ACADEMIA NACIONAL
DE LA HISTORIA

NUEVA HISTORIA *de la* NACIÓN ARGENTINA

8 · LA ARGENTINA DEL SIGLO XX

PLANETA

La Academia Nacional de la Historia –sucesora de la Junta de Historia y Numismática Americana que fundaron en 1893 Bartolomé Mitre y otros destacados estudiosos–, decidida a emprender en los años finales del siglo XX un amplio esfuerzo de renovación historiográfica que continuase los realizados en la *Historia de la Nación Argentina* (14 volúmenes publicados entre 1936 y 1950) y en la *Historia Argentina Contemporánea* (7 volúmenes, entre 1965 y 1967), dispuso en 1997 editar una obra orgánica y colectiva, de alta divulgación: la *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Una comisión de académicos, encabezada por el presidente de la entidad, elaboró el plan general que abarca, en diez tomos, el proceso histórico desde los tiempos prehispánicos hasta nuestros días.

En ellos tienen cabida relevantes especialistas, procedentes de distintos ámbitos y corrientes historiográficas, con el propósito de realizar una obra integral, no sólo en el sentido temático sino también con la idea de alcanzar un conjunto coherente que supere la simple reunión de monografías sobre diversas áreas. En cada parte se estudian el territorio y la población, la dinámica de las sociedades, las instituciones, la economía, la vida cotidiana y la cultura en sus más diversas vertientes. Un tomo final, de gran valor instrumental y didáctico, contendrá los índices generales.

Con el prestigio que le otorga su trayectoria de institución señera en su disciplina, la Academia ofrece al lector este nuevo y notable aporte que se diferencia de los dos anteriores por los enfoques y aspectos que sugiere el actual movimiento historiográfico, circunstancia que, sin embargo, no les resta vigencia como referentes en cuestiones que no se tratan aquí desde la misma óptica.

FOTO DE CUBIERTA: BILLETE DE UN PESO MONEDA NACIONAL EMITIDO POR EL BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA EN 1947. EN SU ANVERSO, LA IMAGEN CLÁSICA DE LA JUSTICIA, CON LA BALANZA Y LA ESPADA, CUYA SIMBOLOGÍA ABARCA LA "JUSTICIA SOCIAL", EXPRESADA A TRAVÉS DE LOS ELEMENTOS QUE, AL PIE, REPRESENTAN LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, LA INDUSTRIA, LAS CIENCIAS Y LAS LETRAS.

Nueva historia de la Nación Argentina

ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA

NUEVA HISTORIA DE LA NACIÓN ARGENTINA

TOMO VIII

PLANETA

Grupo Editorial Planeta, S.A.I.C.

DIRECCIÓN EDITORIAL: *Leandro de Sagastizábal*

COORDINACIÓN: *Alejandro Ulloa*

EDICIÓN DE TEXTOS: *Diego Arguindeguy*

DISEÑO Y MAQUETA DE INTERIORES: *Osvaldo Gallese*

COMPAGINACIÓN Y ARMADO: *Adriana Martínez*

CARTOGRAFÍA: *Susana Mingolo*

IMÁGENES Y FOTOGRAFÍA: *Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia: Violeta Antinarelli, Ariel Otero Estrada y Gabriel Lerman / Beatriz Cabot*

Derechos exclusivos de edición en castellano
reservados para todo el mundo:
© 1997, Academia Nacional de la Historia
Balcarce 139, Buenos Aires
© 2001, Grupo Editorial Planeta S.A.I.C.
Independencia 1668, 1100 Buenos Aires

ISBN de la Obra Completa 950-49-0214-6
ISBN del Tomo VIII 950-49-0906-X

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723
Impreso en la Argentina

Los originales de las ilustraciones son de la colección de la Academia Nacional de la Historia o reproducciones de las publicaciones que se indican.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Comisión académica encargada de la dirección de la obra

Doctor Víctor Tau Anzoátegui (presidente)
Profesora Beatriz Bosch
Doctor Ernesto J. A. Maeder
Doctor Roberto Cortés Conde
Doctor César A. García Belsunce
Doctor Dardo Pérez Guilhou
Doctor Ezequiel Gallo

Coordinación editorial
Doctor Miguel Ángel De Marco

CUARTA PARTE

LA ARGENTINA DEL SIGLO XX
C. 1914-1983

(Continuación)

II. La dimensión política

(acontecimientos, ideas e instituciones)

(Continuación)

16. Los gobiernos de provincia

Luis María Caterina

Partido nacional y tradición provincialista (1912-1930)

El impacto de la Ley Sáenz Peña en las provincias

Si Roque Sáenz Peña ganó la presidencia en 1912, fue porque su candidatura contaba con amplias simpatías en los grupos dirigentes de las provincias. Y si lo apoyaron, era porque también estaban dispuestos a apoyar sus planes de reforma política, que no eran un secreto para nadie, más allá de que no se supiera hasta dónde pensaba llegar el Presidente. Habría reforma política; quedaría por ver cómo funcionaría en cada lugar.

Ese apoyo provincial se expresó en forma concreta a través de los diputados y senadores del Congreso Nacional, que –entonces mucho más que en los años posteriores– no sólo eran hombres de provincias, sino que eran hombres de los grupos dirigentes locales, de las "situaciones" locales. Estos hombres apoyaron en su enorme mayoría el cambio y votaron la ley de reforma electoral. Con un entusiasmo pocas veces visto, estaban dispuestos a poner en riesgo posiciones concretas, ganadas a lo largo de años de fraude y manipulaciones electorales, porque se sentían en deuda con la sociedad argentina, prestos a coronar la obra de transformación realizada en la Argentina, con la cual estaban absolutamente consustanciados. Poner en riesgo, no necesariamente ceder sin más. Sentían que podían ganar, que el país no les iba a dar la espalda.

Quedaba luego la parte más difícil: organizar las fuerzas políticas tradicionales y conformarlas a la nueva realidad; especialmente, organizar un partido nacional que pudiera ganar en las nuevas condiciones. Santa Fe fue radical en 1911 y Entre Ríos en 1914; pero Córdoba resistió airosamente la prueba en 1912. Asumió Ramón J. Cárcano, un veterano dirigente que se transformó en un punto de referencia estimable: la unión de distintos grupos conservadores era posible, y así podía enfrentar al radicalismo y vencerlo, pese al apoyo que le brindaba la estructura nacional del partido.

Éste era sin embargo un problema por resolver y los dirigentes conservadores eran perfectamente conscientes de ello. No pudieron sin embargo superar sus divisiones; menos que nadie, los hombres de la provincia de Buenos Aires. El radicalismo triunfó en las elecciones presidenciales de 1916, pese a que la mayoría de los gobiernos provinciales eran conservadores. Las provincias, aquellas viejas unidades políticas que habían organizado el

país, habían posibilitado –aunque fuera indirectamente– el cambio electoral.

Mientras Europa se deslizaba hacia la guerra, la Argentina parecía llegar al último escalón del progreso político: la pureza del sufragio, el respeto a la voluntad popular.

LA "REPARACIÓN" EN LAS PROVINCIAS: RECOMENDACIONES, COMISIONADOS NACIONALES E INTERVENTORES NACIONALES

Es difícil precisar si en las entrevistas reservadas que mantuvieron, Hipólito Yrigoyen pidió la intervención nacional a todas las provincias y si ésta fue una propuesta sin respuesta del entonces presidente Sáenz Peña. Es posible que lo hubiera pedido y es posible que el Presidente se lo hubiera negado. Extraña que un hombre tan fino conocedor de la política no comprendiera que nadie iba a entregar a los amigos que lo habían ayudado a ser presidente. En el mejor de los casos –y era bastante–, los iba a dejar librados a su suerte, asegurando el respeto a las nuevas reglas de juego, confiando en que eran tan buenos que ganarían.

En 1916 se abría una experiencia histórica inédita. El Presidente era de un partido, mientras que en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores tenía mayoría la oposición, que contaba también con la mayoría de los gobernadores. Era algo completamente nuevo y exigía respuestas inéditas. Era la posibilidad de cambiar para siempre las prácticas políticas argentinas o perpetuarlas con otro nombre. Era la oportunidad para el diálogo y la tolerancia, la audacia de una convivencia política entre hombres enemigos hasta ayer, de cambiar todo, pensando que iba a ser posible, que iba a ser mejor, o de repetir la misma conducta de siempre.

Los hombres de provincia percibieron claramente el cambio. Las respuestas variaron. El gobernador de Santiago del Estero sostuvo que "las mutaciones políticas fundamentales, ocurridas en el orden nacional, y en varios de los estados nacionales (...) marca de suyo orientaciones fijas y precisas a sus agentes naturales, que nadie podría eludir cumplimentar". Pero advertía también: "Los que puedan suponer que el triunfo del partido gobernante en el orden nacional, es una amenaza para todo lo existente, están en un craso error". Distinto fue el tono del gobernador de Buenos Aires, uno de los grandes referentes del conservadorismo nacional, que al serle observada la actuación de la policía provincial en un incidente y luego de reafirmar la autonomía provincial, expresó: "En la evolución de la vida, viene uno a ser, por regla general, el representativo de sus mayores, y yo procedo de familia formada por un maestro del derecho (...) Tal es mi tradición. He sido universitario, mantengo mi posición social de mis mayores, y me he desenvuelto en el ambiente de los primeros hombres del país". Resulta claro que para unos el cambio había ocurrido y la convivencia era posible, mientras que otros anteponían una altanería orgullosa, para la cual el desconocimiento de la voluntad popular era un detalle menor, o incluso, un timbre de honor.

Sin dudar, Yrigoyen optó por el criterio de considerar *ab initio* como único gobierno legítimo el suyo, por la clara consagración popular que había tenido en las urnas, criterio que expuso al intervenir la provincia de Buenos Aires: "Las autonomías son de los pueblos y para los pueblos, y no para los gobiernos". En consecuencia, todos debían ser sometidos "al análisis de la verdad institucional". Curioso sino el de Yrigoyen: hombre nuevo, hacedor del

primer partido de estructura auténticamente nacional, buscaba consolidarlo, renovando los poderes provinciales, sostenes del modelo político anterior.

Las intromisiones siguieron las modalidades tradicionales: recomendaciones, comisionados nacionales –que iban a las provincias para analizar el funcionamiento de sus instituciones y de la libertad electoral–; y por último, las intervenciones federales. Todas las provincias –excepción hecha de Santa Fe– fueron sucesivamente intervenidas, en algunos casos –San Luis, Santiago del Estero–, más de una vez; incluso Salta –que había sido siempre la excepción– fue intervenida para concluir con los gobiernos que se habían sucedido "sin solución de continuidad, entre ciudadanos unidos por estrechos vínculos de parentesco o por intereses comerciales". Excepcionalmente se dispuso por ley del Congreso; en la mayoría de los casos fueron decretos del Poder Ejecutivo Nacional en los períodos de receso del Congreso Nacional.

Si bien la idea era que a las provincias debía llegar la "reparación" (expresión en la cual se englobaba la necesidad de enmendar todos los males del "régimen" anterior) y por tanto, la pureza electoral aparecía como el gran motor de todas las intervenciones, la reiteración de las mismas, su excesiva prolongación en el tiempo y especialmente las alternativas de muchas de ellas, permiten advertir otros motivos: asegurar el triunfo radical en provincias en las cuales la organización política conservadora era fuerte, consolidar la hegemonía radical, solucionar diferencias entre los mismos radicales. Muchas veces ocurría que los radicales antes de ascender al gobierno estaban tan divididos que no se encontraban en condiciones de enfrentar a sus adversarios. Y luego, una vez dueños del poder, la lucha entre los correligionarios solía ser tan enconada, que dificultaba grandemente no ya la convivencia sino la misma gobernabilidad provincial.

Más allá de los motivos, en 1922 había cambiado drásticamente el panorama político en el interior del país. De las catorce provincias, no quedaba sino Corrientes con un gobierno conservador, fruto de un pacto que uniría al Partido Autonomista y al Partido Liberal y que –con sucesivas renovaciones y altibajos– se mantendría como expresión profundamente original. Una nueva realidad, sin embargo, se estaba abriendo paso: la división entre los radicales se había hecho profunda y pública. Muchos radicales de las provincias estaban muy dispuestos a unir fuerzas con los de Buenos Aires, contra sus coterráneos del régimen, pero no más; por el contrario, mantenían una férrea defensa de la autonomía, enfrentándose decididamente a Yrigoyen: Salta, San Juan, Mendoza, Santiago del Estero. Los ejemplos más claros resultaron ser las provincias cuyanas, en las cuales el radicalismo había adquirido perfiles propios a través de figuras emblemáticas: los Cantoni en San Juan y los Lencinas en Mendoza.

RECAMBIO DE ELITES Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El radicalismo se presentaba como la auténtica aplicación de la Constitución de 1853. Heredó, por tanto, la estructura de poder nacional y ello implicó que el esquema institucional provincial se mantuviera intacto. El gobernador siguió siendo el eje fundamental de la política local; la legislatura cobró una vida nueva –no necesariamente un protagonismo mayor– porque las diferencias partida-

rias se mantenían en forma más estable; y el Poder Judicial persistió –más allá de los deseos– como una estructura opaca, sin peso propio. El gobierno nacional, expresión de una fuerza política con una estructura nacionalmente organizada, tuvo una participación política más intensa; los poderes locales –fueran oficialistas u opositores– se veían más acotados.

Si los esquemas formales no presentaron cambios, los hubo en su integración. Los gobiernos provinciales no eran ya meras representaciones de la elite provincial o de parte de ella; ellas mismas dejaron de ser grupos homogéneos en los que estaban sólo los "notables", los que por nacimiento, fortuna o tradición debían estar. Ahora sus dirigentes se encontraban divididos en grupos diversos, de orientación política definida: radicales o –genéricamente– conservadores. En los grupos conservadores continuaban teniendo fuerte presencia los apellidos tradicionales y más antiguos. Mayoritariamente abogados, eran importantes estancieros y tenían fuerte arraigo en la zona.

En las filas radicales hubo dirigentes que respondían a los cánones tradicionales. Miguel Laurencena, primer gobernador radical de Entre Ríos, era abogado y miembro de una antigua familia local; incluso había ocupado ministerios en la década de 1880. Federico Cantoni, fundador del radicalismo bloquista y gobernador en San Juan, era la antítesis: hijo de inmigrantes, fue médico y luego se hizo conocer en política. Muchos médicos conformaron también la segunda línea de dirigentes políticos del radicalismo. El ejemplo más saliente será Arturo Umberto Illia, médico de una pequeña ciudad de la provincia de Córdoba, que luego del paso por la intendencia y la gobernación, llegará a ser presidente de la Nación en 1963.

Federico Cantoni (al centro de la foto) con colaboradores. Archivo General de la Nación.

Los dirigentes locales cobraron una importancia mayor. De ellos dependía el contacto constante con los votantes, transformados no sólo en la gran fuente de legitimidad, sino también en la instancia inapelable, al menos cuando había elecciones. Si antes bastaba con lealtades personales y favores frecuentes para afirmar una cadena de votos, ahora cada elección ponía a prueba todo el sistema, porque podía crear una nueva relación de fuerzas políticas.

Las nuevas condiciones posibilitaron una mayor participación política. Las continuas elecciones –a veces muy conflictivas, pero no tan formales como antes– implicaron que debía haber una capacidad de movilización tal que se pudiera hacer propaganda, y un gran número de fiscales al momento mismo del acto eleccionario.

EL PAPEL DE LAS PROVINCIAS EN UN PARTIDO NACIONAL

Si bien Marcelo T. de Alvear –que sucedió en la presidencia a Yrigoyen– era del mismo partido y su candidatura se debía a su predecesor, las diferencias saltaron a la vista al poco tiempo. En las provincias se vieron reflejadas por el aliento que recibieron todos quienes estaban en contra de las filas yrigoyenistas: genéricamente, los antipersonalistas.

Durante un breve período se intentó que pudieran convivir en paz las distintas banderías políticas. Bastaría que ganaran en buena ley las elecciones para que pudieran gobernar en cada provincia.

Al poco tiempo, tanta legalidad pareció excesiva y tiempo perdido –más teniendo el poder nacional– frente a las huestes personalistas. En una segunda etapa, previo cambio en el Ministerio del Interior, menudearon las intervenciones, que inevitablemente desalojaban gobiernos personalistas, para buscar –elecciones mediante– reemplazarlos con gobiernos de signo contrario. La embestida se detuvo por un último gesto de lealtad o legalidad de Alvear: se abstuvo de disponer por decreto la intervención de Buenos Aires. Con ello, la estrategia pergeñada por los antipersonalistas fallaba, y quedaba trunca toda la arquitectura que debía culminar en el dominio de las situaciones provinciales, para impedir que Yrigoyen fuera nuevamente presidente. E Yrigoyen fue presidente.

Sin embargo, quedó claro a los personalistas que en las provincias era fácil confundir yrigoyenismo con porteñismo. Muchos hombres de las provincias se hallaban resentidos por la política centralizadora de Yrigoyen y se sentían más cómodos con la política de su sucesor, que no pretendía una estructura partidaria tan rígida, novedosa en la política argentina. Muchas de las intervenciones de Yrigoyen expresaban el control de un partido nacional sólidamente estructurado sobre las disidencias del interior; en cambio, las dispuestas durante la presidencia de Alvear se inscribían en lo que había sido la costumbre nacional anterior: una mayor autonomía de los grupos políticos locales, los que podían contar en determinadas circunstancias con la ayuda nacional, expresada a través de las intervenciones nacionales.

Ante esa disyuntiva, el yrigoyenismo se preocupó en señalar que era un "partido nacional y nacionalista, que une y no separa, que vincula y no divide", porque se nutría de las provincias. La insistencia en demostrar la inexistencia de antagonismo –notorio en la Convención Nacional de 1928–, está señalando a las claras que la fisura existía y que era intención de los hombres del radicalismo personalista cerrarla de la manera más rápida.

LA INTERVENCIÓN EN LAS CUESTIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

Radicales y conservadores no expresaban ideas manifiestamente antagónicas. Más bien los distinguían los modos de expresarlas, la velocidad en los cambios que pretendían; en algunos casos, los privilegios que podían destruir por sus distintas bases electorales. Tenían enfoques diferentes, pero no necesariamente posiciones encontradas. La convivencia parecía posible, pero no se hizo realidad por la intolerancia mutua, porque los apetitos de poder ahondaban las diferencias entre ellos.

Como partido nuevo que era, el radicalismo pretendió demostrar que importaba real-

mente un cambio y que ese cambio era beneficioso y profundo; como nota general, se pudo observar una intención de dar un mayor protagonismo al Estado en las cuestiones económicas y sociales. Ésta fue una característica general, que se dio en provincias disímiles: tanto en Buenos Aires y Córdoba, como también en Mendoza y San Juan. En estas últimas provincias, adquirió un matiz clasista que anticiparía algunos de los enfrentamientos posteriores del justicialismo. Con palabras atribuidas a Federico Cantoni: "El peón siempre tiene razón". Si podía haber en sus dichos demagogia oportunista –los mismos hermanos Cantoni eran propietarios de campos extensos–, eran también la expresión concreta de un cambio en las relaciones sociales: no bastaba ya la mera voluntad patronal, pues para apuntalar buenas intenciones y corregir abusos estaría presente la actividad vigilante del Estado.

Si en las cuestiones sociales había diferencias más notorias entre ambos partidos, otras cuestiones agriaban las relaciones de las provincias con la Nación, que era fácil confundir con la Capital Federal y los intereses porteños, aun cuando hubiera afinidades partidarias entre las autoridades de unas y otra. El caso más evidente fue el del petróleo: desde Buenos Aires salían ideas de transformar el país y esas ideas necesitaban petróleo. Para los gobiernos nacionales –conservadores y luego radicales–, el petróleo era un recurso natural de importancia fundamental; debían ser nacionales su explotación y la regulación de su producción.

Los primeros yacimientos importantes de petróleo estaban en los territorios nacionales. La cuestión, entonces, era una disquisición jurídica. En ese contexto nació el ente estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), al que los sucesivos gobiernos no hicieron sino consolidar y defender de cualquier presión extraña, especialmente de las grandes empresas petroleras internacionales. Entre todos los gobiernos, quizá el que más preocupación puso en el tema fue el de Alvear, quien con la designación de Enrique Mosconi al frente de la petrolera estatal, dio un gran impulso a las ideas de nacionalización.

El problema podía ser más teórico que real, excepto para las provincias de Salta y Jujuy, que tenían petróleo, lo querían explotar y querían que los beneficios de la explotación quedaran en sus manos, no que los utilizara el gobierno nacional de turno. Si la explotación podía hacerla una empresa extranjera –como la Jersey Standard Oil–, tampoco había inconvenientes; para algunos dirigentes provinciales, YPF podía resultar, en esas provincias del Noroeste, casi tan extranjera como la compañía norteamericana.

