliados al partido. Los segundos, por su parte, apostaban por el carácter movimientista tradicional del PJ, dividido en ramas distribuidas de forma proporcional (política, sindical y femenina). Los últimos, finalmente, reconocían como legítima autoridad sólo a la figura de Isabel Perón, esposa del fallecido líder Juan Domingo Perón y presidenta derrocada por el golpe cívico-militar de 1976.

29 Para un análisis detallado de la división entre renovadores y ortodoxos, consultar Ferrari y Mellado 2016. Simplificando en extremo, los renovadores encarnaron un intento de adaptarse a las nuevas condiciones de competencia democrática y defendieron, en especial, las elecciones directas para la renovación de las autoridades partidarias. Los ortodoxos, por su parte, se vinculaban con la coalición dominante del partido durante la década anterior y fueron sindicados como los responsables de la derrota de 1983.

también para otros distritos (Ferrari y Mellado 2016). En los términos del exgobernador Víctor Reviglio:

Eso fue relativo (...) sí es verdad (...) que Raúl [Carignano] tenía, de alguna manera, una relación muy estrecha con algunos referentes importantes del resto del país (...) Nosotros levantamos la bandera federal -del Brigadier-, en oposición a la intromisión –decíamos– de los factores extraprovinciales y de la Capital Federal.³⁰

Aunque de forma más tardía que lo que verifica Levitsky (2005) para el plano nacional, en Santa Fe el PJ también se desindicalizó (Lacher 2016), pero en ese proceso no delineó las mismas fracturas que las que se observaron en el Concejo Nacional del Partido. Así, las etiquetas de “ortodoxia” y “renovación” no logran explicar las dinámicas políticas locales. De hecho, de esa especificidad nació el sistema de “La Cooperativa”, un mecanismo de procesamiento de la conflictividad peronista que partió de la base de reconocer la ausencia de un liderazgo unificador y la relativa autonomía de las líneas internas. En términos prácticos, “La Cooperativa” funcionó como espacio de negociación: a lo hora de distribuir los cargos estatales cada línea indicaba al gobernador un listado de posibles referentes “propios” que, luego de ser designados, en principio respondían tanto a la conducción de su propia línea como al gobernador, en una situación que en ocasiones tensó la coherencia y la unidad de las políticas públicas.³¹

“La Cooperativa” permitió hacer frente a las duras pujas internas asegurando el apoyo del partido al gobierno de la provincia y se mantuvo hasta finales de los años 80, cuando el ascenso de Carlos Menem, la pérdida de legitimidad de la vieja dirigencia distrital del partido y el cambio en la orientación de las políticas públicas signaron la necesidad de dar fin a la experiencia y reemplazarla por mecanismos más institucionalizados. De sus escombros, de hecho, nació la ley de lemas.

Junto a “La Cooperativa”, que operó principalmente como vehículo privilegiado para canalizar las relaciones entre el gobierno provincial y el partido, el justicialismo santafesino implementó además dos mecanismos adicionales para gestionar su heterogeneidad interna: la elección directa de sus autoridades y la rutinización de reuniones y congresos partidarios. Ambos mecanismos pueden entenderse como parte de un proceso más amplio de “partidización” que experimentó el peronismo en los 80, en los términos de Levitsky (2005), o de “institucionalización”, en la categorización de Mustapic (2002). Ambos procesos fueron compartidos con otros justicialismos distritales (Ferrari y Mellado 2016), no así lo que se vincula con el funcionamiento de La Cooperativa, específico del caso.³²

30 Entrevista personal a Víctor Reviglio realizada el día 4/03/2019 en Santa Fe. Cabe destacar que Raúl Carignano ha sido sindicado tradicionalmente como el líder de la Renovación peronista en Santa Fe. Para mediados de los 80 era el presidente del PJ santafesino.

31 Asimismo, dificultó el control en el manejo de los recursos públicos, lo que hacia finales de la década se tradujo en actos de corrupción con gran impacto público. Cabe mencionar, por caso, el juicio político al vicegobernador Antonio Vanrell (1987-1990), que culminó con su destitución.

32 Ossona (2011) da cuenta de que la denominación de “cooperativa” como forma de tramitar las

En este marco, ¿cómo procesó el gobierno justicialista provincial el cambio en las relaciones entre el Estado nacional y la provincia? ¿Cómo afectó esa transformación a las dinámicas justicialistas locales? En este apartado intentaremos avanzar en forma sintética sobre estas cuestiones centrándonos en tres dimensiones que, de forma provisoria, definimos como “simbólico-culturales”, “sociales” y “político-institucionales”.

En relación con la dimensión simbólico-cultural, durante las dos gobernaciones justicialistas se avanzó en medidas cuyo propósito fundamental era fortalecer la identidad local, esto es, recrear un imaginario propiamente “santafesino”. Así lo expresó el propio exgobernador José María Vernet:

(...) cuando vas hoy a la Casa de Gobierno, está el salón de las banderas, la que empezó es Santa Fe, en el Congreso, la que empezó es Santa Fe. Porque la bandera de Santa Fe no estaba derogada, estaba escondida, y yo aproveché la cosa.³³

La acción concreta que emprende el gobierno es sancionar la Ley provincial n° 9889, que implementa con carácter oficial como símbolo provincial.³⁴ A partir de entonces, se comienza a utilizar en los actos gubernamentales y en los escolares. Simultáneamente, la reforma curricular –que en el período 1987/1991 se extendió al nivel medio– reforzó los contenidos locales, tanto en las áreas de formación general como artística:

Un pibe le perdonaba al padre no saber quién fue Julio César. Pero él día que empezamos con historia de los pueblos, el pibe en la encuesta, no le perdonaba al padre no saber el origen de esa esquina. Yo iba al colegio, y era *Lunita Tucumana* (...) Entonces, le digo “¿por qué no enseñamos el chamamé, la chamarrita...?” (...) Disco grabado, todo chamamé, libero a los maestros a tocar, hoy los pibes cantan chamamé, el chamamé entró en la escuela con nosotros.³⁵

El énfasis en lo local de la reforma educativa ha sido reconocido por diversos trabajos (Leiva 2025), así como el ímpetu “fundacional” –en términos identitarios– del gobierno que se inició en 1983 y que continuó en 1987, ya con la gobernación de Víctor Reviglio.³⁶ Al respecto, mencionamos anteriormente la apelación a figuras de la

relaciones entre fracciones también se utilizó en otros distritos, en este caso, en Lomas de Zamora. Sin embargo, la dinámica que describe se diferencia del caso santafesino no sólo en la escala –el autor analiza un municipio de la 3ra Sección Electoral de la provincia de Buenos Aires–, sino también en el hecho de que incluyó a otros partidos, no sólo a las facciones justicialistas.

33 Entrevista personal a José María Vernet realizada el 17/11/2018 en Rosario.

34 En 1984 también se crearon el Instituto Provincial de Arte, la Casa de la Poesía en Santa Fe y la Casa del Poeta en Rosario.

35 Entrevista personal a José María Vernet realizada el 17/11/2018 en Rosario. Cabe señalar que el chamamé y la chamarrita son géneros musicales propios del litoral argentino.

36 Al respecto, Leiva sostiene: “la indagación de lo local por parte de alumnos y docentes dio lugar a un trabajo muy activo y de redescubrimiento de una realidad muy cercana, pero a la vez frecuentemente desconocida y no suficientemente jerarquizada” (2025, s/p). Por su parte, el diario *El Litoral* rescata una anécdota interesante al momento en que se produjo el fallecimiento del exgobernador, el 23 de febrero de 2024: el traslado del monumento en honor del brigadier Estanislao López, máximo caudillo de la historia provincial, a una de las cabeceras de la Costanera ubicada en la capital de la provincia. Esa arteria

historia santafesina para la disputa política con líderes partidarios nacionales, pero el aspecto fundamental en esta etapa fue, nuevamente, la continuidad de la reforma curricular, con un mayor énfasis en los contenidos ligados al marco provincial.