La discusión evidenciaba una realidad más profunda: seguía habiendo provincias pobres y provincias ricas, y un Estado nacional que no necesariamente tenía los mismos objetivos y aspiraciones de todos y cada uno de los estados provinciales. Algunos gobiernos locales enfrentaron de manera original los problemas de falta de dinero: con diversos nombres –bonos en San Juan, letras de Tesorería en Tucumán y Salta, vales en Mendoza–, emitieron un sucedáneo de la moneda nacional, única de curso legal. El gobierno nacional toleró por mucho tiempo estas emisiones que recibieron duras críticas. La minoría socialista en la Cámara de Diputados de la Nación las criticaba como una forma de hacer política, de ayudar a los amigos, y como un medio para explotar a los sectores de menores recursos. Sin duda, fueron una fuente de recursos que presentaba serios reparos y suscitó graves conflictos; pero más

Carlos Washington Lencinas. Biblioteca. Archivo Histórico y Centro de Documentación de la UCR.

que expresión destemplada de autonomía, eran la búsqueda de economías débiles que no podían ser ayudadas por el gobierno central, al menos en toda la extensión que lo necesitaban las expectativas crecientes de sus poblaciones, dispuestas a hacerse valer a través del voto.

La debilidad de las economías regionales dio origen a otra expresión institucional. En los años 1926 y 1927, se realizaron reuniones de gobernadores en el Noroeste. La unión de los gobernadores no era nueva en la historia argentina; pero esta modalidad aplicada al campo económico, ahora estaba insinuando que las regiones cobrarían paulatinamente importancia y contribuirían a superar los tradicionales límites interprovinciales, uniendo las entidades políticas provinciales.

UN GOBIERNO DE PARTIDOS PROVINCIALES

UNA CONSTELACIÓN DE FUERZAS POLÍTICAS. EL MOVIMIENTO NACIONALISTA

El golpe militar de 1930 destituyó al Poder Ejecutivo y disolvió el Poder Legislativo nacional. Intervino las provincias con gobierno radical, pero respetó aquellas opositoras al personalismo –Entre Ríos y San Luis–. Esta selección de gobiernos provinciales evidenciaba un mero acomodamiento de fuerzas políticas que no podían acceder por el voto, a costa del rompimiento de la legalidad institucional.

El golpe militar –y la utilización reiterada de este mecanismo– no hizo sino demorar por muchos años un auténtico sinceramiento de la vida política argentina. Porque ocurría que había provincias que se resistían a ser radicales –Salta, Corrientes– y otras que no tenían ningún interés en dejar de serlo. Entre estas últimas, un caso paradigmático fue Buenos Aires, donde la elección del 5 de abril de 1931 y su posterior anulación tuvieron profundas consecuencias para el gobierno provisional.

A partir de 1932, la realidad política provincial mostró un inédito mosaico de posibilidades: partidos provinciales de origen conservador, y radicales antipersonalistas que se unían a nivel nacional bajo el manto de la Concordancia; expresiones locales, y a partir de 1935, las expresiones locales del radicalismo.

El todavía poderoso Partido Conservador gobernó en Buenos Aires, sólo interrumpido por una intervención nacional motivada por la necesidad de solucionar conflictos internos; con el nombre de Partido Demócrata, gobernaba en Mendoza; con el de Unión Provincial, en Salta. Santa Fe fue gobernada por una antigua escisión del tronco conservador, el Partido

Demócrata Progresista; intervenida la provincia, se sucedieron gobernadores de la Unión Cívica Radical Antipersonalista. Córdoba tuvo gobernadores del Partido Demócrata, y a partir de 1935 fue un bastión radical en el cual descolló Amadeo Sabattini, un gobernador progresista, verdadero caudillo con proyección nacional. En Entre Ríos gobernó ininterrumpidamente el radicalismo, y en 1935 se produjo –al contrario de lo ocurrido en el resto del país– la unión entre los sectores personalistas y antipersonalistas, que le posibilitaron el triunfo. En Corrientes se alternaron gobiernos antipersonalistas y autonomistas; en San Juan gobernó el bloquismo –escisión radical con perfil propio–, pero también puso fin a su gestión una intervención federal, y luego gobernó el conservadorismo. Otras provincias iniciaron inéditas y efímeras experiencias originales; fue el caso del Partido Defensa Provincial de Tucumán (más conocido como Bandera Blanca por su simbología), que combinó el apellido tradicional del gobernador que consagró, con profundas transformaciones sociales. Éstas llegaron al enfrentamiento con los poderosos intereses azucareros y finalmente desembocaron en la intervención federal que terminó con la experiencia en 1934; sucedió también otro gobierno conservador.

La estructura nacional de la Concordancia no se pudo mantener durante tantos años sino a través del fraude y el apoyo del Estado federal. Lo mismo ocurría en muchas de las situaciones provinciales. El fraude se justificó como "patriótico" frente a lo que se consideraban las gestiones detestables del radicalismo, expresión de su absoluta incapacidad para el gobierno. Algunos gobernadores, como Manuel Fresco en Buenos Aires, no se privaron de expresar públicamente su complacencia con

Luciano Molinas, gobernador de Santa Fe y líder del Partido Demócrata Progresista. Revista *Qué, 1964.*

estas prácticas, a las que reputaban absolutamente necesarias frente a los males de todo orden que se producirían en caso de que "ellos" no pudieran gobernar. Otros gobernadores fueron más discretos, pero igualmente efectivos en restringir y alterar la auténtica voluntad política.

Las medidas eran diversas y cubrían una amplia gama de posibilidades. Variaban desde la eliminación individual del padrón de electores hasta la proscripción lisa y llana de los partidos. En lo posible, el fraude no era total, sino parcial, reducido a aquellos lugares donde era imprescindible; se lo evitaba, sobre todo, en las grandes ciudades. Se basaba fundamentalmente en la manipulación de las urnas con los votos cuando llegaban a los edificios del Correo nacional, centro de concentración de las mismas. La violencia contra los oposito-

res –por la policía provincial o por los partidarios oficialistas con su anuencia– era el último recurso. Todas esas medidas, un abanico que se dosificaba convenientemente, sumadas siempre a la movilización de los grupos propios, bastaban para asegurar el resultado de gobiernos siempre ganadores.

No eran gobiernos absolutamente impopulares, asentados en la mera fuerza bruta o en la sola manipulación electoral. En las elecciones de la década en las que no hubo fraude –porque no se consideró necesario hacerlo incluso a costa de un error de cálculo que significó perderlas– o cuando el presidente Roberto Ortiz impulsó una decidida renovación de las prácticas electorales, los resultados mostraron en muchos casos cierta equivalencia en las fuerzas.

Así lo sugiere el inesperado triunfo de Sabattini en Córdoba; también las cifras de las elecciones en varias provincias durante el breve lapso de Ortiz, señalan una paridad; o incluso triunfos conservadores (así en Tucumán en 1941, y las elecciones para diputados nacionales de 1942 en Entre Ríos, Salta, Mendoza, Santiago del Estero, Corrientes, San Luis y Jujuy).

En suma, eran gobiernos dispuestos a mantenerse en el poder, en forma absolutamente independiente de lo que pudiera ser la puntual voluntad electoral en cada elección; y para ello estaban dispuestos a recurrir a cualquier práctica. Si los gobiernos conservadores de Buenos Aires fueron fraudulentos, los resultados electorales de la circunscripción segunda –la populosa ciudad de Avellaneda, mayoritariamente proletaria– estuvieron siempre vinculados a la carismática personalidad de un político conservador que controlaba incluso el juego y la prostitución.

Siempre quedaba –como último remedio– la intromisión directa del gobierno nacional, que podía asumir múltiples formas. Tucumán presenta un buen ejemplo: para presionar al díscolo gobernador de Defensa Provincial, el presidente Agustín P. Justo principió enviando un extenso mensaje telegráfico; luego impulsó personalmente una negociación con el ministro de Gobierno, que había llegado de Tucumán a Buenos Aires, y finalmente envió los antecedentes al Congreso, donde una sumisa mayoría dispuso la intervención federal en 1934.

El panorama de las fuerzas políticas de esta década larga quedaría incompleto sin la mención del nacionalismo. Movimiento atomizado en innumerables grupos, tuvo múltiples expresiones en todas las provincias. No dejaron de ser, sin embargo, grupos de estudios o de acción que reflejaban y discutían los grandes problemas nacionales. No tuvieron un interés directo en la vida política provincial; su misma ideología los llevó a desechar la vía de las elecciones.

La estructura institucional local –más allá de retoques menores– quedó intacta. El gobernador siguió siendo el eje fundamental alrededor del cual giraba la vida política provincial. La estructura que dirigía se ampliaba al compás de las nuevas funciones que los estados provinciales –de acuerdo con sus dimensiones y posibilidades– iban asumiendo. La legislatura mantuvo su condición de caja de resonancia de los problemas locales. El Poder Judicial sufrió los habituales cuestionamientos, no tanto a las personas concretas, sino a las formas de designación que todos criticaban, pero a las que todos recurrían cuando estaban en el gobierno.

Si bien hubo una renovación de los elencos gobernantes –especialmente en las provin-

cias de inmigración masiva–, se mantuvieron en el poder familias tradicionales, aunque acentuaron la tendencia a aceptar nuevos valores en la política local, que venían de familias inmigrantes, los que sin duda eran mayoría en las filas del radicalismo.

Las estructuras sociales no cambiaron demasiado. Los sectores empresarios se hallaban más cómodos con los gobiernos conservadores, menos proclives a sancionar normas protectoras del trabajo o al cumplimiento estricto de las existentes. El movimiento sindical no era fuerte, e incluso era inexistente en muchas provincias; tendía a ampliarse su espectro ideológico, porque sus miembros no sólo adscribían al socialismo, sino incluso participaban en todas las demás fuerzas políticas. La Iglesia Católica consolidó –contemporáneamente con el nivel nacional– una posición de preeminencia como factor de poder. En algunas provincias hubo una marcada complacencia de las autoridades civiles, que llegaron a establecer la enseñanza religiosa, como en el caso de Buenos Aires. En otras –Córdoba, Entre Ríos–, precisamente fue la diferencia de enfoque respecto de la educación entre los hombres del gobierno provincial y los de la Iglesia lo que llevó a enfrentamientos. Por último, más excepcional fue la tolerante y pacífica convivencia entre gobierno civil y eclesiástico que parecían destinados a enfrentarse, como ocurrió entre el gobernador Cantoni y el obispo José Orzali en la provincia de San Juan. Pese a proclamar un Estado laico, pese a no sancionar la enseñanza de la religión católica como le solicitaban algunos sectores, ambos mantuvieron un buen nivel de diálogo, que probablemente se sustentaba en una similar preocupación por las cuestiones sociales.

LA INTERVENCIÓN EN CUESTIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

En mayor o menor medida, todos los gobiernos de la década se volcaron decididamente a intervenir en las cuestiones económicas y sociales. La crisis mundial del treinta llevó a priorizar la búsqueda de soluciones al problema del desempleo. Esa preocupación se unía a la tradición –ideológica y partidaria– del *progreso*, medido en la realización de obras públicas que, a su vez, generaran empleo y al mismo tiempo significaran un crecimiento para las respectivas comunidades.

Más allá de las diferencias partidarias, en el fondo, todos los gobiernos de la época coincidían en los grandes problemas de la época. Radicales y conservadores hicieron toda la obra pública que estuvo a su alcance. Los conservadores siguieron la tónica del gobierno nacional y le dieron un fuerte impulso a la construcción de caminos. El gobernador Fresco, en Buenos Aires, se gloriaba de los caminos que había pavimentado. Similar fue la obra de los conservadores de Mendoza, que sobre el tejido esencial de los caminos realizados por la Dirección Nacional de Vialidad, pavimentaron la red caminera que unía los principales centros urbanos de la provincia, especialmente en el área metropolitana de la propia ciudad capital. Puentes de hormigón de audaz estructura y de hierro, reemplazaron a los viejos puentes de madera. También en Santa Fe, el gobierno de la democracia progresista desarrolló una vasta obra de pavimentación de caminos. En Salta se hicieron caminos, pero también natatorios públicos y un barrio obrero. Los conservadores de la mayoría de las provincias, pues, mostraron una gran capacidad de adaptación a los nuevos problemas. A des-

pecho de cualquier encasillamiento ideológico, hicieron intervenir al Estado cuanto les pareció conveniente, en algunos casos para defender intereses sectoriales, en otros, para orientar políticas que parecían necesarias al conjunto.

La "cuestión social" preocupó en todas las provincias; tanto radicales como conservadores impulsaron normas protectoras del trabajo. Muchas dictaron una copiosa legislación, regulando los más diversos aspectos de las relaciones laborales y creando instituciones de previsión social. En algunos casos hubo adaptación o regulación provincial de normas nacionales; en otros, se extendieron los beneficios concedidos por leyes nacionales a trabajadores de la provincia, que aquéllas no comprendían. También se sancionaron normas originales, algunas de las cuales pasaron luego a la legislación nacional. Un caso notable puede observarse en Santa Fe, donde no obstante la sucesión de gobiernos de la década –intervención nacional, democracia progresista, otra intervención nacional, sucesivas administraciones del radicalismo antipersonalista–, se mantuvo una constante preocupación por sancionar una legislación social.

Esta preocupación reconocía excepciones. Los conservadores de Tucumán y de Mendoza en ningún momento se distinguieron por su preocupación social, circunstancia fácilmente explicable porque su apoyo insustituible eran, respectivamente, los propietarios de los grandes ingenios y de las grandes bodegas; por tanto, ninguna legislación que impusiera obligaciones a los patrones iba a ser bien vista. Quedaba librado a esos grandes propietarios realizar las obras de "mejoramiento obrero" que consideraran convenientes y factibles. Algunos ingenios crearon barrios de vivienda para su personal, superando las viviendas precarias e insalubres que habían sido usuales hasta ese momento; pero en otros, ante la inexistencia de cualquier norma obligatoria, las condiciones deplorables de vivienda y trabajo continuaron siendo el común denominador. En definitiva, el intento de mejoramiento obrero del partido Bandera Blanca y de su gobernador Nougués fue abortado violentamente por la intervención nacional, y sus proyectos de legislación, rápidamente archivados. En Mendoza, la legislación protectora –sancionada por Lencinas en los años veinte– no fue derogada expresamente, pero tampoco se hizo nada para hacerla cumplir. Las iniciativas sociales apuntaron a un plan de viviendas y a la construcción de un imponente hospital central en la ciudad capital.

El crecimiento de las funciones del Estado nacional durante esta década larga significó paralelamente que nuevas reparticiones nacionales tendrían relaciones con las provincias. Se profundizó la participación de YPF en todo el país, pero otra repartición nacional fue la que más impacto causó en las geografías provinciales. La Dirección Nacional de Vialidad, a través de un enérgico plan de pavimentación de rutas troncales, mejoró de manera notoria las comunicaciones en todo el país e impulsó que las provincias a las cuales aquéllas llegaran, participaran –a través de sus propias direcciones de vialidad que reproducían el esquema nacional– mejorando los caminos de sus áreas más pobladas.

Nuevas instituciones creadas en el ámbito nacional tendrían directa e inmediata influencia sobre las provincias, desde el centro de poder en Buenos Aires. Juntas reguladoras –de la vid, del tabaco– intervenían en actividades

económicas que se desenvolvían en provincias, pero se dirigían desde Buenos Aires. Así, por la ley de vinos se llegó a comprar tierras plantadas con viñedos en varias provincias, con el propósito de extirparlos y vender las tierras en lotes de no más de cinco hectáreas a trabajadores rurales. Otra ley que a la larga tuvo un impacto muy grande en algunas provincias fue la de parques nacionales; pero al momento de su sanción no hubo problemas de jurisdicción porque todos se ubicaban en territorios nacionales. Con el tiempo, esas jurisdicciones nacionales –en algunos casos muy extensas– chocarían con los intereses provinciales, pues mientras los funcionarios eran defensores a ultranza del ecosistema, muchos funcionarios provinciales pensaban en los beneficios –directos e inmediatos– para las poblaciones locales.

Más sutil, pero a la larga de profundas consecuencias, fue la intromisión en las provincias motivada por los cambios en la legislación impositiva. El Congreso sancionó en 1934 la ley 12.138, de unificación de impuestos internos, que luego se complementó con la participación que la Nación concedió a las provincias del producto de réditos y ventas (leyes 12.143 y 12.147). Más tarde se agregaron el impuesto a los beneficios extraordinarios y el impuesto a las ganancias eventuales. Para la aplicación de todos esos gravámenes fueron necesarias nuevas oficinas nacionales que debían establecerse en las provincias. Dieron origen también a una costumbre que se consolidó hasta hacerse cotidiana en la vida política argentina: los gobernadores –en cualquier época y cualquiera fuera su relación con el poder central– debían arreglar sus asuntos en primer término con funcionarios de segundo orden, vinculados a las finanzas nacionales.

Al final de este período, un lúcido intelectual como Ezequiel Martínez Estrada podía hablar, refiriéndose a Buenos Aires, de la "cabeza de Goliath". La Argentina había quedado y quedaría cada vez más chica en relación de su capital, magnífica y gigantesca. Si Buenos Aires-Capital Federal quedaba como el polo soñado de los provincianos, su provincia homónima recibía multitudes de migrantes internos que buscaban en la gran ciudad el cumplimiento de sus aspiraciones de mejoramiento, y que por fuerza radicaban en sus alrededores. Ello provocaba a la provincia de Buenos Aires la necesidad de crear infraestructuras y servicios para una población creciente que concurría a ese polo industrial que se formaba. Más graves serían los problemas cuando ese monstruoso polo industrial dejara de funcionar –en el último tercio de siglo–, pero a pesar de ello, siguiera recibiendo oleadas de migrantes internos y de los países limítrofes.

RECONVERSIÓN POLÍTICA EN LAS PROVINCIAS (1943-1946)

Si hubo una revolución más presentida, pero menos esperada, fue la de 1943, un golpe militar que respondió pura y exclusivamente –como nunca antes y nunca después– a una logia militar, consecuencia del sutilísimo ajedrez de una persona que aparecía en una oscura segunda línea. En ese contexto es fácil comprender que en las provincias no tuviera preparación, ni tampoco el mínimo apoyo popular previo.

Desde Buenos Aires partieron los interventores nacionales, todos jefes militares en actividad que iban con el encargo preciso de

consolidar la obra revolucionaria. En su mayoría de ideología nacionalista, encontraron tanta oposición de los partidos tradicionales, como entusiasmo de quienes adherían al nacionalismo.

Con menor notoriedad actuaron otros jefes militares que ocuparon los cargos de delegados de la Secretaría de Trabajo y Previsión en las ciudades importantes y desarrollaron la función que cumplía la Secretaría en el orden nacional. A la larga, su actuación fue decisiva, pues fueron los que dinamizaron la poderosa maquinaria que se estaba montando desde Buenos Aires y le dieron una dimensión nacional, de la que hubiera carecido absolutamente sin ellos. Consolidaron las organizaciones sindicales locales o les dieron origen, privilegiando los sectores potencialmente afines, a través de la concesión de la personería gremial, solucionándoles los problemas iniciales de funcionamiento; articularon la mediación en los conflictos, la inspección de las condiciones de trabajo y, en general, expresaron el inédito apoyo estatal a las entidades obreras. Su influencia, obviamente, no se limitó a las ciudades donde se crearon, sino que se irradió por las respectivas regiones. Fueron estos funcionarios quienes realmente posibilitaron que las transformaciones políticas y sociales que estaban ocurriendo llegaran a todo el país. Delegados de una autoridad nacional de segundo orden, pasaron a ser los factores más importantes de cambio, mucho más que quienes ejercían la plenitud del poder provincial.

En los años posteriores, cuando la figura de Juan D. Perón se hizo pública y se convirtió en el centro de la discusión política, tanto los interventores como las delegaciones cumplieron un papel preponderante a favor del nuevo líder carismático. En cada provincia, se sumaron grupos disímiles. En Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, a las masas obreras que sin duda se volcaron entusiastas al nuevo liderazgo, se sumó un aporte importante de dirigentes políticos antipersonalistas o conservadores. En Jujuy y Tucumán, por el contrario, lo decisivo fue la movilización de los obreros cañeros, que encontraban en el naciente justicialismo la expresión concreta de sus luchas históricas. En todas, especialmente en el interior, menos ostensible pero sin duda convincente, fue decisivo el apoyo de la Iglesia Católica, tanto de su jerarquía como la de los laicos.

El justicialismo. Diversidades locales de un partido nacional

El contundente triunfo de Perón en 1946 sólo tuvo una excepción: la provincia de Corrientes. Ascendió al gobierno una coalición de los viejos partidos provinciales, dispuestos a dar una nueva batalla contra el gobierno nacional que venía a sacudir la histórica *entente* correntina. El viejo pacto que unía a autonomistas y liberales ganó las elecciones de 1946; pero no pudieron evitar la furia del vicepresidente, correntino, históricamente vinculado al antipersonalismo radical, y al que la subsistencia de este gobierno opositor en su provincia parecía casi una afrenta personal.