En cuanto a la dimensión social, nos centraremos en dos elementos particulares. Por un lado, en el hecho de que la transferencia educativa generó incentivos para que los actores locales ligados al sistema educativo reorganizaran sus espacios y ámbitos de actuación. Como mencionamos más arriba, no es casual que la unificación de las luchas docentes y la obtención de la personería gremial en un único sindicato de base provincial –Asociación del Magisterio de Santa Fe (AMSAFE)– se lograsen recién en 1984.³⁷ Esta reorientación de la disputa educativa-sindical terminó de consolidarse hacia finales de la década, cuando el principal gremio nacional –CTERA– abandonó la histórica demanda de un nomenclador salarial común para los docentes de todas las provincias luego de las huelgas del año 1988 (Andelique y Tonón 2023).³⁸

Por otro lado, pero en el mismo sentido, la ausencia de recursos para hacer frente a obras de infraestructura básicas en la provincia generó incentivos para innovaciones institucionales de larga duración. Estas, por su parte, también reorientaron la actuación de los agentes locales hacia el plano distrital. Así, a partir de 1984 cobró mayor relieve el impulso del trabajo conjunto entre el Estado y distintos actores de la sociedad civil, mediante el apoyo otorgado a las mutuales de viviendas, cooperativas de agua potable, consorcios camineros y comités de cuencas –por mencionar sólo a los principales–, a lo largo de todo el territorio provincial. En agosto de 1985, se sancionó la Ley n° 9.663 de Consorcios Camineros y en enero de 1986, la Ley n° 9.830 de Comités de Cuenca. En los dos casos se trató de iniciativas descentralizadoras que habilitaron la participación de actores sociales en la gestión, control y ejecución de obras públicas de las cuales eran directos beneficiarios: la construcción y el mantenimiento de caminos, en el primer caso, y el manejo y el aprovechamiento del recurso hídrico, en el segundo. En ambas situaciones los fondos fueron obtenidos, en parte, de contribuciones específicas de los propios beneficiarios y, en parte, del propio Estado provincial. Fueron

es la principal de la ciudad y se remata, en la otra cabecera, con la estatua del general José Artigas, héroe de la independencia uruguaya y de la frustrada Liga de los Pueblos Libres, que incluyó a Santa Fe en las primeras décadas del siglo XIX (*El Litoral*, 24/02/2024).

37 Hasta entonces, las luchas docentes se articulaban sobre la base de diversos gremios, de alcance departamental, regional o nacional, pero no existía un único actor sindical de extensión provincial. Aun así, siguieron operando otras organizaciones, ya sea porque parte del nivel secundario estaba todavía en manos de Nación o porque el tipo de gestión –privada o pública– también definía la potencial agremiación. Cabe recordar, además, que los concursos docentes llevados a cabo por el gobierno provincial elevaron la planta de personal 46,82% a lo largo del período 1980-1991, como se detalla en el cuadro n° 2. Lo que observamos aquí también vale para otras agremiaciones de empleados públicos, que vieron fortalecer sus delegaciones regionales (especialmente ATE y UPCN).

38 Al respecto, los autores citados afirman que, finalmente: “el gobierno nacional había logrado que cada gobierno provincial solucionara las demandas con los sindicatos de base que tuvieran mayor incidencia en sus respectivas jurisdicciones” (Andelique y Tonón 2023, p. 410).

iniciativas novedosas que, a la vez que permitieron sortear un contexto de crisis fiscal, facilitaron la realización de obras impostergables con la participación de los actores sociales directamente beneficiados. Ambas iniciativas fueron respetadas y reconocidas por los futuros gobiernos provinciales y tuvieron una duradera proyección en las relaciones entre los actores provinciales y el Estado santafesino.

Finalmente, en el plano político institucional, nos interesa señalar tres aspectos que consideramos relevantes a la hora de explicar el “alambrado” que los actores santafesinos identificaron desde principios de los años 90, esto es, la creciente provincialización de las dinámicas políticas locales y, en especial, del propio peronismo.³⁹ Temporalmente, el primero es el acuerdo que se firmó entre Nación y las provincias, en 1988, referido a la distribución de recursos. Nos referimos concretamente a la primera ley de coparticipación federal. Más allá de los aspectos técnicos –que no desarrollamos aquí– esta normativa, impulsada principalmente por los gobernadores peronistas, garantizó a los distritos provinciales cierta previsibilidad en la transferencia de recursos públicos desde el ámbito nacional. En los términos de nuestros entrevistados:

Alfonsín, yo le creé muchos problemas. Un problema que le creé fue la ley de coparticipación, que le saqué las Actas primeras y terminó siendo la única ley [que en] Argentina (...) se hizo de (...) coparticipación (...) Y se terminó aprobando en el mes de febrero o enero del 88, que fue toda la tarea del 87.⁴⁰

Cuál fue el tema número uno (...) [de] la Liga de Gobernadores, fue la Ley de coparticipación federal, y la conseguimos, se la arrancamos al Alfonso –al Alfonsín– (...), que es un goteo que todos los días la guita que entra a la Nación. Hay dos coparticipaciones, la general y la particular. La general es “esto es para la Nación y esto es para las provincias.”⁴¹

La sanción de la ley de coparticipación federal fue experimentada como un triunfo político, una normativa “arrancada” al gobierno nacional que brindaba una solución a un problema de larga data: la falta de previsibilidad en la disponibilidad de recursos por parte de las provincias y la posibilidad de planificar con mayor certeza los gastos. Si bien no eliminaba la discrecionalidad –sindicada en el 2^{do} testimonio como “coparticipación particular”– al menos la atenuaba.

La mayor autonomía financiera fue paralela, en Santa Fe, a la búsqueda de una mayor autonomía político-electoral. No son necesariamente fenómenos relacionados, pero es un dato para considerar que se desarrollaron en la misma coyuntura. Aquí fue clave el proceso desarrollado a nivel nacional dentro del PJ –las internas entre los precandidatos presidenciales Carlos Menem y Antonio Cafiero, en 1988– tanto como el agotamiento del mecanismo de resolución de disputas en el PJ santafesino, la ya mencionada “Cooperativa”. La disputa nacional profundizó el desgaste y el enfrentamiento faccional en el peronismo de Santa Fe al polarizar posiciones entre una amplia mayoría de dirigentes –

39 Cabe recordar en este punto lo que plantean los entrevistados en los dos epígrafes con que se inicia este trabajo: “alambrado” como sinónimo de separación de lo local/provincial de lo nacional.

40 Entrevista a José María Vernet realizada por la Productora Tres Mares el 08/05/2021 en Santa Fe.

41 Entrevista personal a Víctor Reviglio realizada el 4/03/2019 en Santa Fe.

entre los cuales cabe nombrar al propio gobernador y por entonces también presidente del PJ Víctor Reviglio— que apoyaron al candidato bonaerense y un sector minoritario pero relevante —encabezado por el vicegobernador, Antonio Vanrell— que se inclinó por el riojano. La victoria en las internas partidarias y luego en las elecciones presidenciales nacionales de Carlos Menem —el 14 de mayo de 1989— terminó por derrumbar toda posibilidad de acuerdo interno; su acceso anticipado a la Presidencia, además, aceleró la búsqueda de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Es en esta coyuntura donde empieza a tomar cuerpo la idea de sancionar un cambio profundo en la legislación electoral que preserve al partido de posibles divisiones y que contenga la faccionalidad y los intentos de intervención del nuevo poder presidencial. La ley de lemas se erigió así como la alternativa que trasladó al elector general la resolución de los conflictos partidarios al definir el peso relativo de cada facción y los candidatos con mayor apoyo.⁴² El menemismo se transformó, así, en una facción más que tenía que competir con las facciones locales preexistentes. De hecho, esta constatación es lo que impulsó a Carlos Menem a rechazar la legislación y proponer, en cambio, el apoyo a un candidato del radicalismo afín a las reformas que por entonces estaba emprendiendo de forma decidida en el plano nacional (*El Litoral*, 08 de septiembre de 2001). Sin embargo, el justicialismo local —o al menos, la amplia mayoría de sus facciones— logró aprobar un nuevo régimen electoral con el apoyo de sectores de la UCR y del Partido Socialista Popular (PSP), lo que a su vez llevó al menemismo a desplegar nuevas estrategias.⁴³