Este hecho arbitrario estaba dentro de la tradición política argentina. No fue, sin embargo, el problema fundamental. La urgencia en presentarse y ganar las elecciones de 1946 postergó las disensiones internas del naciente justicialismo. Si el liderazgo nacional era incuestionable –y de hecho no fue cuestionado seriamente–, el lugar que quedaba para el disenso estaba en las provincias.

El gobernador Domingo Mercante junto con el presidente Perón y su esposa, Eva Duarte, acompañado por varios ministros y el presidente de la Cámara de Diputados, Héctor J. Cámpora.

En ellas, bajo la aparente uniformidad de una doctrina común y un liderazgo, florecieron las disputas entre sectores tan disímiles como difíciles de conciliar. Buenos Aires fue una excepción: el coronel Domingo Mercante –uno de los apoyos fundamentales de Perón– exhibía un liderazgo acotado, pero sin fisuras ni cuestionamientos, que posibilitó un gobierno constructivo. En 1952, desapareció de la escena política silenciosamente; era el único con condiciones de líder y méritos partidarios suficientes como para ser una eventualísima competencia para el mismo Perón.

Perón no era hombre de entender –y menos de aceptar– un federalismo que pudiera significar diversidad. Cuando asumió la presidencia, planteó las cosas en términos claros y precisos, con el estilo militar que exhibía cuando no necesitaba negociar. De Buenos Aires salieron nuevamente las intervenciones federales que, siempre encuadradas dentro de los artículos 4 y 5 de la Constitución Nacional, pretendían uniformar las voluntades provinciales. Santa Fe, Santiago del Estero, Catamarca y Mendoza cayeron fulminadas por intervenciones nacionales sancionadas por decreto, cuyo fundamento –novedoso, por cierto– fue la ineficiencia en cuestiones de gobierno.

En otras provincias, las tensiones entre los distintos grupos pudieron ser solucionadas sin una intervención federal. Generalmente fue consecuencia de la debilidad extrema de alguno de los grupos, de la posibilidad de adaptación de todos, o de la ausencia de algún liderazgo suficientemente fuerte como para despertar las iras de todos los demás. En Córdoba, una fuerte corriente laborista desapareció, diluida en el conjunto de hombres que se-

guían a Perón, gracias al empeño de algunos sectores enemigos dentro de la provincia y ayudados por la estructura partidaria nacional.

Superadas esas disensiones iniciales, las dirigencias locales comprendieron no sólo que el liderazgo era indiscutido, sino que cada vez más las cuestiones provinciales tenían una última e inapelable resolución en Buenos Aires. Si el justicialismo local no era lo suficientemente homogéneo, si no había un liderazgo claro –que al mismo tiempo no presentara duda alguna sobre su lealtad con las autoridades nacionales–, la elección de gobernador pasaba por Buenos Aires. Y allí participaban todas las autoridades nacionales importantes, a las que se sumaba Eva Perón mientras vivió. Todos pretendían influir en la decisión de quien en definitiva era el único dueño del poder real: el propio Perón.

Había, por tanto, una injerencia clara y directa en las designaciones de gobernadores. Ello explica que –fuera de los primeros– la mayoría estuviera formada por funcionarios nacionales –de preferencia, militares– que tenían la particular característica de haber nacido en la provincia a la que ahora llegaban como gobernadores. Ninguno tenía genuino arraigo, ni mucho menos era un conspicuo dirigente político. Eran meros enviados de un poder central que cada vez dejaba menos margen de maniobra a los gobiernos locales, por la lógica de un régimen político al que su liderazgo hacía indispensablemente centralizador. Sin embargo, se mantuvo inalterable una tradicional costumbre argentina: muchos gobernadores pasaron luego a ser representantes de sus provincias en el Senado de la Nación.

Sólo en marzo de 1955 fueron nuevamente intervenidas varias provincias: otra vez Santa Fe y Santiago del Estero, a las que ahora se agregaba Tucumán. El fundamento brindado por el ministro del Interior era que sus gobiernos habían sido "poco activos". Las estructuras gubernativas se mantuvieron en líneas generales sin modificaciones, incluso luego de las reformas constitucionales que se realizaron como consecuencia de las reformas introducidas en la Constitución Nacional en 1949. La preeminencia en las funciones de gobierno correspondió a los poderes ejecutivos. La única modificación importante ocurrida en el período –en algunos casos, durante los años de la revolución de 1943 y en otros, en los primeros años de gestión justicialista– fue la creación de los tribunales del trabajo.

La vida política giró fundamentalmente alrededor de los grupos oficialistas. Una mayoría incontrastable –que se reiteraba en cada elección– y un férreo control de los medios de prensa redujeron la oposición en todas las provincias a una mínima expresión. La convivencia democrática dependió en cada caso de los hombres de cada provincia, que a veces superaban sus diferencias o las disimulaban en aras de la pacífica convivencia en ciudades pequeñas.

Los apellidos del justicialismo eran nuevos. Algunos profesionales exitosos –reiterando el esquema previo del radicalismo– y viejos dirigentes de otros partidos convivían con dirigentes gremiales que habían accedido a los primeros planos con la llegada de Perón. Los justicialismos locales con el transcurso del tiempo lograron cierta homogeneidad, pero nunca cesaron por completo las tensiones entre los políticos peronistas y el movimiento obrero organizado en la Confederación General del Trabajo (CGT) local, cuya importancia era muy grande. La provincialización de los territorios nacionales del Chaco y de La Pam-

pa, respectivamente convertidos en las provincias "Presidente Perón" y "Eva Perón" en 1952, fue decididamente impulsada por las organizaciones gremiales locales, que contaron con el apoyo incondicional de Eva Perón. Los factores de poder tradicional se vieron acotados, pero de ninguna manera desaparecieron; las nuevas ideas proponían un papel creciente del Estado, pero no su desaparición. Un caso paradigmático fue el de Tucumán: el fuerte conglomerado empresarial azucarero vio crecer a un sindicalismo combativo, pero nunca quedó a merced de él.

Tal esquema político tiene su explicación en que las elecciones de 1946 barrieron con todas las expresiones políticas anteriores. Dos de las más importantes –el bloquismo sanjuanino y el lencinismo mendocino– se adhirieron al naciente justicialismo. Los radicales antipersonalistas –que habían tenido peso en algunas provincias– desaparecieron definitivamente, volviendo al radicalismo o fundiéndose en el justicialismo. Sólo en pocas provincias, grupos conservadores pudieron al menos presentar fórmulas para las elecciones de gobernador.

Aquel liderazgo y la falta de oposiciones locales importantes permitieron que –pasados los primeros momentos– sólo en una ocasión afloraran diferencias claras, y fue en una situación excepcional y atípica: el incomprensible conflicto con la Iglesia que se desarrolló a partir de 1954. Cuando desde el gobierno nacional llegó la orden de controlar las actividades de las organizaciones católicas, la mayoría de los gobernadores las cumplieron de manera suficientemente flexible como para que sus coterráneos entendieran que estaban cumpliendo órdenes, que no les quedaban alternativas y que en todo caso lo hacían a desgano. Hubo casos en que policías encargados de vigilar alguna reunión, terminaron por confiar a sus observados el colegio católico donde habían estudiado. Y cuando las órdenes fueron demasiado concretas, la respuesta no se hizo esperar: el gobernador de Salta, aunque cumplimentó algunas medidas restrictivas, hizo llegar seguridades a las instituciones católicas y finalmente encabezó la tradicional procesión del Señor del Milagro. Algo similar ocurrió en la provincia de Catamarca. Por el contrario, hubo duros enfrentamientos en Córdoba y especialmente en La Rioja. En esta última provincia, la tradicional procesión del Niño Alcalde fue prohibida. En Rosario fueron detenidos dirigentes de la Acción Católica durante algunos días. A esta altura, la cuestión dejaba de ser religiosa para ser política, pues los opositores a Perón se sumaban sin excepciones, especialmente en lugares tradicionalmente católicos; y se transformaba en un problema de conciencia para muchos dirigentes que se sentían tan católicos como peronistas y que recibían ahora –impensadamente– permanentes directivas contrarias a la Iglesia. Ser católico se transformó en motivo de persecución –o al menos de exclusión política– dentro mismo del justicialismo y fue causa suficiente para alejar al gobernador de Santiago del Estero y al intendente de la ciudad de Córdoba.

Las intromisiones formales –vía intervención federal– suelen ser las más traumáticas, pero no necesariamente las de consecuencias más importantes. Pocas veces se vio tan alterado el régimen federal como durante la gestión de Perón. Algunas medidas fueron la continuación de tendencias que ya se habían advertido con anterioridad. Otras fueron consecuencia de la expansión de funciones del Estado nacional.

Entre las primeras se puede señalar la continuación del criterio de coparticipación de impuestos que originariamente correspondían a las provincias. En 1952 se sancionó un régimen referido al impuesto sustitutivo al gravamen a la transmisión gratuita de bienes. Más tarde se intentó establecer un régimen general de coparticipación a través de la sanción de las leyes 14.390, 14.788 y 14.060. Fue muy criticado por los especialistas, por la diversidad de índices que se aplicaban en casos de impuestos muy semejantes, por la diversidad de organismos con funciones semejantes y por la arbitrariedad de los porcentajes de distribución entre Nación y provincias, y de éstas entre sí. A falta de un criterio científico claro, el poder negociador de cada parte parecía determinar su regulación.

El Estado nacional –siempre con la idea de cumplir sus fines– sancionó leyes que debían ser acompañadas por normas similares en el territorio provincial. Un caso sintomático fue la ley 14.392 de 1952, que continuaba la línea de las grandes leyes de colonización del siglo anterior. Algunas provincias dictaron leyes y organizaron reparticiones en función de esta ley. El caso más acabado fue el de la provincia de Mendoza, que mediante la ley 2021 inició un vasto plan de colonización agrícola en la provincia –en tierras nacionales y por subdivisión de tierras particulares–, que perduró con muy diversas variantes hasta 1982.

Otras intromisiones fueron propias y exclusivas del régimen justicialista. La Fundación Eva Perón –especialmente en vida de su creadora– multiplicó obras en todas las provincias, sin que prurito jurisdiccional alguno detuviera el ímpetu creador, ni que algún gobernador siquiera puntualizara queja alguna. Muy distinta fue la actividad de una comisión bicameral del Congreso Nacional formalmente destinada al análisis de la libertad de prensa: con su titular al frente, se movilizó por diversas provincias cerrando medios de comunicación escritos, por encima de cualquier órgano de poder local.

El más importante recorte de las funciones de las provincias fue, sin embargo, el más sutil, el que pasó más desapercibido, precisamente porque la política que lo generaba gozaba de un altísimo consenso, no sólo político sino social. El gran número de empresas estatizadas significaba que el gobierno nacional –cualquiera fuera la estructura jurídica que cada empresa asumiera– tenía un cúmulo de facultades en el territorio de cada provincia. Unas más, otras menos, tenían que negociar con directores de YPF, Teléfonos, Ferrocarriles del Estado. La intromisión se disimulaba por el enorme consenso que tenían esas medidas; pero en definitiva, los gobiernos de provincias en vez de tratar con directorios extranjeros trataban con argentinos que tenían su sede en Buenos Aires. El común denominador político de esos años contribuyó, sin duda, a que el cambio no tuviera casi repercusión.

La obra de los gobiernos de la época siguió las alternativas de los vaivenes de la economía nacional. Los primeros años del gobierno de Perón fueron de bonanza económica, que en todas las provincias se tradujo en la posibilidad de encarar importantes obras públicas. A la lista tradicional de caminos y obras de irrigación, se sumó un incremento en el ritmo de construcción de barrios de vivienda, hospitales, hogares de ancianos y en general obras vinculadas a los sectores sociales postergados y que el justicialismo atendía con preferencia. Ese ritmo de obra se desaceleró en los momentos de crisis económica, pero aun así se iniciaron algunas medidas importantes que otros gobiernos posteriores completarían.

Período pendular (1955-1983)

Civiles y militares

Las continuas alternancias de gobiernos civiles y militares en el orden nacional significaron una enorme dificultad para el funcionamiento del sistema federal. Las provincias tendían a ser meras demarcaciones territoriales. Sus autoridades fueron desconocidas por los gobiernos militares –que enviaron interventores y luego lisa y llanamente designaron gobernadores (en 1966 y 1976)–, que también disolvían los órganos legislativos locales. Menos intromisiones –generalmente reducidas a los tribunales supremos– sufrieron los poderes judiciales, que salvo excepciones pudieron desenvolverse normalmente en todas las causas que no chocaran con las directivas que imponía el Poder Ejecutivo Nacional.

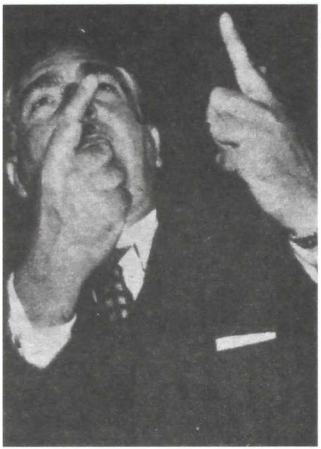
Varias veces, sin embargo, pareció que el país podía encarrilarse en la senda de la democracia.

En 1958, la Unión Cívica Radical Intransigente triunfó en forma absoluta en todo el país, incluso en las nuevas provincias que se incorporaban a la Nación sobre la base de los antiguos territorios nacionales. A todo el país alcanzaba ahora el régimen federal de autonomías provinciales, con excepción de Tierra del Fuego.

En ese momento, un conjunto de gobernadores de excepcional capacidad ocupó los cargos en la mayoría de las provincias. Oscar Alende en Buenos Aires, Carlos Silvestre Begnis en Santa Fe, Raúl Uranga en Entre Ríos, Anselmo Zoilo Duca en el Chaco, entre los más destacados, concretaron la política del desarrollismo en expresiones locales. Quizás el logro más espectacular fue el comienzo de las obras del túnel subfluvial que acometieron las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, dispuestas a terminar con el histórico aislamiento de la Mesopotamia y afianzar la relación entre dos provincias a las que sólo un sistema de balsas unía a través del ancho río Paraná. En todas las provincias se dio un fuerte impulso a una multitud de obras públicas. En algunas de ellas se comenzaron o continuaron estudios de iniciativas que recién se concretarían años después. Los aeropuertos posibilitaron la unión de muchas capitales, mientras se multiplicaban caminos y redes de energía eléctrica. La regularización de los títulos de propiedad en las provincias que habían sido hasta hacía poco territorios nacionales, ocupó la preferente atención de los gobiernos locales, en especial los del Chaco y de Santa Cruz. En todos esos ex territorios nacionales había que crear los aparatos estatales que estaban en germen, y que en algunas de las demás provincias eran varias veces centenarios. Aunque menos perceptible, por debajo de la cotidiana inestabilidad política, un empuje transformador atravesaba las provincias.

Los elencos de gobernantes se componían básicamente de hombres provenientes de las profesiones liberales, exitosos en sus actividades, que las habían desarrollado con un compromiso social y personal. Con el tiempo –y ante el desgajamiento de la Unión Cívica Radical Intransigente, luego Movimiento de Integración y Desarrollo, siempre liderado por el ex presidente Arturo Frondizi– algunos de ellos impulsarán expresiones políticas locales: todavía con la UCRI en el poder, será la Cruzada Renovadora de San Juan; luego, el Movimiento Popular Pampeano (1971) y el Movimiento Popular Jujeño.

En esos años, en muchas provincias nacen –como respuesta a la proscripción– los llama-



Oscar Alende, en uno de sus clásicos gestos de orador político. Revista *Qué*, 1964.

dos partidos neoperonistas, que con variadas denominaciones presentan una nueva cara del justicialismo: más dinámica, más autónoma de las directivas del líder exiliado en Madrid, muy consustanciada con las realidades locales. Así se forman en esos años la Unión Popular en Buenos Aires, el Partido Laborista en Santa Fe, el Partido Tres Banderas en Entre Ríos, el Movimiento Popular Neuquino, el Partido Blanco de los Trabajadores de Jujuy. En algunos casos, junto a esas expresiones mayoritarias, coexistieron otras, de escasa significación pero que evidenciaron la dificultad de mantener la unidad partidaria aun en los límites estrechos de cada provincia.

El caso más interesante de todos ellos es el del Movimiento Popular Neuquino, aún hoy una fuerza política incontrastable. Se consolidó por el impulso que le dieron los dos hijos de un modesto inmigrante libanés, devenido en próspero almacenero de una localidad del interior provincial: los hermanos Felipe y Elías Sapag. Desde 1958, gobiernan ellos u hombres de su línea partidaria en forma casi ininterrumpida; incluso durante los gobiernos militares su popularidad y su habilidad política los hace necesarios. Crecen libres de la inicial tutela justicialista, enfrentándose inclusive, encarnando los intereses y aspiraciones provinciales frente a un gobierno nacional que a través de múltiples organismos limita la autonomía provincial o desconoce las preocupaciones locales. Con una fina percepción de las aspiraciones, no sólo de los neuquinos sino de muchos argentinos migrantes, que se radican allí atraídos por las posibilidades de una provincia crecientemente pujante, consolidan sus estructuras políticas, negociando con los dos grandes partidos nacionales –radicalismo y justicialismo–, pero manteniendo un perfil absolutamente propio y original, que es reconocido y avalado por los votantes provinciales en sucesivas elecciones.

Una nueva esperanza de encauzamiento democrático duró menos aún (1963-1966). El drama de la extrema división política que aniquila la efectividad del Congreso Nacional, se extiende a la mayoría de las provincias. La mayoría de las fuerzas políticas se ve sometida a dolorosas y repetidas divisiones que esterilizan no sólo la actividad de gobierno, sino que dificultan la mera convivencia democrática. Un buen ejemplo es la provincia de Santa Cruz: en 1965, sobre un padrón de 21.317 votantes, se disputan los cargos electivos doce partidos, todos los cuales son divisiones de los partidos nacionales; uno solo pretende ser una alternativa meramente local.

Otro golpe militar arrasa con las instituciones provinciales, en su mayoría gobernadas por

el radicalismo del pueblo. Los poderes judiciales son respetados, pero a condición de que no obstaculicen los planes de gobierno; la independencia es preservada, siempre que no haya peligro para el régimen militar. Ello se vio claro en 1968, cuando un juez de Rosario hizo lugar a un recurso de amparo para la realización de un acto y posterior manifestación que estaban prohibidos. La consecuencia inmediata fue la exoneración del juez y una profunda intervención al Poder Judicial en la ciudad santafesina, que si bien sirvió en algunos casos para una depuración de la estructura judicial sin formalismos –ni tampoco garantías–, anuló cualquier posibilidad de alteración de las pautas fijadas por el gobierno nacional.

El régimen político cambió sustancialmente; ya no fue más un gobierno militar con idea de interinato, sino que se asumió como un gobierno intemporal, que debía durar mientras fuese juzgado necesario por sus dirigentes. En ese contexto, y más allá de que el Estatuto de la Revolución señalara la aspiración a un régimen federal, se estructuró un régimen unitario, en el cual los gobernadores de provincia tuvieron funciones muy acotadas. Sus planes y gestiones fueron permanentemente supervisados desde la Capital Federal. A pesar de esa ausencia de participación popular, algunos gobernadores establecieron buenas relaciones con las comunidades locales y desarrollaron una intensa actividad.

Los gobernadores fueron mayoritariamente militares, pero una provincia importante como Córdoba fue siempre gobernada por civiles. Los elencos gobernantes reflejaron heterogeneidad, más allá de ciertas pautas comunes. Había hombres que por su anterior militancia partidaria quedaron excluidos de la función pública. Otros –vinculados a los tradicionales factores de poder o grupos de presión provinciales– encontraron el momento y la forma para participar en la función pública: de la Iglesia Católica llegaron quienes ocuparon los ministerios de Educación locales, mientras que los ministerios relacionados con las obras públicas y la hacienda provincial eran cubiertos con empresarios de los nucleamientos del sector en cada provincia. En algunos casos, especialmente en las provincias más pequeñas –un buen ejemplo fue La Rioja–, convivieron hombres de distintas banderías políticas, unidos circunstancialmente por un gobernador conciliador y convocados tras objetivos concretos.

Una expresión profundamente original en la historia argentina resultaron las "ligas agrarias", aparecidas en esos años. Con distintas denominaciones (Ligas Agrarias Chaqueñas, Unión de Ligas Campesinas Formoseñas, Movimiento Agrario de Misiones, Unión de Ligas Agrarias Santafecinas, Ligas Agrarias Correntinas), significaron una inédita unión de 45.000 familias campesinas de escasos recursos económicos en toda la región del Nordeste. Con un gran nivel de participación, excedieron los esquemas tradicionales de los partidos políticos, presionando en busca de mejores condiciones de vida y –suprema aspiración– la posesión de tierra, organizando marchas y movilizaciones. Los gobiernos provinciales –primero los militares y luego los civiles– no las supieron acoger con suficiente amplitud, ni dieron cauce genuino a sus inquietudes. A sus reivindicaciones se las buscó confundir con las líneas de guerrilla violenta. A la postre, su lucha fue cercenada por el nuevo gobierno militar sin ningún tipo de distinción con lo que no era una expresión política de minorías intelectualizadas, sino por el contrario, una genuina movilización popular.

A pesar de ese centralismo, este régimen, al final de su existencia, sancionó una norma que implicaba una mejora sustancial en la relación entre la Nación y las provincias. Una nueva ley de coparticipación de los impuestos simplificó el mecanismo de distribución y control, combinó diversos indicadores para señalar los porcentajes que correspondían a cada provincia y les dio representación en una Comisión Federal de Impuestos.

Al reiniciarse la actividad política –fines de 1971–, los dos grandes partidos nacionales –justicialista y radical– acordaron la Hora del Pueblo, un ámbito de entendimiento que sería el inicio de la convivencia posible entre ambos partidos, y de todos los partidos. En las provincias, tuvo una repercusión meramente formal. En su esencia, era un gran gesto, y como tal, el valor estaba dado por la superación de diferencias de los principales referentes nacionales.

En varias provincias se mantuvo la vigencia de expresiones políticas locales, la mayoría de tradición conservadora o como ahora prefirieron llamarse en algunos casos, de vocación "centrista". Algunas de ellas pretendieron estructurar una alternativa nacional, incluso con figuras militares de actuación en los años anteriores.

El justicialismo se presentó con fuerza arrolladora. Aun así, en dos provincias –Neuquén y San Juan– triunfaron expresiones locales como el Movimiento Popular Neuquino y el Partido Bloquista, y en otras –Corrientes, Mendoza, Catamarca, Chubut, Jujuy, La Pampa, Río Negro, Salta–, diversas corrientes alcanzaron porcentajes significativos de los votos, desplazando al radicalismo al tercer lugar en la elección provincial.

Las divisiones se plantearon, una vez más, dentro del partido triunfante, siguiendo las líneas internas. Así se escindieron claramente los que seguían la *Tendencia* –Mendoza, Córdoba, Buenos Aires, Santa Cruz– de los que eran leales solamente a Perón y estaban prestos a seguir con sus dictados, cualquiera fuera el rumbo que éste tomara. Los primeros fueron desplazados por los mecanismos habituales, adaptados a los nuevos tiempos: intromisiones federales, revueltas policiales que las preparaban, pedidos de renuncia, quites de colaboración. En ese contexto, Santa Fe –gobernada por el único mandatario que provenía del MID, pero designado por Perón en el Frente Justicialista de Liberación– constituyó un oasis de gobernabilidad en una situación crecientemente tensa.

En cada provincia siguieron interviniendo los grupos de poder habituales. Si no había dudas de que la política era nacional, tampoco puede haber dudas de que los nuevos esquemas macroeconómicos incidían directamente en las economías regionales que nutrían las arcas de los gobiernos provinciales, que a su vez debían recortar sus propias inversiones. Los problemas económicos no encontraron respuestas en el régimen militar y ello explica que los años 1969 y 1970 fuesen de convulsiones en muchas provincias (Corrientes, Santa Fe –en la ciudad de Rosario–, Mendoza y principalmente la explosión popular conocida como el "Cordobazo", en la ciudad de Córdoba), pero sólo de manera ocasional o subsidiaria estuvieran dirigidos contra las autoridades provinciales (el "Viborazo", también en Córdoba, en 1971). En las provincias era donde más se sentían las consecuencias de los planes de estabilización, pero todos tenían en claro que la única alternativa era un cambio a escala nacional y en el contexto de la época sólo se lograba a través de las grandes organiza-

ciones de dimensión y conducción nacional, fueran estudiantiles, sindicales, políticas o guerrilleras.

El accionar desbordado de todas ellas, la intolerancia, la dificultad para el diálogo, la violencia como alternativa de cambio para muchos protagonistas, sumó tensión a los gobiernos civiles que se sucedieron entre 1973 y 1976. Si formalmente no hubo cambio alguno, la realidad institucional no pasaba por los gobiernos de provincias, que además poco pudieron hacer. Múltiples problemas los acosaron: divisiones internas en el gobierno de cada provincia, dificultades para los pagos a causa de la inflación creciente, conflictos laborales casi permanentes ante el deterioro salarial. En muchas provincias, el escenario político local reprodujo los grandes enfrentamientos nacionales; incluso en algunas, los agrupamientos sindicales –Mendoza, Córdoba– impulsaron la deposición de las autoridades provinciales.

La política argentina se tornaba más y más violenta. Los grandes grupos guerrilleros –especialmente Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)– ocuparon el centro de la escena. Este último (expresión del Partido Revolucionario de los Trabajadores), tuvo su origen lejano en Santiago del Estero, provincia pobre y marginada, y luego se trasladó a la provincia de Tucumán, donde tuvo su mayor actividad. Ambos –pese a declaraciones en contrario– no pudieron escapar al sino histórico de todas las grandes organizaciones argentinas. Por imperativo de su misma dinámica y la lucha armada que habían planteado como metodología, necesariamente fueron unitarias en su concepción y en su accionar. No tenían otras alternativas, más allá de alguna expresión particular en una provincia determinada, como fue el Partido Auténtico (expresión política de los Montoneros), que disputó sin éxito la gobernación de Misiones. Frente a esas estructuras nacionales de guerrilla, la respuesta también fue siempre nacional. Especialmente desde la creación del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) en la década del sesenta, y a través de organismos similares creados con posterioridad, fue el Estado nacional quien desarrolló el aparato represivo –siguiendo los lineamientos de la "Doctrina de la Seguridad Nacional"–, directamente o en forma paralela a través de organismos paramilitares. Las policías y los servicios penitenciarios provinciales fueron integrados en ese esquema. El punto máximo de enfrentamiento ocurrió en la provincia de Tucumán entre la guerrilla rural del ERP (la llamada "Compañía de Monte Ramón Rosa Giménez") y el Ejército, a través del Operativo Independencia. La magnitud de la lucha redujo a las instituciones provinciales casi al papel de meros espectadores de la contienda, o las hizo desaparecer en las zonas de combates.

Esta situación alcanzó su más alta expresión a partir del 24 de marzo de 1976. Una vez más, por obra de otro "Estatuto" y de novedosas "Actas", se destituyeron los poderes ejecutivos provinciales y se disolvieron las legislaturas provinciales; la misma suerte corrieron los tribunales supremos y aunque fueron expulsados algunos magistrados, quedaron subsistentes los cuadros fundamentales de los poderes judiciales de cada provincia, limitados a ejercer la función jurisdiccional en todo lo que no afectara al nuevo régimen instaurado.

De los cargos de gobernadores quedaron en una primera etapa absolutamente excluidos los ciudadanos civiles; alrededor del 50% de los cargos fue ocupado por oficiales del Ejército, y en partes iguales se repartieron las

Casa de Gobierno de la provincia de Tucumán.

demás gobernaciones las otras fuerzas. Hombres provenientes de los partidos provinciales integraron, de manera continua, los cuadros medios de la administración: ministros y subsecretarios, intendentes y jefes comunales.

Algunos de los gobernadores militares tuvieron un protagonismo político importante; tal fue el caso del gobernador de Buenos Aires, general Ibérico Saint Jean. Otros realizaron una labor que les valió la simpatía de las poblaciones que les había tocado gobernar. Así ocurrió en Salta, Chaco y Tucumán, provincias en las cuales volvieron a gobernar –en elecciones inobjetadas, realizadas en plena democracia– los jefes militares que el "Proceso de Reorganización Nacional" había designado. El caso más significativo fue el de Tucumán, pues el general Antonio Domingo Bussi había sido duramente cuestionado por violaciones a los derechos humanos y por los criterios extremadamente autoritarios que aplicó en el gobierno.

La administración de justicia funcionó en las causas comunes, en cuanto no se vieran comprometidos los fines fundamentales del régimen militar. Los recursos de *habeas corpus* y todo cuanto tuviera que ver con la represión y lucha antisubversiva, usualmente no pasaba por los carriles judiciales de las provincias. Y si lo hacía, era en general un mero trámite que no pretendía ir al fondo de la cuestión. Sólo al final de este período, la desaparición de dos personas en Rosario –y su posterior muerte en un dudoso enfrentamiento en la provincia de Buenos Aires– mostró una investigación profunda y seria.

Durante todos estos años, y más allá de la estructura formal de la administración pública provincial, tuvieron una intervención no formal, pero no por ello menos efectiva, los jefes militares que se desempeñaron en las provincias, a cargo de las grandes unidades de batalla en las que estaba organizado el Ejército Argentino. Así, los comandantes de cuerpo (situados en Rosario, Córdoba, Bahía Blanca) e incluso los jefes de regimientos tenían una importancia fundamental en la marcha de las respectivas administraciones, o al menos en los temas que les interesaban directamente. Ellos fueron los encargados de conducir los tramos finales de la guerra antisubversiva, y en función de esos objetivos, todas las policías provinciales estuvieron subordinadas al mando militar, frecuentemente incluso a través de la designación de un oficial superior en actividad. Precisamente en esas fuerzas policiales provinciales –bajo control militar– se cometieron algunas de las peores violaciones de los derechos humanos. En esos términos, la represión de actividades consideradas subversivas dejaba de ser una operación militar, o incluso una actividad fuera de la ley –no había Estado de Derecho–, para transformarse en una persecución fortuita y arbitraria, en la cual las responsabilidades se diluían hasta desaparecer.

Los partidos políticos estaban disueltos; pero fue menester implementar alguna forma de vinculación con los sectores sociales existentes, que eran admitidos porque había certeza de que no tenían vinculación alguna con la guerrilla. Sólo a través de ellos se podía expresar algún tipo de participación, reducida a los temas que los gobernantes querían incluir en la agenda, o que admitían como discutibles; cada vez más se dejaban oír quejas por la política económica, aun de sectores afines. En ocasiones, incluso, ministros del gobierno nacional se constituyeron en poblaciones secundarias (por ejemplo, San Francisco en Córdoba) para mantener multitudinarias reuniones en las cuales se oían reclamos, pero fundamentalmente se daban orientaciones y directrices.

Los sectores gremiales y sociales en general estaban reprimidos. La Iglesia Católica se expresó de manera diferente según los lugares. En algunos casos, lo hizo en una actitud de claro enfrentamiento. El caso más significativo fue el de monseñor Enrique Angelelli, en La Rioja, que culminó con la muerte del prelado en un provocado accidente automovilístico. En general, prevaleció un amistoso entendimiento en el área de la educación y de discreta influencia sobre las autoridades militares para atenuar algunos casos puntuales de represión.

En los últimos años del período fue perceptible que era necesario pensar en la participación de civiles; al menos, con los que fueran afines. Ascendieron así a partir de 1981, en muchos casos, a los cargos de la administración provincial –incluso gobernadores o intendentes– civiles vinculados con el régimen militar. Nuevamente, quienes aceptaron participar fueron, en su inmensa mayoría, miembros de partidos provinciales, hombres que en algunos casos carecían de todo arraigo popular, o técnicos de actuación reducida al ámbito profesional. Notoria excepción resultó el bloquismo de San Juan, única fuerza importante –a nivel local– que participó. El posterior recambio presidencial ampliará la nómina de gobernadores civiles. Las provincias más importantes –Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba– fueron entonces gobernadas por civiles; pero sólo en Mendoza, Jujuy y San Juan, gobernaron civiles que representaban partidos

locales de significación (respectivamente, el Partido Demócrata, el Movimiento Popular Jujeño y el Partido Bloquista).

EL DESARROLLO COMO PREOCUPACIÓN NACIONAL

Fuera bajo gobiernos militares o democráticos, a partir de 1955 se consolidaron y crearon organismos nacionales encargados de movilizar recursos y generar alternativas de cambio. Entre otros, hay que mencionar a la Comisión Nacional de Energía Atómica, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Estas y otras instituciones de menor importancia daban la impronta del modelo de desarrollo que se proponía: aun cuando algunas tuvieran una gran dispersión espacial, se ubicaran en distintos lugares del país y abordaran problemáticas regionales –el mejor ejemplo en ese sentido es el INTA–, la planificación y la organización eran nacionales y por tanto, emanaban de ese gran centro que era y es Buenos Aires.

Más adelante, incluso se crearon organismos nacionales para el desarrollo de aspectos muy concretos de la Patagonia. Nacieron así las empresas Hierro Patagónico S. A. M. (HYPASAM), destinada a desarrollar el yacimiento de hierro de Sierra Grande, en la provincia de Río Negro, o HIDRONOR, para la construcción de la gigantesca presa de El Chocón- Cerros Colorados, en las provincias de Neuquén y de Río Negro.

En suma, más allá del signo político, del origen o legitimidad del gobierno, el Estado nacional seguía una constante histórica: creciente intervención para decidir cuestiones que, desarrollándose dentro del territorio de cada provincia, eran consideradas de interés para el conjunto de la Nación. La ausencia de participación –orgánicamente articulada– de la ciudadanía local por obra de los gobiernos militares, agudizó esa antigua tendencia nacional.

Sin embargo, junto a esa tendencia a la centralización, también se abría paso un impulso a la participación en las transformaciones que se anhelaban con urgencia. Fue característica de esos años la revitalización de la institución de los pactos interprovinciales. De antigua estirpe, anteriores a la Constitución Nacional y expresamente invocados por ésta como fundadores de la organización nacional, fueron actualizados y recreados por las provincias para realizar obras públicas –el caso del túnel subfluvial Santa Fe-Paraná fue el más importante–, para regular los recursos hídricos cuando debían compartir cursos de aguas, o para armonizar los regímenes procesales. Su importancia se hizo tan manifiesta que, en 1973, el Congreso Nacional estableció un Registro de los Tratados Interprovinciales.

Uno de los primeros pactos dio origen, en 1958, al Consejo Federal de Inversiones. Fue el que tuvo un alcance más general, por la magnitud de los estudios que realizó, proyectos que financió y obras que permitió realizar en todo el país. Éstos variaban desde la organización administrativa del Estado o la programación financiera del sector público, hasta aspectos tan concretos como obras de irrigación o estudios sobre aguas subterráneas en alguna región determinada. Las provincias de mayores recursos cuestionaron al Consejo porque debían realizar erogaciones que no tenían suficiente retorno. A pesar de

las críticas que pudiera recibir, significó una creación notable, demostrativa de la imaginación puesta al servicio de la idea de mejor reparto de los recursos en una república federal. Estaba dirigido por técnicos que fijaban órdenes de prioridad, con el consentimiento de las provincias, pero consensuaba con las que tuvieran intereses comunes sobre el mismo tema, fundamentalmente por la proximidad geográfica.

A este Consejo se fueron agregando otros en la década del sesenta y setenta: Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas, Consejo Federal de la Energía Eléctrica, Consejo Vial Federal, Consejo Federal de Educación, Consejo Federal de Seguridad Social, Consejo Federal de Coordinación Cultural, Consejo Federal de Bienestar Social, Consejo Federal Agropecuario. La inestabilidad política y las interrupciones en el funcionamiento de la representación democrática –especialmente de los órganos legislativos nacionales– coadyuvaron, sin duda, a dar mayor impulso a la actividad de estos consejos.

Durante la presidencia de Illia, los gobiernos patagónicos multiplicaron gestiones para lograr una más equitativa distribución de los beneficios de las explotaciones petroleras. Todas tenían petróleo en su subsuelo y querían que ese beneficio no sólo se lo llevara el gobierno nacional; menudearon las reuniones en tal sentido. Con un sentido más amplio y a propuesta del gobernador del Neuquén, se constituyó el Ente Patagónico, una forma de buscar una integración regional.

De creación interprovincial o de creación nacional, todos estos organismos tenían como base la provincia, históricamente articulada, aun cuando se advertía la búsqueda de espacios más amplios. A partir de 1966 se abrió paso la idea de la región como expresión superadora de las tradicionales divisiones políticas, a través de una ley nacional que expresamente las contemplaba, con el objetivo de vincular a las provincias por sus afinidades económicas y establecer polos de desarrollo regional. Se creó, además, el Consejo Nacional de Desarrollo, que tenía como objetivos fundamentales fijar y desarrollar las estrategias generales. Al año siguiente, manteniéndose las estructuras institucionales provinciales, se demarcaron ocho regiones: Patagonia (Chubut, Santa Cruz y el entonces territorio nacional de Tierra del Fuego), Comahue (Río Negro, Neuquén, La Pampa y parte sur de la provincia de Buenos Aires), Cuyo (Mendoza y San Juan), Centro (San Luis, Córdoba y La Rioja), Noroeste (Catamarca, Salta, Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero), Nordeste (Chaco, Formosa, Misiones, Corrientes y parte norte de Santa Fe), Pampeana (Entre Ríos –salvo su Delta del Paraná– el resto de Santa Fe y gran parte de Buenos Aires) y la región Área Metropolitana (la ciudad de Buenos Aires y los partidos urbanos aledaños de la provincia homónima). Si bien debían constituirse Juntas de Gobernadores de las provincias incluidas, las reuniones no pasaron muchas veces de ser meros encuentros protocolares. Sin embargo, motivadas por ellas o impulsadas por una necesidad innegable e ideas que flotaban en el ambiente, se multiplicaron reuniones informales entre gobernadores de provincias limítrofes o cercanas, o con problemas comunes.

Esta formulación fue la creación intelectual de una realidad que se insinuaba con fuerza: la necesidad de atender problemas que superaban los límites de una provincia para proyectarse en otras linderas con similares re-

querimientos geográficos, sociales o económicos. Había una cuestión que no podía soslayarse: un proceso tal sólo podía ser efectivo si era una creación colectiva, elaborada con paciencia, con un gran respeto a todas y cada una de las partes; y sólo podía prosperar y desarrollarse en un clima de participación democrática. Habría que esperar a la restauración de la democracia en 1983 para que estas posibilidades se fueran abriendo paso con fuerza, superando las barreras de gobiernos de partidos distintos. Probablemente, las provincias patagónicas han sido las que más avanzaron en este camino.

Estas dos tendencias son advertibles al analizar el funcionamiento de las autoridades provinciales y su inserción en el contexto nacional en la década del sesenta. La coexistencia de ambas –aun con sus tensiones– permitió que en el período 1966-1973, y a despecho de la ausencia de participación popular, las obras públicas fundamentales de cada provincia o algunas de envergadura nacional e incidencia regional, no se interrumpieran. La continuidad fue asegurada en algunos casos por la prolongada permanencia de gobernadores que durante todos esos años ocuparon el cargo –el caso de Entre Ríos– o porque fueron civiles que ya habían ejercido el gobierno –Neuquén–. Se concluyeron muchas obras que se habían pensado o iniciado en tiempos del desarrollismo de Frondizi; pero también en algunos casos se siguieron con planes de división de tierras que se habían iniciado en el período de gobierno radical inmediatamente anterior –el caso de Santa Fe, con su plan de colonización de la cuña boscosa–. La antigua preocupación por la colonización alcanzó a provincias tan diversas como Catamarca o el Chaco; con realidades distintas se articularon planes para facilitar el acceso a la tierra y, al mismo tiempo, incrementar la producción agrícola.

Éste es uno de los últimos momentos en que se observa claramente un Estado nacional fuerte, pero que ya está desdoblado en funcionarios nacionales adheridos a planteos que –genéricamente– pueden denominarse desarrollistas, y funcionarios vinculados al capital transnacional y entusiastas de aplicar planes de estabilización diseñados por los organismos económicos internacionales.

La prevalencia del criterio de estos últimos hizo que las economías provinciales se vieran afectadas de manera notoria por la sucesión de aquellos planes de estabilización. Las estructuras económicas locales no resistían los análisis de viabilidad en términos macroeconómicos. El análisis negativo sobre la economía azucarera en Tucumán podía entenderse y justificarse en los términos estrictos de una ecuación económica; pero para la población local, el cierre de ingenios –tal como se dispuso durante la presidencia de Juan Carlos Onganía– adquiría características de catástrofe. Eso explica que fuera el mismo gobierno provincial el que impulsara una empresa estatal para hacerse cargo directamente de nueve ingenios azucareros, y que se desenvolvió hasta que una nueva administración provincial regida por los militares –en 1980– privilegió otra vez los aspectos económicos. La reducción del número de cooperativas de créditos –casi dos terceras partes desaparecieron entre 1966 y 1973, destruidas por la desconfianza hacia la ideología de sus dirigentes y para eliminar una fuerte competencia con el sistema bancario tradicional– implicó desconfianza hacia este tipo de organización y produjo una aguda restricción del crédito de sectores de

pequeñas y medianas industrias esparcidas en muchas provincias, especialmente las de la pampa húmeda.