La ley de lemas terminó siendo por algo más de catorce años la principal responsable de los sucesivos triunfos justicialistas y uno de los mecanismos principales para desligar sus dinámicas políticas internas del conflicto nacional; esto le facilitó, de hecho, sortear algunas de las derrotas más contundentes que soportó el partido durante los años 90.⁴⁴ Fue acompañada, además, por la discrecionalidad en la fijación de las fechas de las elecciones provinciales que, en 1991, por primera vez se realizaron de forma no concurrente con las elecciones nacionales.

Sin embargo, la ley de lemas y las elecciones provinciales en fechas separadas fueron los dos últimos intentos de la vieja dirigencia partidaria de consolidar su predominio partidario y provincial. Cuando intentaron avanzar con la conformación de las listas

42 La legislación habilitaba que los partidos o alianzas de partidos —denominados *lemas*— presentaran tantas listas —o *sublemas*— como desearan en las distintas categorías en disputa. Al concluir la elección, el sublema con más votos sumaba a su favor los votos de los demás sublemas del lema. Ganaba la elección el sublema del lema más votado. Este sistema possibilitó que 1991, 1995 y 2003 fuera ungido como gobernador un candidato que no era el más votado a nivel individual.

43 Apoyar a un candidato extrapartidario —un *outsider*— con amplio conocimiento en la provincia: el excorredor de Fórmula 1, Carlos Reutemann. Esta estrategia resultó acertada y el candidato del menemismo ganaría la elección provincial.

44 Por ejemplo, mientras que en 1999 el candidato nacional del PJ perdió contra Fernando De la Rúa (UCR-FREPASO), en Santa Fe Carlos Reutemann ganó de forma contundente la elección para su segundo mandato como gobernador.

para diputados nacionales, también en 1991, Carlos Menem ya contaba con los recursos políticos suficientes como para imponerse. Como resultado, intervino por dos años el PJ santafesino, desplazando a la anterior dirigencia. Logró, en lo inmediato, armar una lista de candidatos más afín a su propio proyecto político. Fue, de todas maneras, una victoria de cortísimo plazo: las dinámicas a favor de una mayor provincialización terminaron por imponerse aun de la mano del candidato a gobernador que él mismo había promovido. La provincia “se alambraba” de forma definitiva, y así se mantendría, al menos, hasta el advenimiento del kirchnerismo.

CONCLUSIONES

En el campo historiográfico argentino, la década de los 80 ha sido comúnmente asociada a las ideas de transición democrática y de crisis económica. Asimismo, parte de los procesos que en ella se desarrollaron han sido invisibilizados en favor de una mayor atención a la profunda ruptura social legada por la dictadura y a las drásticas reformas emprendidas por el menemismo en los 90.

En el presente trabajo intentamos avanzar sobre estas vacancias analizando el despliegue de las políticas de descentralización originariamente emprendidas por la dictadura cívico-militar, pero continuadas durante la primera presidencia democrática. Asimismo, rastreamos lo que entendemos como los orígenes de la provincialización del sistema de partidos y de las dinámicas políticas argentinas atendiendo tanto a cómo se reformularon las relaciones entre el Estado nacional y las provincias –tomando el caso de Santa Fe– como a la manera en que se desarrolló la gestión y los conflictos intrapartidarios del peronismo de esta provincia.