El interregno civil entre 1973 y 1976 estuvo signado por la crisis política y económica. En ese contexto y con la premura de tiempos que parecían exigir cambios veloces, la política de desarrollo nacional desde un centro de poder también nacional continuó a través del Instituto Nacional de Planificación Económica. De este instituto surgió el Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional que suscribió el organismo con las respectivas provincias, mediante sendas cartas de concertación.

En el último régimen militar, los gobiernos de provincia difirieron profundamente de los similares que se desempeñaron en administraciones anteriores. En la mayoría de ellas, la obra pública dejó de ser una preocupación esencial. Consecuencia de los aires nuevos de restricción de la actividad estatal que se difundían desde el gobierno central (especialmente desde el Ministerio de Economía), los gobiernos provinciales tuvieron una actuación mucho más limitada: salvo excepciones, ésta se limitó a la administración normal, pero sin grandes emprendimientos. Unas de las pocas medidas de impulso económico fueron las leyes de promoción industrial –destinadas a Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan–, que implicaban dar algún aliciente a las alicaídas economías y también beneficios a grandes grupos económicos. En el Chaco, último eco de la antigua preocupación colonizadora, se manifestó en la intención de integrar la región de "El Impenetrable", dotándola de infraestructura básica que motivara la radicación de pobladores (1977-1978).

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La preocupación de los autores por las instituciones y los hombres de las provincias no ha llegado todavía más allá de la década del cincuenta. Para algunos períodos –especialmente los gobiernos militares– la literatura es prácticamente inexistente; trabajos monográficos podrán arrojar luz sobre el funcionamiento de dichos gobiernos sobre los que hoy sólo se puede dar una idea general.

La producción es fragmentaria, reducida a temas puntuales que han despertado –por su originalidad– el interés de los investigadores, los que aun así en muchos casos sólo han hecho necesarias crónicas o aproximaciones al tema.

Se pueden consultar con provecho las colecciones de las publicaciones de las universidades nacionales que han abordado temáticas locales. Fuera del ámbito universitario, son útiles las publicaciones del Instituto de Investigaciones Geo-históricas para toda el área del Nordeste, la revista *Todo es historia* (que aun cuando es una revista de divulgación histórica, ha abierto rumbos en temas contemporáneos), *Desarrollo Económico*, y las publicaciones jurídicas *Jurisprudencia Argentina*, *La Ley* y el *El Derecho*; si bien éstas son específicas, permiten acercarse a temas de la historia provincial desde sus ángulos de observación.

Algunos hombres políticos de distintas épocas legaron memorias que son de importancia para conocer el funcionamiento íntimo de los mecanismos de participación y de

gobierno en las provincias. En ese sentido, pueden señalarse algunos capítulos de la obra de RAMÓN J. CÁRCANO, *Mis primeros 80 años*, 2ª edición, Buenos Aires, 1965, que ilustra sobre enfrentamientos de conservadores y radicales en Córdoba en los años posteriores a la Ley Sáenz Peña. Para el período justicialista, véase CARLOS ALOE, *Gobierno, proceso, conducta*, Buenos Aires, 1969. La relación del gobierno nacional con las provincias tiene una buena muestra en tiempos de gobiernos militares en ROBERTO ROTH, *Los años de Onganía*, 3ª edición, Buenos Aires, 1981.

Por último, hay algunas obras de investigación sobre temas específicos que son de lectura inexcusable para quien quiera adentrarse en las realidades provinciales; sin perjuicio de que no agotan los temas.

Para los gobiernos radicales, pueden consultarse: SUSANA RAMELLA, *El radicalismo bloquista en San Juan*, San Juan, 1988; CELSO RODRÍGUEZ, *Lencinas y Cantoni*, Buenos Aires, 1979; GARDENIA VIDAL, *Radicalismo de Córdoba 1912-1930*, Córdoba, 1995.

Un período más amplio –adentrándose en los tiempos de la Concordancia– es tratado en la obra de RICHARD J. WALTER, *La provincia de Buenos Aires en la política argentina 1912-1943*, traducción de Zoraida J. Valcárcel, Buenos Aires, 1987.

El surgimiento del justicialismo ha dado origen a multitud de trabajos. Puede recomendarse la lectura de IGNACIO LLORENTE, "Alianzas políticas en el surgimiento del peronismo: el caso de la provincia de Buenos Aires", en MANUEL MORA Y ARAUJO e IGNACIO LLORENTE (comp.), *El voto peronista*, Buenos Aires, 1980, págs. 269-318; MARÍA MOINA MACKINNON, "La primavera de los pueblos – La movilización popular en las provincias más tradicionales en los orígenes del peronismo", *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, año VI, nº 10, Santa Fe, primer semestre de 1996, págs. 87-101; LUIS GONZÁLEZ ESTEVES, "Las elecciones de 1946 en la provincia de Córdoba", en MORA Y ARAUJO y LLORENTE, *op. cit.*, págs. 319-366. La obra de CÉSAR TCACH, *Sabattinismo y peronismo. Partidos políticos en Córdoba 1943-1955*, Buenos Aires, 1955, abarca no sólo los orígenes, sino todo el período; es uno de los pocos trabajos que analiza en profundidad las divisiones del justicialismo en una provincia.

Quien mejor se ha referido a las provincias en épocas del justicialismo ha sido FÉLIX LUNA, *Perón y su tiempo*, tres tomos, Buenos Aires, 1984-1986 (primera edición unificada, Buenos Aires, 1992); notable excepción en una práctica muy frecuente, no ha olvidado hacer un profundo estudio de la realidad nacional a partir de las provincias. La compleja relación de los factores de poder en las realidades provinciales durante este período ha merecido poca atención. Como excepción pueden señalarse dos trabajos referidos a Tucumán: MATILDE SILVA, "El empresariado azucarero tucumano. Reacciones frente a la política económica y social en el período 1943-1949", y OSCAR AMÉRICO PAVETTI, "Sindicalismo azucarero y peronismo (1949)", ambos en LUIS MARCOS BONANO (coord.), *Estudios de historia social en Tucumán*, San Miguel de Tucumán, 1999.

Los años posteriores a la caída de Perón muestran una notoria falta de estudios profundos, que se agudiza hacia el fin del período examinado. De todas maneras, pueden señalarse algunos trabajos –no necesariamente históricos– que permiten acercarse a la problemática de esos años: PABLO A. RAMELLA, "Nuevas estructuras federales", *La Ley*, sección Doctrina, Buenos Aires, 1979, pág. 764; PEDRO

FRÍAS, "Pactos interprovinciales", *La Ley*, tomo 153, Buenos Aires, 1974, pág. 689. Otros trabajos, si bien son parciales, abarcan la evolución política de dos provincias patagónicas: HORACIO RAÚL LAFUENTE, *Historia de las elecciones en Santa Cruz*, Río Gallegos, 1986; VICENTE PALERMO, *Neuquén: la creación de una sociedad*, Buenos Aires, 1987.

Los años del Proceso de Reorganización Nacional aguardan todavía investigaciones profundas con respecto a las provincias, como ya los hay para el ámbito nacional. En algunos casos, ha habido trabajos de investigación periodística, que son de interés. Un buen ejemplo es el de CARLOS DEL FRADE, *Impunidades y Esperanzas*, Rosario, 1997.

17. Los territorios nacionales

María Silvia Leoni de Rosciani

Los territorios nacionales hacia 1914

Los territorios nacionales habían surgido en la segunda mitad del siglo XIX como una respuesta al problema de la incorporación definitiva y organización de vastas extensiones al nordeste y sur del país. Si bien su existencia fue considerada transitoria, esta situación jurídica se prolongaría, sin variantes, hasta mediados del siglo XX. No obstante, a lo largo de este lapso se produjeron significativas modificaciones en su estructura socioeconómica, con el consecuente planteo de nuevas problemáticas en torno de ellos. Para comprender la historia política de los territorios nacionales, con sus transformaciones y permanencias, es preciso analizarla desde la interrelación de dos niveles; el nivel nacional, en el cual los sucesivos gobiernos proyectaron y discutieron alternativas que iban desde la provincialización inmediata hasta diferentes posibilidades de autonomía gradual, así como implementaron distintas políticas para su desarrollo; y el nivel de cada territorio, con la formación de una opinión pública cada vez más vigorosa que iría reorientando sus reclamos de participación a través del tiempo.

Para principios del siglo XX se había completado el mapa de los territorios nacionales, con diez jurisdicciones: Misiones, Chaco, Formosa, Los Andes, La Pampa Central, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Asimismo, mediante la ley 1532, Orgánica de los Territorios Nacionales (1884), se había establecido el fundamento del derecho público territorial, basado en el modelo norteamericano, al cual no se introducirían cambios significativos a lo largo de su prolongada vigencia.

Si bien en la legislación se hacía referencia indistintamente a "territorios" y "gobernaciones", con el tiempo se terminaría por definir al primer término como entidad física encerrada por los límites fijados por la ley, y al segundo, como órgano de Estado a cargo de la administración y gobierno.

El problema central de los territorios nacionales fue la efectiva ocupación del espacio. Los instrumentos de la política implementada en tal sentido fueron la conquista militar, la adjudicación de tierras, el asentamiento de poblaciones, el establecimiento de comunicaciones fluidas y la creación de una estructura administrativa adecuada. Resuelto el "problema indígena", a los gobiernos exclusivamente en manos de militares, a principios del siglo XX, sucedió la preponderancia de los gobernantes civiles, con excepción de Santa Cruz y

Tierra del Fuego, donde continuaron predominando los militares, debido a las cuestiones limítrofes irresueltas.

Entre las primeras cuestiones político-administrativas que se debieron enfrentar al iniciarse el siglo, se encontraba la designación de las capitales de los territorios, lo que evidenció las pugnas entre regiones y localidades, por las favorables consecuencias económicas que ese asentamiento traería aparejadas. La querella en torno a la capital de Río Negro reflejó la rivalidad entre el Valle Inferior y el Alto Valle: Choele Choel, Viedma y General Roca reclamaban esta prerrogativa; tras el dictamen de una comisión de ingenieros, se determinó que la capital estuviera en Viedma. En el caso del Neuquén, la capital sufrió una serie de traslados hasta su asiento definitivo en Confluencia, hoy Neuquén (1904), iniciándose el antagonismo con Chos Malal, su primitivo asiento; en la década de 1920, Zapala, basada en su desarrollo económico, disputaría este privilegio. En Santa Cruz, Río Gallegos pasó por diversos problemas hasta ser definitivamente considerada asiento del gobierno territorial (1904). En Tierra del Fuego fue capitalizada Ushuaia, en pugna con Río Grande.

La capital del territorio de Misiones se estableció en Corpus, que pasó a llamarse Ciudad de San Martín; sin embargo, el coronel Rudecindo Roca, primer gobernador del territorio, se instaló en la ciudad de Posadas, que había quedado dentro de los límites de Corrientes, y que luego debió ser traspasada por la provincia al gobierno nacional. Otro caso similar ocurrió con Los Andes: Salta cedió una extensión en el partido de San Antonio de los Cobres, designándose capital del territorio a la población del mismo nombre (1902).

En La Pampa se produjo un conflicto entre la primera capital, General Acha, y Santa Rosa de Toay, sitio donde quedó establecida definitivamente en 1900. Por su parte, Carmen de Patagones y Bahía Blanca aspiraban a convertirse en la capital de la futura provincia. Con esta finalidad, un proyecto presentado por el senador Carlos Pellegrini y aprobado por el Congreso Nacional (1900), autorizaba al Poder Ejecutivo a gestionar de la provincia de Buenos Aires la permuta de una parte de su territorio por otra de La Pampa Central, pero la ley fue rechazada por la Legislatura de Buenos Aires. No obstante, el tema mantendría vigencia.

Si bien la ley 1532 fijaba los límites de los distintos territorios, se presentaron problemas con respecto a ellos. La delimitación de Tierra del Fuego padeció imprecisiones, excepto el decreto que establecía su jurisdicción sobre las islas del océano Atlántico (1904). Sucesivas leyes debieron definir los límites del Chaco con Santiago del Estero y Santa Fe, así como con Formosa y Salta. En 1907, se fijaron los límites entre Mendoza y La Pampa. Por otra parte, los derechos sobre el territorio de Los Andes serían reiteradamente reclamados por Salta, y sobre Misiones por Corrientes. Ya en 1906, el gobierno nacional designó una comisión para que proyectara la división y adjudicación del territorio de Los Andes a las provincias de Salta, Catamarca y Jujuy, debido a la situación geográfica desventajosa para el desarrollo de la gobernación; también se propuso la supresión del territorio de Tierra del Fuego, por razones de mejor administración, para lo cual se anexaría la parte norte a Santa Cruz y se reservaría la parte sur para el establecimiento de un apostadero naval. Si bien estas decisiones no se concretaron, ya se pusieron de manifiesto

aquí cuestiones que se resolverían en la década de 1940.

En 1916, el presidente Victorino de la Plaza decretó la incorporación de los departamentos de General Roca y El Cuy, de Río Negro, a Neuquén, medida que acarreó inconvenientes administrativos que hicieron que fuera dejada sin efecto por el presidente Hipólito Yrigoyen, dos años después.

LA SITUACIÓN POLÍTICA DE LOS TERRITORIOS

Según lo normado por la ley, el gobernador del territorio era designado por el Poder Ejecutivo Nacional, con acuerdo del Senado –trámite que, en ocasiones, llegó a provocar largas demoras para la cobertura del cargo–; duraba tres años en sus funciones y podía ser nombrado para un nuevo período. Sus atribuciones eran muy limitadas, por lo que fue considerado un mero agente del Ministerio del Interior; era el encargado de velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones nacionales, dictar reglamentos y ordenanzas relativas a seguridad, administración y fomento del territorio y tenía superintendencia sobre todos los empleados de la administración local. En ausencia del titular, o hasta un nuevo nombramiento, se hacía cargo del gobierno el secretario de la Gobernación; esta situación, en algunos casos, se prolongó por años. Cuando tampoco se contaba con secretario, se designaban funcionarios con distintas denominaciones: encargado de la Gobernación, encargado interino, habilitado, apoderado general, entre otros.

El cargo de gobernador fue empleado para premiar –o consolar– a dirigentes políticos, sobre todo aquellos oriundos de provincias limítrofes, quienes utilizaban a los territorios como plataformas para intervenir activamente en la vida política de sus lugares de origen. De allí, por ejemplo, las constantes denuncias en el Chaco sobre la influencia negativa que ejercían las actividades partidarias de Corrientes, Santa Fe y Santiago del Estero, al utilizarlo como refugio de los derrotados, centro para la organización de conatos revolucionarios y reservorio de electores que eran trasladados a las provincias cuando las circunstancias lo requerían. El desconocimiento y desinterés por la problemática territorial, cuando no las prolongadas ausencias, así como las arbitrariedades y acciones ilegales cometidas en muchos casos por los gobernadores y los funcionarios que cada uno de ellos traía consigo, crearon un clima de profundo descontento entre los habitantes. Ello motivó constantes pedidos de designación de autoridades que estuvieran compenetradas con el medio.

Las facultades del gobernador, ya de por sí reducidas, fueron en la práctica menores que lo normado. Como señalaba en 1910 el diputado Carlos de Estrada: "El gobernador no es la cabeza, el jefe del territorio, sino el resorte principal de un mecanismo múltiple y complicado, sin ningún género de atribuciones suficientes, especie de títere que no puede mover los brazos sino a impulso de órdenes emanadas de la Capital Federal". Existían en los territorios reparticiones públicas nacionales correspondientes a distintos ministerios, las cuales restringían las atribuciones de los gobernadores y les impedían actuar con eficiencia. Del Ministerio del Interior dependían las oficinas de Correos y Telégrafos, el control sobre las reducciones indígenas y la Asistencia Pública; del Ministerio de Agricultura, las oficinas de Tierras, Inmigración y Defensa Agrí-

cola; del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, las escuelas, la justicia letrada y la cárcel de encausados; del Ministerio de Obras Públicas, la Dirección Nacional de Vialidad y Ferrocarriles del Estado; del Ministerio de Hacienda, la recaudación fiscal, aduanas y el Banco de la Nación; del Ministerio de Guerra, los regimientos e inspectores de milicia; del Ministerio de Marina, la Prefectura.

Para paliar esta situación, se les dio a los gobernadores la superintendencia sobre todos los empleados de la administración local en lo referido al mantenimiento del orden, disciplina, seguridad e higiene, pudiendo realizar visitas de inspección y practicar investigaciones. Asimismo, con el fin de centralizar toda la información y las actividades administrativas, dispersas entre distintas reparticiones, se organizó, dependiente del Ministerio del Interior, una sección especial para atender en todos los asuntos relacionados con los territorios, la Dirección General de Territorios Nacionales. Al frente de este organismo se colocaría en 1912 al político, jurisconsulto y docente universitario Isidoro Ruiz Moreno, quien se desempeñó hasta 1920.

No obstante, esta organización político-administrativa reveló fallas que se tradujeron en la falta de coordinación y en numerosos y prolongados conflictos jurisdiccionales, que obligaron a reglamentar repetidas veces las relaciones entre las distintas autoridades (entre los gobernadores y el Poder Judicial, la Policía y los concejos municipales). Estas disposiciones, a su vez, debieron ser objeto de innumerables y extensas interpretaciones, que se tradujeron en la reducción de las atribuciones de los gobernadores. Un ejemplo notorio lo constituye el caso de Tierra del Fuego: el director del presidio establecido en Ushuaia a comienzos del siglo XX, quien dependía directamente del Ministerio de Justicia, gozó de mayor poder efectivo, al contar con medios superiores que la Gobernación. Mientras ésta se circunscribía a una actividad municipal y policial y tenía un minúsculo elenco de funcionarios, aquél disponía de numerosos empleados y penados y de los resortes económicos, como el aserradero. Fue efectivamente el presidio el que permitió el desarrollo inicial de la población de Ushuaia. En 1947, se cerró definitivamente y sus instalaciones se entregaron a la base naval.

El doctor Isidoro Ruiz Moreno, Director General de Territorios Nacionales entre 1912 y 1920.

La Primera Conferencia de Gobernadores de Territorios Nacionales, reunida en Buenos Aires en 1913 para presentar propuestas ante el gobierno nacional, aconsejó que los gober-

nadores pudieran nombrar y remover a los empleados de la administración y a los jueces de paz, asumir las funciones encomendadas a diversos ministerios y tener a su cargo la enseñanza primaria.

Por otra parte, los jueces letrados, nombrados por el presidente, con acuerdo del Senado, eran, junto con el gobernador, las máximas autoridades del territorio. En torno de ambas figuras se formaban sendos núcleos que se disputaban el predominio.

En los territorios se estableció la división departamental para atender servicios de policía, justicia y régimen municipal. Cada departamento estaba bajo la jurisdicción de un comisario de policía y de un juez de paz. Debido al desarrollo y al aumento de las poblaciones, la división departamental fue sufriendo modificaciones, aunque no siempre las mismas respondieron efectivamente a la nueva configuración del espacio, con los problemas que ello trajo aparejados.

LOS ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La vida municipal constituía el único campo de participación política en aquellas secciones con más de mil habitantes. Las municipalidades podían descender de categoría e incluso desaparecer, debido al carácter fluctuante de la población. Fueron reiterados los reclamos para que se instalaran concejos en las poblaciones que habían llegado a reunir los requisitos, medidas que se dilataban indefinidamente. En 1907 se reglamentó la creación de comisiones de fomento en las poblaciones con menor número de habitantes, cuyos miembros eran designados por el Ministerio del Interior a propuesta del gobernador, entre vecinos representativos del lugar. En caso de ausencia de entidades comunales, la autoridad estaba en manos de los jueces de paz o de los jefes del Registro Civil, estafetas o Policía.

El concejo municipal estaba compuesto por cinco concejales electivos. Al producirse una vacante, ésta era cubierta por un comisionado designado por alguna autoridad nacional (presidente, ministro del Interior, gobernador), lo cual se convirtió en una verdadera fuente de conflictos. Las primeras elecciones comunales en los territorios tuvieron lugar ya en la década de 1880. Se formaban agrupaciones vecinales, integradas por comerciantes y profesionales, que se unían en alianzas coyunturales o en torno de alguna figura prestigiosa. A partir de la Ley Sáenz Peña, se organizaron en los territorios el socialismo y el radicalismo; ambos se enfrentarían duramente en las contiendas electorales, alternándose en el gobierno municipal. La actividad política restringida al ámbito urbano, la existencia de escasas comunas y la falta de vinculación entre las distintas zonas que componían cada territorio, obstaculizaron el establecimiento de las estructuras partidarias a escala territorial, así como la formación de una identidad política.

La confección de los padrones electorales estaba en manos del concejo municipal, lo que motivó repetidas veces denuncias de fraude. La imprecisión de las normas legales vigentes en cuanto a renovación de los padrones, sumada a los continuos movimientos de población operados en los territorios, llevó a la Dirección de Territorios Nacionales a plantear la necesidad de resolver esta cuestión que afectaba la transparencia de los procesos electorales. En 1916, se dispuso que los padrones municipales fueran renovados anualmente. Si bien no es posible establecer el nivel de participación de los ciudadanos en la política municipal, se

puede señalar que ella se convirtió en la caja de resonancia de las distintas problemáticas que atravesaban la vida del territorio; su importancia fue constantemente destacada en estas regiones, como base de su futuro desarrollo político.

La ley 1532 fijaba que se formarían legislaturas en las gobernaciones con más de 15.000 habitantes, las cuales debían estar formadas por delegados de los distritos municipales, a razón de uno por cada fracción que no bajara de 1500. Sin embargo, a pesar de los distintos proyectos que se manejaron en el período, las legislaturas nunca llegaron a establecerse. Ya a principios de siglo se advertía que la ley no había previsto los conflictos que podrían subvenir entre jurisdicciones y la posibilidad de que las legislaturas, carentes de facultades, no llegaran a funcionar. La Conferencia de Gobernadores de Territorios Nacionales propuso las bases para una nueva ley orgánica de los territorios, que contemplaba la clasificación de éstos en tres categorías: los de primera (con más de 20.000 habitantes argentinos) tendrían una legislatura; los de segunda (con más de 10.000), contarían con consejos territoriales electivos, encargados de aprobar las cuentas de la administración de los gobernadores; los de tercera categoría, con menos de 10.000, no tenían derecho a un poder legislativo.

Como se ha visto, por el hecho de residir en los territorios, sus habitantes tenían derechos políticos muy restringidos, pues tampoco podían participar en las elecciones de autoridades nacionales. La posibilidad de otorgarles representación parlamentaria ya se había considerado en el proyecto elevado por el Poder Ejecutivo, aunque no llegó a plasmarse en la ley. También fue contemplada en proyectos posteriores, elaborados por el gobierno nacional (1893, 1900, 1914), por el diputado Federico Pinedo (1913) y recomendada por la Primera Conferencia de Gobernadores de Territorios Nacionales. En todos los casos, se proponía la representación parlamentaria con voz pero sin voto. Los constitucionalistas, por su parte, manejaron dos soluciones para este tema; una, reformar el artículo 37 de la Constitución Nacional, acordando al pueblo de los territorios el derecho de enviar diputados al Congreso; la otra, sin modificar la Constitución, designar delegados territoriales ante las comisiones parlamentarias o cuando se constituyeran las Cámaras en comisión al tratarse asuntos territoriales. Ninguna de estas propuestas logró concretarse.

La transitoriedad de la situación legal de los territorios se fundaba en el artículo 4 de la ley 1532, el cual establecía que, cuando la población de una gobernación alcanzara los sesenta mil habitantes, ésta tendría derecho a ser declarada provincia argentina, aunque no determinaba los mecanismos para hacerlo. Si bien ya en 1894, el ministro del Interior, Manuel Quintana, sostenía la posibilidad de una pronta provincialización de La Pampa y Misiones y, en 1907, lo mismo proponía el ministro del Interior Marco Avellaneda, la medida se postergaría hasta la década de 1950.

A principios del siglo XX, grupos pampeanos, avalados por haber cumplido con el requisito previsto para la provincialización, tanto como por el importante desarrollo alcanzado por el territorio, comenzaron a bregar por la autonomía. En 1906, el gobernador Diego González solicitó al gobierno nacional que se estableciera una legislatura y fomentó las organizaciones autonómicas. Como resultado, surgió el Comité General Pro Autono-

mía, en Santa Rosa, que realizó una activa campaña, y apareció el diario *La Autonomía*, que difundió estas propuestas. En 1908 se presentó en el Congreso el proyecto de los diputados Adrián Escobar y Benigno Rodríguez Jurado de creación de la provincia de La Pampa Central. El periódico *La Prensa* apoyó estas iniciativas; La Pampa era llamada la "Provincia del Centenario", porque se esperaba que su autonomía estuviera enmarcada en los festejos de 1910. Sin embargo, la década terminó sin novedades. Debe considerarse que importantes sectores pampeanos se oponían a la provincialización: en 1909 se organizó el Partido Progresista de La Pampa, integrado por hacendados, para combatir el provincialismo; el socialismo, por su parte, era contrario a la provincialización y concentraba sus esfuerzos en la defensa de la autonomía municipal. En 1914, el gobernador Felipe Centeno se comprometió a lograr la provincialización; se organizó entonces la Junta Central de La Pampa Provincia, continuación del disuelto Comité General, presidida por Pedro Luro, que realizaría una constante prédica a favor de los derechos políticos de los pampeanos.

A pesar de que los habitantes de los territorios carecieron de canales directos para la participación en el ámbito territorial y nacional, no puede dejar de advertirse la utilización de otros mecanismos de vinculación entre la sociedad civil y el poder político, que comenzaron a emplearse a principios del siglo XX, mecanismos que dieron sus características propias a la cultura política de los territorios. Los periódicos locales funcionaron como ámbitos de discusión y elaboración de propuestas políticas y reclamaron la representación de la opinión pública. La prensa podía enorgullecerse de su contribución al alejamiento de ciertos malos gobernantes, así como de haber sufrido, en algunos casos, clausuras y persecuciones por su posición combativa frente a las administraciones ineficaces o deshonestas. La actuación de los directores de los periódicos fue decisiva, tanto en el marco municipal como en la gestación de movimientos y asociaciones territoriales. En 1917, se reunió el Congreso de la Prensa Territorial, en Santa Rosa, por iniciativa del diario *La Autonomía*, paralelamente y contrapuesto al Congreso de los Gobernadores, reunido en Buenos Aires, al que se le negaba representatividad. Concurrieron representantes de distintos periódicos de los territorios, que trataron sobre el gobierno de los mismos y su transformación en provincias y resolvieron pedir expresamente la provincialización de La Pampa.

Así, la prensa alcanzaría una gravitación indiscutible como vocera de los intereses y aspiraciones de los habitantes. Ella promovería la llamada "cultura de la movilización", manifiesta en circunstancias tales como la renovación de las autoridades territoriales, o la presentación en el Congreso Nacional de proyectos que afectaban a la vida política o económica de los territorios. Estos movimientos de opinión se tradujeron en petitorios, proclamas y organizaciones surgidas al margen de los partidos políticos. Si bien se gestaron inicialmente en La Pampa, ya bajo el radicalismo comenzarían a aparecer en los demás territorios las primeras agrupaciones; pero, hasta la década de 1950, no habría uniformidad entre los reclamos políticos de los territorios, debido a las diversas características que presentó el desarrollo histórico de cada uno de ellos.

EL RADICALISMO Y LOS PROYECTOS DE AMPLIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

En la etapa radical, la situación socioeconómica de los territorios nacionales se iría modificando, con su incorporación al mercado nacional a través de la producción agrícola (algodón, yerba mate, tabaco, frutales), la explotación forestal y la petrolífera. El importante crecimiento demográfico de algunos territorios, debido tanto a la inmigración europea (principalmente españoles e italianos) y de los países limítrofes (paraguayos en el Chaco y Formosa, brasileños en Misiones y chilenos en la Patagonia) como a las migraciones internas, fue otro factor que marcó la preocupación por definir la situación política de esa creciente masa de habitantes. Los censos nacionales obligaron a confrontar esta realidad: mientras el censo de 1914 indicaba que solamente La Pampa estaba en condiciones de provincializarse, el de 1922 demostró que el Chaco y Misiones habían cumplido también con el requisito previsto por la ley para convertirse en provincias. Asimismo, Río Negro y Chubut contaban con la cantidad de habitantes necesarios como para establecer legislaturas (véase el cuadro 1).

La situación política de los territorios no había variado en consonancia con los cambios socioeconómicos. Se coincidía en la necesidad de introducir transformaciones políticas que apoyaran e incentivaran adecuadamente este progreso, pero las coincidencias desaparecían al discutirse el carácter de estas transformaciones.

LA PROVINCIALIZACIÓN, UNA CUESTIÓN EN DEBATE

En el marco de la "reparación nacional" y de la ampliación de la participación política proyectada por el radicalismo, se intentó extender la ciudadanía política a los habitantes de los territorios. La Pampa ocuparía, inicialmente, el centro de interés. En 1916 se presentó el proyecto del diputado Domingo Frugoni Zabala de provincialización de La Pampa. En 1918, el diputado radical Francis-

CUADRO 1

POBLACIÓN DE LOS TERRITORIOS

Territorios	*1895*	*1905*	*1912*	*1914*	*1922*
Chaco	10.422	21.157	43.002	46.224	60.564
Chubut	3.748	11.265	23.316	23.065	30.118
Formosa	4.829	8.431	17.434	19.281	19.093
La Pampa	25.914	41.377	88.683	101.338	122.535
Los Andes	-	2.508	2.348	2.487	2.539
Misiones	33.163	36.027	46.419	53.563	63.176
Neuquén	14.517	24.231	27.474	28.856	28.784
Río Negro	9.241	20.220	34.229	42.242	42.652
Santa Cruz	1.058	3.992	8.192	9.948	17.915
Tierra del Fuego	477	1.417	2.275	2.504	2.608

Fuentes: Censos nacionales y territoriales.

co Riú elevó un proyecto de creación de una Legislatura en La Pampa, que consideraba necesaria como paso previo para la provincialización.

El presidente Hipólito Yrigoyen elaboró un proyecto de provincialización de La Pampa (1919), ante sus "justas solicitaciones" que, reconocía, eran apoyadas por la opinión nacional. Advertía que el abandono en que se hallaban los territorios había retardado el camino hacia su autonomía, por lo que también se había propuesto tomar medidas preparatorias en los demás, como la creación de cuerpos legislativos de elección popular, encargados del manejo de las rentas y de la sanción de leyes locales que estimularan su desenvolvimiento. Días después de la introducción de este proyecto, presentaría uno similar para provincializar Misiones, basado en la existencia de numerosos pueblos de gran actividad comercial, su posición geográfica, la riqueza de sus tierras y el buen funcionamiento de los municipios. En 1922, sumaría al Chaco a los dos anteriores, con similares argumentos. En esta última oportunidad, proponía no ya la creación sino el restablecimiento de la provincia de Misiones.

Hubo oposición por parte de un grupo de diputados por Corrientes, encabezados por Benjamín Solari, quienes, inmediatamente de tener entrada el proyecto de provincialización de Misiones, presentaron un proyecto de reintegro de este territorio a la provincia de Corrientes. Los proyectos de Yrigoyen no fueron tratados, por lo que reiteró el pedido, encareciendo pronto despacho. Señalaba que el problema de los territorios nacionales era de vital importancia para la República, pues, a pesar de ser extraños a los beneficios del desarrollo del país por falta de estímulo de las autoridades y por las irregularidades cometidas por el régimen anterior, habían adquirido el derecho del gobierno propio, no sólo por su cantidad de habitantes, sino también por el ejercicio de su gobierno comunal y el progreso económico alcanzado. El presidente Marcelo T. de Alvear insistiría también con estos pedidos de provincialización.

Fueron exclusivamente diputados radicales quienes ingresaron distintos proyectos de provincialización. En 1921, Francisco Riú y otros diputados proyectaron la creación de la provincia de La Pampa, alegando que ya era tarde para encarar la autonomía escalonada y que retardar su provincialización significaría atentar contra su tranquilidad y progreso. Este cambio en la postura de Riú respondió a los incidentes producidos en La Pampa que se señalan más adelante. A este proyecto siguieron los de Eduardo Giuffra para La Pampa y Misiones (1926) a los que luego sumaría el Chaco y Río Negro (1928); Pedro Bidegain para el Chaco (1927); Romeo D. Saccone (1928) y Leopoldo Bard (1929) para La Pampa, Misiones y el Chaco. Ninguno de ellos llegaría a ser debatido pues, si bien el radicalismo tenía mayoría en la Cámara de Diputados, no hubo una decidida postura a favor de la provincialización en el seno del partido, cuyas disidencias internas se proyectaron en los territorios y oscurecieron las perspectivas de incorporar al sistema político argentino nuevas provincias de orientación radical; resultaba más seguro mantener esas regiones bajo el control directo del gobierno nacional.

También debe tenerse en cuenta que, bajo las presidencias radicales, La Pampa fue el único territorio que contó con movimientos locales que apoyaron los proyectos de provinciali-

Año XVIII — Santa Rosa—Pampa Central — Mayo 16 de 1925 — PORTE PAGO — Núm. 4289

La Autonomía

DIARIO FUNDADO EN EL AÑO 1904 | DIARIO DE LA TARDE | Administración: 9 DE JULIO 887 Teléfono núm. 71

A las urnas!

El electorado de Santa Rosa, concurrirá mañana a los comicios, a depositar su voto, en el [illegible] de consagrar para la comuna y el juzgado, a los candidatos de su predilección.

Breve ha sido el proceso preparatorio, y [illegible] el entusiasmo y el ardor cívico, por [illegible] en un bando, por [illegible] en el otro. Dos agrupaciones se presentan en la contienda: El comité radical y

Se recuerda su buena actuación antes de jubilarse, y sus primeras gestiones presentes dan la sensación de que le animan saludables propósitos de luchar sin descanso, [illegible] secundado por los señores inspectores y visitadores para multiplicar los colegios, [illegible] por la desaparición del analfabetismo infantil.

Hoy ha llegado a Santa Rosa, en rápida gira, por nuestras escuelas. Visitará sin duda, algunos pueblos importantes y General Pico, asiento de la sección 2ª. En repetidas ocasiones nos hemos ocupado del periódico

A través del territorio

TODAY

Hogar feliz

El hogar Palacios-Bracamonte, se ha visto alegrado con el advenimiento de una hermosa nenita, a la que se le ha dado el nombre de Nélida Beatriz. La madre que fue sometida a una delicada intervención quirúrgica, se encuentra en vías de rápido restablecimiento. Nuestras felicitaciones a los felices padres.

Portada del diario *La Autonomía* (de Santa Rosa) del 16 de mayo de 1925. En vísperas de una jornada electoral.

zación. Al asumir Yrigoyen, gran parte de los núcleos provincialistas, hasta entonces sin una definida orientación política, se volcaron al radicalismo. Los comités que se crearon entonces se volvieron centros autonómicos. El proyecto de Riú, de creación de una legislatura en La Pampa, causó rechazo y hasta se llegó a hablar de revolución. Para oponerse al proyecto, se creó el Comité de la Juventud pro Autonomía de La Pampa, encabezado por un estudiante universitario, Alberto Grassi, con orientación radical. El Comité organizó mítines, conferencias, publicó trabajos y realizó gestiones ante el Congreso. De allí que Riú modificara su postura. En cambio, el proyecto de provincialización de Yrigoyen tuvo repercusión favorable en La Pampa, donde se realizaron manifestaciones públicas en apoyo del mismo.

Pronto la lucha autonomista revelaría sus debilidades. Se produjeron divergencias entre el Comité de la Juventud y la Junta Central, ya que el primero proponía una acción más enérgica y la segunda, dirigida por Luro, de orientación conservadora, pretendía continuar con la presentación de petitorios. En la Convención Provincialista, reunida en General Pico, se enfrentaron las dos tendencias. El grupo encabezado por Luro proponía la creación de un partido provincialista único, en el que se aliaran las dos organizaciones, aunque dejaba ver la conveniencia de unirse al conservadorismo. Los delegados radicales, por su parte, se retiraron de la Convención. Finalmente, en 1921, la Junta Central logró formar en el territorio la Unión Provincialista, que intentaba reunir a los distintos núcleos bajo una postura apartidaria; realizó asambleas, envió memoriales a autoridades nacionales, periódicos y figuras destacadas. Mientras tanto, en el seno del radicalismo se produjo la división por cuestiones personales; el Comité Pro Pampa Provincia, dirigido por Grassi, se separó del Comité de la Juventud. Sólo a fines de la etapa, el radicalismo logró reorganizarse y ponerse nuevamente a la cabeza de la campaña provincialista.

En los demás territorios, los periódicos, las asociaciones, los movimientos por la obtención de derechos políticos, el socialismo y distintos actores se manifestaron contrarios a la provincialización, basados en motivos económicos y políticos. Entre los primeros, se señalaba que se acabaría la situación ventajosa para el desarrollo de la producción en el territorio y que la inexistencia de rentas para sostener la provincia redundaría en la creación de nuevos y gravosos impuestos. Se oponían a la provincialización empleados públicos, maestros, comerciantes y hacendados; los dos primeros sectores, porque veían peligrar sus cargos; los dos últimos, porque temían nuevos gravámenes. Entre los motivos políticos, se aducía la escasa preparación cívica de los habitantes, el posible caos que sobrevendría en la lucha por el control político y la incorporación de los vicios propios de la política criolla. Quienes alegaban estas últimas razones, defendieron la conveniencia de mantener el "apoliticismo" de los habitantes del territorio, como un medio de evitar las crisis que se producían en otras provincias y de proporcionar un estado de tranquilidad propicio para concentrar todos los esfuerzos en el desarrollo socioeconómico.

En 1929, surgió la Liga Antiprovincialista de Misiones, integrada por profesionales, comerciantes e industriales, con subcomités en todo el territorio, que envió una presentación ante la Cámara de Diputados, en la cual sostenía que el territorio no estaba preparado económica, cultural ni políticamente; pedía que se suspendiera la discusión del proyecto de provincialización y que una comisión parlamentaria estudiara la situación del territorio.

La búsqueda de otras alternativas

Tanto el gobierno nacional como los distintos movimientos territoriales propusieron dar pasos intermedios en el camino hacia la provincialización. En 1928, el Comité Metropolitano pro Autonomía de La Pampa, con la adhesión de la Liga de Defensa de los Territorios, presentó al Presidente un memorial que reunía las cuestiones centrales que se manejaran en la etapa: la provincialización de los territorios que llenaran los requisitos legales, la representación parlamentaria para los demás, la creación de legislaturas locales, la entrega de la tierra pública a los verdaderos pobladores y la subdivisión de los latifundios, la reforma de la Ley de Territorios, y el nombramiento de gobernadores que estuvieran vinculados con ellos.

La demanda por la representación parlamentaria de los habitantes de los territorios en la Cámara de Diputados de la Nación, con voz y voto, fue una de las más concluyentes. Si bien no estaba contemplada en la ley 1532, sus defensores sostenían que era un mandato constitucional. El periódico *El Colono*, de Resistencia, dirigido por Enrique Lynch Arribálzaga, organizó en 1918 la reunión de una Asamblea Pro Representación Parlamentaria, en la que participaron figuras destacadas del periodismo, el comercio y la política locales. De ella surgiría la Liga Pro Representación Parlamentaria, presidida por el mismo Lynch Arribálzaga. Esta Liga se propuso difundir sus objetivos en el ámbito nacional, buscar la adhesión de la opinión pública de otros territorios y crear subcomités en el interior del Chaco; sus propuestas obtuvieron apoyo en La Pampa, Formosa, Misiones y Neuquén y repercutieron favorablemente entre figuras co-

mo Estanislao Zeballos, quien le dio cabida en su *Revista de Derecho, Historia y Letras.* Lynch Arribálzaga redactó un petitorio, en nombre de los vecindarios de los territorios nacionales, en el cual se solicitaba que, a continuación de dar la autonomía a La Pampa y Misiones, se otorgara la representación parlamentaria a los demás. La Liga se opondría a las distintas iniciativas que negaban el derecho a voto de los representantes de los territorios. Enviaría una nota a Alvear –como lo hizo con algunos diputados nacionales–, solicitando que se reconociera al pueblo de los territorios, y no a cada territorio en particular, la representación prescripta por la Constitución, con todos sus atributos, así como la participación en las elecciones de presidente y vicepresidente.

Tras estos objetivos, los territorios coordinaron sus acciones a través de la Junta Permanente Pro Representación Parlamentaria. Ella surgió en 1922, de la Conferencia de Delegados de los Territorios Nacionales, convocada por la Sociedad Rural de Río Negro y Neuquén, realizada en Buenos Aires y presidida por Luis Zuberbühler.

El presidente Alvear se hizo eco de estos reclamos y elevó al Congreso un proyecto para la elección de delegados territoriales en la Cámara de Diputados de la Nación, con voz pero sin voto, que se aplicaría en aquellos territorios con más de 16.500 habitantes (1924). Señalaba que esta medida no pretendía retrasar la provincialización, sino facilitarla a los territorios que correspondiera, así como servir de estímulo y ejemplo para los demás. En la Cámara de Diputados ya habían presentado con anterioridad proyectos sobre el tema los radicales Víctor Molina (1916) y Carlos F. Melo (1916, 1917), Roberto Parry (1920), así como el socialista Federico Pinedo (1922), que no fueron tratados.