En esta línea, en los 80 el Estado santafesino se hizo cargo, entre otras cuestiones, de la provisión de servicios públicos (agua y luz) y de la enseñanza preprimaria y primaria. Amplió su aparato burocrático y su personal y avanzó en la resolución de problemáticas sociales hasta entonces total o parcialmente a cargo del Estado nacional. También incrementó su autonomía financiera e intentó, con éxito dispar, atender no solo las consecuencias de una crisis de largo aliento, sino también el proceso de transformación de la geografía económica provincial en el área industrial y en la agrícola-ganadera. Finalmente, también interpeló a nuevos actores que emergieron o se consolidaron sobre la base de una nueva referencia estatal distrital.

En el plano partidario, la gestión justicialista profundizó el proceso de provincialización al impulsar políticas ligadas a la dimensión simbólico-cultural que reforzaron la identidad local y la vinculación con “lo específicamente santafesino”. En términos político-institucionales, también buscó desligar parte de las lógicas partidarias locales de las nacionales, cambiando el sistema electoral e intentando limitar la injerencia de los dirigentes partidarios nacionales. En este punto es importante recordar aquí que el justicialismo santafesino se articuló y organizó en claves diferentes a las que presentó el PJ nacional. Así, tanto “La Cooperativa” como la disputa entre “renovadores” y

“ortodoxos” habilitan a tensar la idea de que lo local operaba, hasta los 90, como una suerte de extensión o continuidad de lo “nacional”. Asimismo, nuestro trabajo indica que ciertos presupuestos sobre prácticas y sentidos políticos que operan de forma homogénea en ambos niveles o escalas de análisis –al menos hasta finales de los 80– necesariamente debe ponerse en duda cuando se achica la escala de observación.

Aunque no dudamos de que es necesario desarrollar nuevas indagaciones, en las páginas previas intentamos demostrar que los procesos que tan novedosos se presentaron a los ojos de los analistas para los años 90 contaban ya con antecedentes previos que se desarrollaron de forma poco visible a lo largo de toda la década anterior y que, entendemos, facilitaron también su acelerado despliegue.

DIARIOS CITADOS

Ley de Lemas, un punto de inflexión en la vida política. *El Litoral*, 08/09/2001. Disponible en: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2001/09/08/politica/POLI-01.html>.

Vernet, la vuelta de la democracia en blanco y negro. *El Litoral*, 24/02/2024. Disponible en: https://www.ellitoral.com/politica/jose-maria-vernet-gobernador-ex-gobernador-retorno-democracia_5_3ocsr36K4P.html.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBANESI, R. & PRÓSPERI, P., 2025. Historia agraria reciente. Transformaciones en el campo santafesino (1980-2001). En H. RAMOS (comp.), *Historia de Santa Fe. Tomo V (1983-2015)*. Santa Fe: ATE (en prensa).
- ANDELIQUE, M. & TONÓN, M. C., 2023. El CINCECYT y su rol durante los conflictos docentes en los años ochenta en Argentina. En J. P. MASSANO & A. SCHNEIDER (comp.), *Trabajadores, sindicatos y organizaciones políticas y sociales durante la década de 1980 en Argentina*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- BELTRÁN, G., 2006. Acción empresaria e ideología. La génesis de las reformas estructurales. En A. PUCIARELLI (coord.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo XXI, p. 199-244.
- CABRERA, E., 1998. Sobre la muerte del bipartidismo. *Desarrollo Económico*, vol. 38 n° 149, abril-junio.
- CALVO, E. & ESCOLAR, M., 2005. *La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- CAMMISI, A., 2025. Historia económica de Santa Fe (1983-2001): Industria, Estado y condiciones de vida. En H. RAMOS (comp.), *Historia de Santa Fe. Tomo V (1983-2015)*. Santa Fe: ATE (en prensa).
- CAVAROZZI, M., 2006. Autoritarismo y democracia (1955-2006). Buenos Aires: Ariel.
- ESCOLAR, M., 2011. Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel. *Revista SAAP*, vol. 5 n° 2, noviembre, pp. 263-304.
- FAVARO, O., 2018. Democratización y política en Argentina. Los dos peronismos en clave subnacional. Neuquén, 1983-1989, *Pilquen*, vol. 21 n° 4, pp. 43-56.
- FERRARI, M. & MELLADO, V., 2016. La Renovación peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes, 1983-1991. Buenos Aires: EDUNTREF.
- FILMUS, D., 1998. La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, Caracas, p. 1-13.