Alvear también proyectó, como otra alternativa, la creación de legislaturas territoriales. Partidario de no obviar los pasos intermedios para llegar a la autonomía, dictó dos decretos autorizando a los gobernadores de La Pampa, Misiones y Chaco (1923), y luego Río Negro y Chubut (1924) a proceder a la instalación de legislaturas. Pero esta medida no pudo implementarse por contradicciones entre la ley de territorios y la ley electoral. Alvear advertiría, luego de presentar su proyecto, las dificultades existentes, derivadas de la falta de previsiones legales referentes al procedimiento, al quórum, a la constitución y a las facultades de las legislaturas; asimismo, el aumento de la población había tornado inadecuadas las bases de la representación establecidas por la ley 1532, motivo por el cual se propuso modificarla. El ministro del Interior, Vicente Gallo, presentó un proyecto que introducía modificaciones en estos puntos, el cual no fue considerado. Tampoco existía unanimidad en los territorios con respecto a la creación de legislaturas. A fines de la década de 1920, ante la insistencia de *La Prensa* a favor de la creación de legislaturas territoriales, la revista *Estampa Chaqueña* sostenía la ineficacia de la medida.

Las distintas agrupaciones territoriales coincidirían en solicitar el derecho a elegir las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional. En el Congreso hubo una sola propuesta que tuvo en cuenta este reclamo: en 1920, el diputado Roberto Parry presentó un proyecto que permitía elegir presidente y vicepresidente a los habitantes de los territorios que llenaran las condiciones de población.

Fueron frecuentes los movimientos de protesta contra la mala administración de los

gobernadores, así como los reclamos por la falta de facultades de los mismos para resolver los problemas centrales de los territorios. Al finalizar cada gestión, se elevaban petitorios al gobierno nacional proponiendo nombres o solicitando la designación de un gobernador nativo, solicitudes que, en algunos casos, tuvieron éxito. Un esfuerzo más orgánico se produjo en 1919, por iniciativa de varios periódicos de Resistencia; se constituyó el "Comité por un gobernador chaqueño", bajo la presidencia de Lynch Arribálzaga. El Comité solicitó al Poder Ejecutivo la designación de un ciudadano nativo o radicado por largo tiempo, así como la reforma parcial de la ley 1532, para que en los territorios con más de 30.000 habitantes el gobernador fuera elegido directamente por los ciudadanos residentes en ellos. También se reclamaba que se le concediera mayores atribuciones administrativas.

Por último, serían también constantes las demandas en torno a la vida municipal, que se presenta muy intensa. Socialistas, radicales personalistas y antipersonalistas y distintas agrupaciones vecinales –generalmente de tendencia conservadora– se disputaban el gobierno. Había coincidencia en considerar la importancia de la práctica cívica en el ámbito comunal como paso ineludible para alcanzar la autonomía, por lo que desde los territorios se solicitaba reiteradamente la elevación al rango de municipios de aquellas localidades que se hallaban en condiciones legales, la dotación de mayor autonomía a la gestión municipal y la no injerencia de los gobernadores en la política municipal. El régimen de intervenciones fue aplicado con frecuencia, fundado en denuncias –muchas veces realizadas por alguna agrupación política– de comicios imperfectos, incumplimiento de tareas y malversación de fondos, así como de acefalías. A las denuncias y pedidos de intervención se sumaba la abstención partidaria por falta de garantías electorales y los enfrentamientos suscitados ante el predominio de extranjeros en la conformación del concejo; en ocasiones, estas disputas se transformaron en movimientos que denunciaban la marginación de los nativos.

Enrique Lynch Arribálzaga.

La aplicación de la ley 1532 generó dudas e inconvenientes con respecto a las atribuciones y jurisdicción de los concejos municipales, por lo cual se produjeron numerosos conflictos. Para solucionarlos, el presidente Alvear, a través de decretos reglamentarios, estableció sus atribuciones y los procedimientos electorales para constituirlos, determinó el ejido municipal y las condiciones para erigir una

municipalidad –la existencia de un núcleo urbano de población con cohesión social y fuentes de rentas suficientes para crear y sostener una administración comunal–. Lo mismo hizo con respecto a las comisiones de fomento.

Ninguna de las alternativas de transformación política estudiadas y propuestas llegó a ser debatida en el Congreso. La etapa radical concluyó sin que se hubiera modificado la situación política de los territorios, por lo que los problemas planteados continuaron agravándose, a pesar de los reclamos cada vez más sistemáticos de algunos sectores que, muchas veces, fueron encabezados por figuras que no residían en los territorios, pero que estaban estrechamente vinculadas con ellos política y económicamente. Un ejemplo lo constituye la Asociación de Fomento y Defensa de los Intereses del Chaco (1922), con asiento en Buenos Aires y presidida por Juan Mac Lean. Por entonces, en esos espacios sociales en construcción, la mayoría de los habitantes no percibía que la postergación política afectara el desarrollo social y económico, por lo cual se mantuvo al margen de estas iniciativas.

LA DÉCADA DEL TREINTA: UNA LARGA DILACIÓN

En la década del treinta, la pujanza económica de algunos territorios, que habían superado ampliamente, en cuanto a niveles de producción y número de habitantes, a varias provincias argentinas, despertó un interés mayor hacia ellos. Los requisitos para ser provincializados ya habían sido holgadamente superados a comienzos de la etapa por La Pampa, Chaco, Misiones y Río Negro; y, al terminarla, también los habían cumplido Chubut y Neuquén, por lo cual la cantidad de habitantes dejó de ser un argumento para oponerse a otorgarles derechos políticos (véase el cuadro 2).

El Estado nacional aumentó su presencia en los territorios, que se tradujo, fundamentalmente, en el impulso dado a las obras públicas y que se exteriorizó en las visitas presidenciales, que se realizaron por primera vez a estas regiones. A mediados de la década se manifestó un interés particular por la Patagonia; en 1937 se llevaron a cabo estudios del Ministerio de Agricultura para determinar los facto-

CUADRO 2

POBLACIÓN DE LOS TERRITORIOS NACIONALES

Territorios	*1935*	*1943*
Chaco	213.000	450.000
Chubut	55.000	90.914
Formosa	38.000	59.050
La Pampa	200.000	167.352
Los Andes	2.600	———
Misiones	141.000	202.335
Neuquén	42.000	65.150
Río Negro	115.000	136.750
Santa Cruz	22.000	30.100
Tierra del Fuego	2.500	3.500

Fuentes: Censos territoriales.

res que impedían su progreso. Al iniciarse la década de 1940, la situación internacional aumentó la importancia dada a las cuestiones geopolíticas: se creó la Comisión Nacional del Antártico y se realizaron relevamientos.

Los juristas se ocuparon de la situación legal de los territorios, desarrollándose el derecho público territorial, como una nueva rama del derecho. Publicaciones y exposiciones se esforzarían por ir modificando la imagen de "far west argentino" y de "desierto" con la que se representaba a los territorios; aparecieron libros y folletos que analizaban los distintos aspectos de la realidad territorial, presentaban propuestas y buscaban llamar la atención de los gobiernos y de la opinión pública sobre estos temas. Tal es el caso, para la Patagonia, de José María Sarobe, Aquiles Ygobone (fundador y presidente de la Asociación Amigos de la Patagonia) y de la revista *Argentina Austral*, órgano de la Sociedad Anónima Braun Menéndez.

A lo largo de la década hubo reclamos recurrentes compartidos por todos los territorios, pues el crecimiento económico y demográfico no tuvo su correlato en otros campos. Se solicitaba la creación de escuelas y la provisión de edificios para el funcionamiento de las ya existentes, el aumento del número de jueces, la división de fueros, el perfeccionamiento de la institución policial, el mejoramiento de las vías de comunicación y la adjudicación de la tierra pública, cuestiones que no encontraron respuestas satisfactorias.

La provincialización entre paréntesis

El gobierno surgido de la revolución de 1930 se manifestó favorable a la provincialización. Nombró gobernador de La Pampa a Oscar Gómez Palmés, declarado autonomista, en torno del cual se organizó el Partido Provincialista, que apoyaba al gobierno revolucionario. La asunción del presidente Agustín P. Justo produjo el alejamiento de Gómez Palmés y el fin de este partido.

En su campaña electoral, Justo sostuvo que una de sus primeras preocupaciones sería solicitar al Congreso la representación parlamentaria de los territorios con mayor riqueza y población, como un paso previo a la autonomía, dejando entrever la posibilidad de provincializar algunos de ellos. Ya en el gobierno, abandonaría estas ideas. Los presidentes de la Concordancia se mostraron contrarios a la provincialización; prefirieron manejar proyectos de reforma de la ley 1532, los cuales retrasaban las transformaciones políticas de fondo.

Así, en 1934, la Dirección de Territorios Nacionales elaboró un anteproyecto de reforma de la ley 1532 que dividía a las gobernaciones en categorías según su población, elevaba el número de habitantes necesario para ser provincializadas, reducía las atribuciones del gobernador y de los municipios, otorgaba representación parlamentaria a los territorios de primera categoría (La Pampa, Chaco, Misiones y Río Negro y, eventualmente, Formosa y Neuquén, dado que se redefinían los límites) y establecía consejos territoriales de administración para las gobernaciones que no poseyeran las aptitudes económicas y políticas para la instalación de legislaturas. Nuevamente, el gobierno nacional elaboró en 1938, y reiteró en 1940, un proyecto de reforma de la ley 1532 que aumentaba las exigencias de población mínima para la provincialización (doscientos mil habitantes) y añadía etapas previas para la autonomía: seis años de funcionamiento de la

legislatura, un plebiscito con el 50% de los votos favorables, la sanción de la ley correspondiente, la convocatoria de la Convención Constituyente y la aprobación de la Constitución por el Congreso. Si alguna de estas instancias fuera adversa, se debía esperar cinco años para reiniciar el proceso.

Estos proyectos fueron enviados a gobernadores y municipios para su análisis. Mientras no se dio a conocer la opinión de los primeros, los segundos se manifestaron completamente en contra, al destacar que se postergaban indefinidamente sus reclamos. En los territorios consideraban un error grave que fueran los gobernadores quienes orientaran esa reforma; desde su perspectiva, eran los legisladores nacionales quienes debían ir a los territorios para recoger el pensamiento de sus habitantes y actuar en consecuencia.

En el Congreso también se presentaron algunos proyectos que proponían alternativas posibles a la provincialización. Los diputados socialistas independientes Roberto Noble y Bernardo Sierra introdujeron un proyecto para otorgar la representación parlamentaria con voz pero sin voto (1932); lo mismo haría el senador José Nicolás Matienzo (1933). El senador Benjamín Villafañe, por su parte, presentó un proyecto de resolución que creaba la Comisión de Territorios Nacionales en el Senado, formada con un delegado de los territorios nacionales, con voz y sin voto, designado por el Senado entre personas con reconocida preparación en la materia (1934). Otra iniciativa fue el proyecto de Ley Orgánica Territorial del diputado González Maseda (1935), que exigía, como condición previa para la provincialización, el funcionamiento de la legislatura por seis años y consideraba la elección popular de gobernadores. Estos proyectos no fueron tratados, ni tuvieron buena acogida en los territorios, donde la opinión pública comenzaba a cambiar su orientación.

Entre otros procedimientos para otorgar algún tipo de participación a los habitantes de los territorios, sólo llegó a implementarse, sin mayor éxito, la propuesta del gobernador del Chaco, José C. Castells, quien creó una Junta Asesora de Gobierno (1933), cuyos integrantes fueron designados por el gobernador entre destacadas figuras locales en los campos de las actividades económicas, la salud, la educación y la política, con el fin de favorecer el contralor de los actos de gobierno y vincular la acción oficial con las fuerzas representativas del territorio.

La posición del socialismo, a nivel nacional, viró hacia la provincialización, descartando la idea de la representación parlamentaria, que se materializaría en el proyecto de Demetrio Buira para provincializar el Chaco, Formosa (ambos territorios formarían una sola provincia), La Pampa, Misiones y Río Negro (1932). Buira realizó constantes viajes a los territorios y participó de sus asambleas y congresos, haciéndose eco de sus inquietudes. Observaba que el gobierno nacional no percibía "el estado de rebeldía espiritual" que apuntaba en los movimientos gestados en los territorios nacionales y advertía que la eficacia de los cuerpos representativos consistía en "captar las sanas y honestas corrientes de la opinión pública". Así reeditaría su proyecto en 1934 y 1936, sin considerar ya la unión del Chaco y Formosa, que le había sido objetada.

En la Cámara de Diputados entraron los proyectos presentados por los radicales José P. Tamborini (1939), Clodomiro Hernández (1939), Ismael López Merino (1941), Juan I. Cooke (1941) y el socialista Américo Ghioldi

(1940), dirigidos a provincializar el Chaco, La Pampa, Misiones y Río Negro. Asimismo, hubo reiterados pedidos por parte de los diputados radicales para el pronto tratamiento de estos proyectos.

Los argumentos favorables a la provincialización que entonces se esgrimieron se basaban en el deber de extender los derechos constitucionales a todos los habitantes del país y en la necesidad de modificar una situación legal que resultaba asfixiante para el desenvolvimiento económico y político de los territorios. Asimismo, se buscaba atenuar el excesivo poder central que había producido la desnaturalización del federalismo y restablecer en el Senado el equilibrio roto por el bloque de las provincias menores. Quienes defendían la incorporación de nuevas provincias, consideraban que esta medida provocaría una regeneración de la vida política argentina, al carecer los territorios de tradiciones de caudillismo y de los vicios de la política criolla.

La coyuntura política nacional e internacional de fines de la década de 1930 y comienzos de la de 1940 frenó este proceso. Los gobiernos nacionales se concentraron en la problemática de la "argentinización" de los territorios, frente al denunciado avance del nacionalismo entre las colectividades extranjeras radicadas en ellos y aumentaron los controles. La Sección Orden Social y Político de la Policía sería reforzada y encargada de infiltrarse en las organizaciones sindicales y grupos proaliados y adherentes al Eje, debido a la agudización de la propaganda extranjera y a las acusaciones sobre actividades de inmigrantes alemanes e italianos en el Chaco y Misiones, a quienes se les atribuía un plan de organización nazi-fascista. Por otro lado, para solucionar el problema de la inseguridad en los territorios, ante el auge del bandolerismo, se concretó el proyecto de creación de la Gendarmería Nacional (1938), con la oposición de quienes, como los socialistas, consideraban que sería un nuevo elemento de intromisión en las cuestiones políticas, así como de limitación de las atribuciones de los gobernadores. Se inició entonces un compás de espera, al postergarse toda propuesta de participación política.

LOS RECLAMOS EN LOS TERRITORIOS

Mientras el gobierno nacional continuaba debatiendo sobre la orientación y los alcances de la transformación política, en algunos territorios se incrementaba el asociacionismo, en gran medida producto de las redes de solidaridad tejidas por las distintas colectividades. En el seno de las mismas repercutían fuertemente las cuestiones políticas vinculadas con los respectivos países de origen.

Paralelamente a cooperativas, mutuales, instituciones de promoción cultural, artística, educativa o deportiva, aparecieron nuevas agrupaciones y movimientos políticos: en La Pampa, los comités provincialistas de las distintas localidades; en el Chaco, la Agrupación Pro Derechos Territoriales (1930), Comisión Pro Capacitación Institucional (1932), Alianza Civil Territorial (1936), Junta Provincialista (1940); en Misiones, la Comisión Pro Representación Parlamentaria (1930) y Junta Provincialista de Misiones (1933); en Buenos Aires se organizó la Confederación de Estudiantes Universitarios de los Territorios Federales. Estas agrupaciones, que se manifestaban apartidarias, aparecían lideradas por personas de actuación destacada en la vida comunal, comerciantes y profesionales. A través de estas vías informales se constituyó una

dirigencia que asumió un papel de intermediaria entre el conjunto de la sociedad y el Estado, así como de formadora de la conciencia territorial.

El 12 de noviembre de 1930, en Resistencia se organizó la Agrupación Pro Derechos Territoriales, bajo la inspiración y con el apoyo de Lynch Arribálzaga. Junto con la representación parlamentaria, reclamaba al gobierno nacional el estricto cumplimiento de la ley 1532 en lo relativo a la creación de municipalidades autónomas y la designación de jueces de paz electivos, así como la designación de gobernadores con arraigo en el territorio. Al poco tiempo, la Agrupación desapareció por falta de apoyo en el medio.

La presentación del proyecto de Buira, en 1932, despertó gran expectativa en los territorios. Existía el convencimiento de que la provincialización se produciría a la brevedad y ya no hubo manifestaciones abiertamente contrarias a la medida. Los socialistas de los territorios, por su parte, ante este cambio en la política partidaria nacional y la posibilidad de obtener voz pero no voto en el Congreso, o de pasar por el riesgo de una reforma constitucional para lograr la representación parlamentaria, aceptaron ver a la provincialización como el mal menor y comenzaron su prédica favorable, sin dejar de señalar los riesgos que entrañaba.

La Asamblea Provincialista de Posadas solicitó pronta sanción del proyecto de Buira. En el Chaco, se organizó la Comisión Pro Capacitación Institucional, por iniciativa del Rotary Club y compuesta por delegados de las distintas entidades económicas, profesionales y culturales del territorio, bajo la presidencia del socialista Eduardo Beretta. Se proponía estudiar y discutir los problemas constitucionales y divulgar sus resultados para formar a los futuros ciudadanos de la provincia, aunque se manifestaba neutral con respecto a la oportunidad de la provincialización. La Comisión elevó un informe a la Cámara de Diputados, en el cual objetaba la anexión de Formosa establecida por el mencionado proyecto y proporcionaba ideas sobre la conformación de la Convención Constituyente, el patrimonio provincial, la instrucción pública y el presupuesto. En el caso del Chaco, las distintas agrupaciones buscaron, preferentemente, la capacitación cívica de los habitantes, ante la constatación de que no existía un claro interés por estos temas. La Alianza Civil Territorial se proponía, como fin primordial, crear un espíritu cívico chaqueño e instruir para la defensa de los derechos políticos; su objetivo inmediato era propiciar la designación de un gobernador local.

La situación en La Pampa era más delicada. En 1932, el Comité Metropolitano Pro Autonomía de La Pampa elevó al Congreso un proyecto de provincialización, en cuyos fundamentos advertía sobre la amenaza de que se extendiera al territorio "el inquieto espíritu separatista propagado a lo largo de la Patagonia". Al año siguiente, la Junta Ejecutiva Pro Convención Provincialista de La Pampa envió una nota preocupante al presidente de la Cámara de Diputados: alertaba que, ante la tardanza en obtener la provincialización, se estaba gestando la rebelión en el ámbito territorial. Buira también llamó la atención del gobierno nacional sobre estas circunstancias. Se denunció en periódicos nacionales la organización de un movimiento para declarar la autonomía, con apoyo en otras zonas del país y vinculado con el levantamiento de Gregorio Pomar. Producidas las detenciones de algunos integrantes de la Junta, el intento se frustró.

La lucha provincialista quedó, en gran medida, en manos de los municipios. Se activó el proceso de articulación de los territorios, a través de distintos congresos, en los cuales se plantearían los reclamos comunes. En 1933 se reunió en Buenos Aires el Primer Congreso de Municipios de los Territorios Nacionales, convocado por la municipalidad de Río Gallegos. Si bien tenía el objetivo de discutir sobre temas comunales, en los debates se introdujo la cuestión de los derechos políticos. Se perfilaron nítidamente dos posturas: la de aquellos territorios que buscaban la representación parlamentaria y la de los delegados de La Pampa, Chaco y Misiones, que pedían la provincialización. El debate concluyó al acordarse solicitar la representación parlamentaria con voz y voto. El Congreso creó el Organismo Permanente de Municipios y Comisiones de Fomento de los Territorios Nacionales, con sede en Buenos Aires, que elaboró un anteproyecto de Ley Orgánica de Territorios Nacionales, el cual contemplaba la representación parlamentaria, la elección popular de gobernadores y la designación de funcionarios residentes en los territorios.

En 1935 se realizó el Segundo Congreso de Municipalidades Territorianas, también en Buenos Aires. Para entonces había treinta y cinco municipios electivos en La Pampa, diez en el Chaco y Misiones, ocho en Chubut, siete en Río Negro y dos en Formosa y en Neuquén; asimismo, La Pampa contaba con treinta y seis comisiones de fomento, el Chaco con diecinueve, Misiones y Río Negro con dieciséis; Neuquén, catorce; Chubut, siete; Santa Cruz, cinco; Tierra del Fuego, dos y Los Andes, una. Esta vez, el punto principal fue la provincialización; el Congreso declaró que correspondía la inmediata autonomía de La Pampa, el Chaco, Misiones y Río Negro.

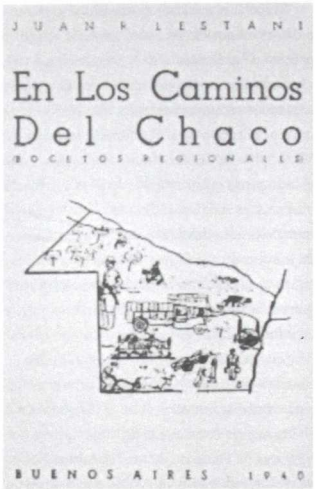
Portada del semanario *Estampa Chaqueña*. Caricatura del gobernador José Conrado Castells.