- GINSBERG, M. & FAILDE, S., 2007. *La industria santafesina en perspectiva histórica*. Santa fe: Federación Industrial de Santa Fe.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, 1989. *Plan Trienal 89-91*. Santa Fe: Dirección Provincial de Información Pública.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, 2020. *Evolución de la planta de personal ocupada del sector público provincial*. Santa Fe: Ministerio de Economía.
- HALL, P., 1993. Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), p. 275-296.
- JONES, M. & MAINWARING, S., 2003. The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and an application to the Americas. *Party Politics*, 9 (2), pp. 139-166.
- LACHER, A., 2016. Desindicalización del Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe, 1983-1989. En E. IGLESIAS, V. VENTICINQUE, J. B. LUCCA & M. N. FERRI (comps.), *Partidos Políticos y sindicatos en Rosario*. Rosario: UNR, pp. 25-45.
- LASCURAIN, C., 2018. Acerca de las élites gubernamentales subnacionales. Los gobernadores y vicegobernadores peronistas de Santa Fe, Argentina (1983-2007). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México: UNAM, año LXIII n° 233, pp. 307-332.
- LASCURAIN, C., 2021. *Partido, identidad y representación. El peronismo en la Provincia de Santa Fe (1991-1995)*. CABA: Teseo.
- LEIRAS, M., 2007. *Todos los caballos del Rey. La integración de los partidos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.
- LEIRAS, M., 2010. Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y Gobierno*, vol. XVII n° 2, II semestre, pp. 205-241.
- LEVITSKY, S., 2005. *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. CABA: Siglo XXI.
- LEIVA, L., 2025. El cambio curricular en los niveles superior y medio del sistema educativo en la década de los ochenta. En H. RAMOS (comp.), *Historia de Santa Fe. Tomo V (1983-2015)*. Santa Fe: ATE (en prensa).
- MAINA, M., 2023. *La invención democrática en Santa Fe*. Rosario: Prohistoria.
- MUSTAPIC, A., 2002. Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático. En CAVAROZZI, M. & ABAL MEDINA, J. M. (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones y Konrad Adenauer Stiftung.
- OSSONA, J., 2011. Armando el paquete. Cultura política y producción del voto en los márgenes pobres de Lomas de Zamora durante los ochenta y los noventa. En PÉREZ BRANDA, P. (comp.), *Partidos y micropolítica. Investigaciones históricas sobre partidos políticos en la Argentina del siglo xx*. Mar del Plata: Suárez.
- PETITI, E., 2021. La relación nación-provincias y la educación primaria en Argentina (1905-1978), *Ciencia, Docencia y Tecnología*, vol. 32 n° 63, pp. 1-35.
- RAPOSO, I. & CAFARELL, S., 2011. Cambios institucionales en la prestación de servicios básicos: agua potable y saneamiento a la población en el caso de la Provincia de Santa Fe. Ponencia presentada en el VI Congreso Argentino de Administración Pública, 6 al 8 de julio, Resistencia, Chaco.
- REYNARES, J., 2018. El peronismo de Córdoba en los ochenta: la democracia entre las elecciones y el mercado. *Astrolabio*, n° 20, pp. 164-188.
- ROBIN, S., 2007. Régimen electoral y sistema de partidos: la influencia de la ley de lemas sobre el sistema de partidos en la provincia de Santa Fe [tesis de maestría, Universidad Nacional de Rosario].
- RUBINZAL, D., 2013. *Historia económica argentina (1880-2009)*. CABA: Ediciones CCC.
- VARETTO, C., 2014. El análisis del sistema de partidos en la ciencia política argentina: aporte al estado de la cuestión y propuesta de ordenamiento. *Revista SAAP*, vol. 8 n° 2, pp. 555-584.
- SUÁREZ CAO, J., 2011. ¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. *Revista SAAP*, vol. 5 n° 2, pp. 305-321.