Asimismo, en esta etapa ingresaron en el Congreso Nacional solicitudes de provincialización elevadas por distintos municipios. Por su parte, la Conferencia de Concejales de los Municipios Territoriales del Chaco, reunida en Resistencia en 1934 para tratar el proyecto de reforma de la ley 1532 elaborado por el Poder Ejecutivo, concluyó que el mismo "sería inconveniente y perturbador para la vida institucional del Territorio", al producir el aplazamiento indefinido de la provincialización. Una postura similar se adoptó frente al proyecto presentado en 1938. En el Tercer Congreso de Municipalidades y Comisiones de Fomento del Chaco, celebrado en 1940, se aprobó un proyecto de declaración en el cual se solicitaba que en el próximo período legis-

lativo se concretara la provincialización del territorio. El Congreso de Municipios y Comisiones de Fomento de Misiones, reunido en 1936, junto con temas relativos al progreso económico del territorio, se ocupó también del régimen de gobierno propio.

La década cerró con la reunión de los Congresos Generales de Territorios Nacionales, en los cuales participaron representantes de los municipios, comisiones de fomento y distintas asociaciones económicas, gremiales y culturales. El Primer Congreso, reunido en Buenos Aires en 1939, declaraba que "es voluntad unánime, categórica e incontenible de los pueblos representados, llegar al ejercicio integral de los derechos cívicos argentinos" y pedía la inmediata provincialización de La Pampa, Chaco, Misiones y Río Negro, por haber satisfecho con exceso los requisitos legales. Un segundo Congreso se realizó en 1940, pero esta vez sin mayor repercusión, debido a las causas antes señaladas.

Finalmente, ninguno de los pedidos de ampliación de la participación política alcanzó a concretarse en la etapa. Hacia fines de ella, parecían apagarse las expectativas. Será bajo la presidencia de Juan Domingo Perón que se producirán trascendentes novedades, en un contexto diferente.



Cubierta del libro de J. R. Lestani, propulsor de la provincialización.

EL PERONISMO: MARCHAS Y CONTRAMARCHAS EN EL CAMINO DE LA AUTONOMÍA

LA REVOLUCIÓN DE 1943

Bajo los gobiernos surgidos del golpe de 1943, se produjo una expansión de la presencia estatal en los territorios, con la adopción de medidas tendientes a fomentar su desarrollo económico y a modificar su organización institucional; así, por ejemplo, el ministro de Agricultura, Diego Masón, propuso un plan de gobierno para la Patagonia (1944).

En una coyuntura internacional marcada por la Segunda Guerra Mundial y los conflictos con Chile y Gran Bretaña, se tomaron decisiones que aseguraran la soberanía sobre la Patagonia. En 1943, el Ministerio de Marina elaboró un proyecto para crear la Gobernación Marítima de Tierra del Fuego, que abarcaba también la Isla de los Estados, proyecto que fue plasmado en el decreto 5626. El gobierno estaba a cargo de un oficial superior de la Armada en servicio activo, nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Marina, con las facultades conferidas por la ley 1532 y complementarias. Además, era co-

mandante superior de todas las fuerzas navales, aéreas y terrestres y comandante en jefe de la policía marítima y terrestre, dependiendo directamente del Ministerio de Marina. Ejercía superintendencia sobre los funcionarios de la administración nacional y, con aprobación del Poder Ejecutivo, reglamentaba los deberes y las atribuciones de los funcionarios civiles, excepto los judiciales. Las tareas del gobernador, que duraba un año en su cargo, estaban orientadas a asegurar el transporte, mejorar las comunicaciones y proceder a la subdivisión de la tierra.

Sobre este esquema, se creó la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia (decreto 13.941/1944), que abarcaba la parte sur del Chubut y el norte de Santa Cruz, para asegurar la adecuada protección de la zona y garantizar la continuidad de la explotación petrolífera. Según su reglamento, el gobierno sería ejercido por un oficial superior del Ejército en servicio activo, nombrado por el Poder Ejecutivo por conducto del Ministerio de Guerra; tenía las mismas facultades que el gobernador marítimo en Tierra del Fuego. Dos decretos posteriores ampliaron y fijaron los límites definitivos de la gobernación.

Bajo la presidencia de Perón, en 1946, por ley 12.913 se ratificó la creación de ambas gobernaciones, a pesar de las serias objeciones formuladas por el radicalismo, que inclusive presentó un proyecto para la supresión de la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, fundado en sus efectos negativos para el desarrollo de la región y en su inconstitucionalidad, al hallarse abolidos los derechos civiles y políticos.

Por otro lado, en 1943 se derogó la ley de creación del territorio de Los Andes, cuya jurisdicción fue repartida entre Salta, Catamarca y Jujuy. La inconveniencia de mantener una gobernación artificial, que provocaba una situación de gran atraso, al no contar con bases para su desarrollo económico, había sido repetidamente planteada en el ámbito nacional, al mismo tiempo que se señalaban las ventajas de incorporarla a las provincias limítrofes. Esta medida también fue ratificada bajo el gobierno de Perón.

Si bien las comunas habían sido intervenidas –situación que en los territorios se mantuvo hasta 1951– el presidente Edelmiro Farrell, en 1945, convocó la Primera Reunión Nacional de Municipios, en la cual participaron delegados de los territorios. Las recomendaciones aprobadas en dicha oportunidad marcarían la orientación seguida por el gobierno de Perón. Por un lado, se planeaba su fomento a través de un importante plan de obras y de servicios públicos y de una mayor autonomía económica de los municipios; por otro, se proponía un camino progresivo para la autonomía política: la reforma de la ley 1532, la designación de gobernadores nativos, la representación parlamentaria y la participación en las elecciones presidenciales. La Unión Cívica Radical, en su plataforma de 1946, propuso también esa última medida, así como la provincialización de aquellos territorios que se hallaran en condiciones legales. Perón, por su parte, no se pronunció entonces sobre el tema.

Los primeros derechos políticos

Perón incluyó en el Primer Plan Quinquenal el objetivo de llegar progresivamente a la autonomía provincial, a través de los siguientes pasos: perfeccionamiento del Poder Ejecutivo local, fortalecimiento del régimen munici-

pal y creación de legislaturas. A lo largo de su gestión, manejó distintos proyectos que revelan coincidencias con las aspiraciones de algunas agrupaciones territoriales; pero, si bien deseaba extender la participación política y la aplicación del principio de la comunidad organizada a todo el ámbito nacional, no se decidía a concretar la autonomía de los territorios. Sus prevenciones parecían centrarse en dos aspectos: por un lado, en los posibles disturbios que traería aparejado el cambio, a lo que se sumaba la presencia de "corrientes extranjerizantes" en los territorios –tema de preocupación creciente para los gobiernos nacionales de la década del cuarenta–; por otro, en la falta de condiciones económicas de las futuras provincias para sostener sus estructuras.

El Congreso de Gobernadores de los Territorios Nacionales, reunido en 1947, planteó la necesidad de fortalecer las atribuciones de los gobernadores, de incrementar el número de juzgados, realizar obras públicas y crear escuelas. En 1948, la comisión especial del Senado encargada del estudio de la situación económica, financiera, social y política de las provincias del norte y de los territorios nacionales, concluyó sobre la necesidad de ampliar las facultades de los gobernadores; presentó un proyecto de subsidios a municipalidades y comisiones de fomento para la ejecución de obras públicas y otro de creación de legislaturas, en el cual se contemplaba la posterior provincialización de los territorios. Estas legislaturas se encargarían de plantear los problemas locales, fijar presupuestos, revisar las fuentes impositivas, proyectar las futuras constituciones y robustecer la personalidad política de la región.

En una línea de acción, Perón envió al Congreso un proyecto sobre fomento de los territorios nacionales, sancionado como ley 13.494 en 1948. Su objetivo era dotar a los municipios de los atributos legales para emprender obras y servicios urbanos relacionados con el progreso edilicio, la salud y el abastecimiento de las poblaciones; para financiar estas obras, las comunas podían crear y recaudar impuestos.

En otra línea, el primer avance significativo en cuanto a los derechos políticos de los habitantes de los territorios se plasmó en la Constitución de 1949, que los habilitaba para elegir presidente y vicepresidente de la Nación, derecho que se concretó por primera vez en las elecciones de 1951, en las cuales Perón fue reelegido.

Para ampliar las facultades de los gobernadores, se concentró en sus manos la supervisión e inspección de todas las tareas que desarrollaran los ministerios de la Nación en los territorios nacionales. El Poder Ejecutivo también envió al Congreso un proyecto sobre elección popular de los gobernadores y régimen electoral municipal en los territorios. Para fundamentarlo, el ministro del Interior, Ángel Borlenghi, sostuvo que así se evitaba dar el salto al vacío que significaría la provincialización, con la consecuente agitación política y que, además, se había tenido en cuenta la opinión de los trabajadores organizados de los territorios, quienes no pedían la provincialización, sino una mayor acción ejecutiva. Este proyecto llegó a ser aprobado por el Senado, para luego desistirse de él, con el objeto de enfocar el problema en forma más directa: en 1951, se sancionó la ley 14.032, Orgánica de Elecciones Nacionales, que establecía los delegados de los territorios en la Cámara de Diputados, con voz pero sin voto y, simultáneamente, eran provincializados el Chaco y La Pampa.

Los delegados territoriales actuaron entre 1952 y 1955, fecha esta última en que se provincializaron todos los territorios. Fueron elegidos los candidatos peronistas: por Comodoro Rivadavia, A. Rodríguez Gallardo; por Chubut, Paulina Escardó de Colombo Berra; por Misiones, Elena A. Fernícola y Octavio A. Ríos; por Neuquén, el ex gobernador Pedro J. San Martín; por Río Negro, Héctor A. Barrera y Agapito Montaña; por Santa Cruz, Orlando L. Parolín; por Tierra del Fuego, María Esther Fadul. Cumplieron un papel secundario, limitado a respaldar los proyectos elevados por el Poder Ejecutivo Nacional y a proponer la realización de algunas obras públicas en sus respectivos territorios, sin definir una postura con respecto a la problemática territorial.

El Congreso, por su parte, demostró una constante preocupación por la situación política de los territorios. Ello es observable, no sólo por los proyectos introducidos, sino también por la reiterada alusión al tema en los diversos debates. En la Cámara de Diputados se presentaron los proyectos de provincialización de los diputados radicales Ernesto Sanmartino (1946, 1948), Gabriel del Mazo y Juan Errecart (1947), Federico Monjardín (1951), Arturo Frondizi (1951); y de los oficialistas Manuel Álvarez Pereyra (1946,1948), Cipriano Reyes (1947), Jacinto Maineri (1949), Valerio Rouggier y Victorio Tommasi (1951). En el Senado tuvieron entrada los proyectos de los peronistas Alberto Durand y Vicente Saadi (1946), César Vallejo (1947), Felipe Gómez del Junco (1947, 1950), Eduardo Madariaga (1950) y Pablo Ramella (1950). Todos los proyectos incluyen al Chaco, La Pampa, Río Negro y Misiones; todos, excepto el de Gabriel del Mazo, incorporan al Neuquén; seis de ellos a Formosa; cuatro a Chubut y uno a Santa Cruz.

LOS MOVIMIENTOS PROVINCIALISTAS

En esta etapa, si bien hubo nuevos intentos para vincular a los habitantes de los territorios a través de congresos y asociaciones, no alcanzaron la repercusión que habían tenido en la etapa anterior, pues la representación había pasado a otro sector. Oriundos de los territorios, residentes en Buenos Aires, formaron una Junta Organizadora del Cuarto Congreso General de los Territorios Nacionales (1947), sin orientación política manifiesta, que desapareció cuando el gobierno nacional no la aceptó como interlocutora, acusándola de tomarse atribuciones propias de los gobernadores. Alentados por la reforma de la Constitución de 1949, integrantes de esta fracasada Junta Organizadora formaron la Agrupación de Territorianos Provincialistas "General Perón", con el fin de constituir una entidad, ahora partidaria, que contribuyera a difundir y aplicar en los territorios los principios revolucionarios y arbitrara distintas iniciativas favorables a la provincialización. La Agrupación elevó propuestas al Congreso y, además, solicitó al presidente y a su esposa la designación de gobernadores nativos. A pesar de su adscripción partidaria, no logró mayor reconocimiento. Un año después, residentes chaqueños en Buenos Aires organizaron un "Gran Congreso Chaqueño", para solicitar la provincialización, iniciativa que tampoco tuvo eco.

La situación en los territorios había variado, pues la llegada del peronismo al gobierno produjo transformaciones fundamentales en la vida local. Hasta ese momento, los trabajadores no habían logrado estructurar sus organizaciones; los conflictos sociales se resolvían, muchas veces, sin mediación gremial y los reclamos del gremialismo no avanzaban sobre la situación política. Con el peronismo se produ-

El presidente Juan Domingo Perón y su esposa, María Eva Duarte, en 1948.

jeron importantes avances en la conquista de la ciudadanía social y política, la integración de vastos sectores al mundo político y la territorialización de la política, proceso en el cual la organización gremial –y no la estructura partidaria–, tuvo un papel protagónico. Se había producido una ruptura con la tradición sindical preperonista, encarnada en los territorios por socialistas, comunistas y anarquistas; se crearon numerosos sindicatos y se renovaron los cuadros dirigentes. Las delegaciones regionales de la CGT ocuparon un lugar central: harían sentir su peso sobre las gestiones de los gobiernos territorianos, serían consideradas legítimas voceras de la opinión pública de los territorios ante el gobierno nacional y liderarían las manifestaciones políticas, tales como las que pedían la reelección de Perón.

La intensa campaña de los gremios chaqueños y pampeanos en pro de la provincialización, a partir de 1946, logró el respaldo de Eva Perón y se orientó a movilizar a la opinión pública territorial. Realizaron actos en distintas localidades; en cada uno de ellos, se suscribía un petitorio a favor de la provincialización, que se enviaba al presidente, a su esposa y al Congreso. Sucesivas delegaciones de La Pampa y el Chaco se entrevistaron con el presidente Perón y la primera dama, hasta que obtuvieron una respuesta favorable a sus pedidos. Aunque el sector gremial fue el que actuó más enérgica y organizadamente, en el Congreso se recibían entonces constantes pedidos de provincialización por parte de maestros, estudiantes, municipios y comisiones de fomento.

LOS PROCESOS DE PROVINCIALIZACIÓN

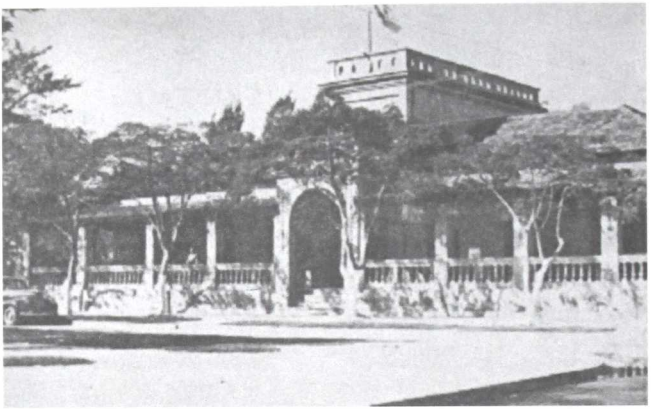
El 21 de junio de 1951, Eva Perón presentó una nota en el Senado de la Nación, en su carácter de presidente del Partido Peronista Femenino. En ella solicitaba la provincialización del Chaco y de La Pampa, ya que ambos territorios contaban con "recursos propios, como para constituir una unidad económica autónoma; y además, población como para trabajar sus tierras y explotar sus riquezas, y cultura cívica". No obstante, no debieron ser éstos los únicos motivos por los cuales abogara por la provincialización de los dos territorios. Probablemente, el factor determinante fue la acción del sector gremial, que se había convertido en un respaldo seguro para efectuar una organización provincial sin sobresaltos.

Seis días después de la elevación de esta nota, el senador Alberto Teissaire presentó un proyecto de provincialización para el Chaco y La Pampa y, el 5 de julio, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado aconsejó la sanción de un despacho basado en dicho proyecto. Según el mismo, se mantenían los límites de los territorios provincializados, se determinaba la convocatoria y funcionamiento de las convenciones constituyentes, las fechas de elección de autoridades, la forma en que se realizaría la transición en cuanto a los bienes públicos, la justicia, la recaudación de impuestos y los distintos servicios administrativos. También se garantizaba a los empleados públicos su pase a la administración provincial con el mantenimiento de su anterior situación.

El despacho fue tratado el mismo día 5. Todos los oradores apoyaron calurosamente el proyecto con argumentos políticos, económicos y culturales. Finalmente, se votó en forma favorable, sin que se realizaran objeciones. Debe recordarse que el Senado estaba constituido exclusivamente por representantes del oficialismo. El trámite no fue tan sencillo en la Cámara de Diputados, donde existía bancada opositora. Con la firma en disidencia parcial de los diputados radicales, la Comisión de Asuntos Constitucionales aconsejó la aprobación del proyecto, el que fue debatido entre el 19 y el 20 de julio. La principal objeción que presentó el radicalismo, y que ocupó la mayor parte de la discusión, fue que no se contemplara la provincialización de los demás territorios nacionales que estaban en condiciones de ello. Del debate se desprende que el peronismo consideraba arriesgado incorporar de una vez tantas provincias, medida cuyas consecuencias le resultaban imprevisibles, por lo que prefería obrar en forma paulatina. Con bastante reserva, también aducía como motivos para no provincializar otros territorios, la existencia de gran cantidad de población extranjera (caso de Misiones) y los problemas de límites (Misiones y territorios del sur).

La ley se sancionó sin modificaciones el 20 de julio, con el número 14.037 y fue promulgada el 8 de agosto. Se determinó la caducidad de los gobernadores de los ex territorios, los cuales serían reemplazados por comisionados federales, que debían asegurar la prestación ininterrumpida de los servicios concernientes a la administración pública local, hasta tanto se constituyeran las autoridades provinciales.

El Chaco y La Pampa habían entrado en un momento de transición: ya no eran territorios, pero aún no se encontraban organizados como provincias. Esta situación ya había sido advertida por el senador Pablo Ramella, para quien era necesario precisar el instante en que, jurídicamente, el territorio se transformaba en provincia, y sostenía la conve-

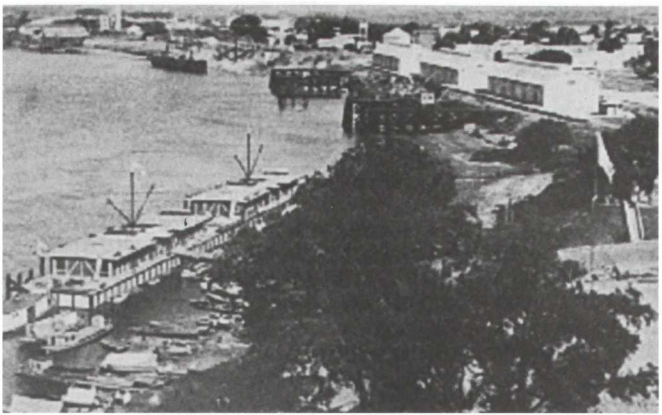


Casa de Gobierno del Territorio de Formosa.

niencia de fijarlo cuando el gobernador asumía sus funciones. Los dos ex territorios comenzaron a prepararse, pues, para dar el paso inicial, con la elección de convencionales constituyentes. La provincialización del Chaco y de La Pampa fue una experiencia inédita, tanto por haber sido los primeros territorios nacionales en obtener la autonomía, como por las subsiguientes transformaciones introducidas con la sanción de las constituciones provinciales, que incorporaron elementos nuevos a la vida política argentina. Los partidos de la oposición en los territorios, aun aquellos que habían abogado por la autonomía, recibieron la provincialización como un "regalo" inesperado; descalificaron la medida al considerar que perseguía fines electoralistas, tal como lo revelaban la premura con que fue sancionada la ley, antes de las elecciones nacionales, y el hecho de que se atribuyera este logro exclusivamente a Eva Perón.

Las elecciones presidenciales de noviembre, que consagraron la fórmula Perón-Quijano, revelaron la peronización de los territorios, al obtener aquélla un porcentaje altísimo de votos (en el Chaco llegaron al 80%). Conjuntamente, se eligieron los delegados de los territorios y los convencionales constituyentes de las dos nuevas provincias. En ambos casos, al adoptarse el sistema uninominal, la totalidad de los electos fueron peronistas. La oposición denunció las irregularidades de estas elecciones y el diputado radical Santiago Nudelman presentó un proyecto de resolución para designar una comisión investigadora de las mismas.

Las convenciones quedaron conformadas por convencionales "obreros" y convencionales "políticos". Entre ambos sectores existía cierta desconfianza: los primeros consideraban a los representantes políticos como recién llegados al partido; los segundos, desaprobaban la falta de instrucción del sector gremial.

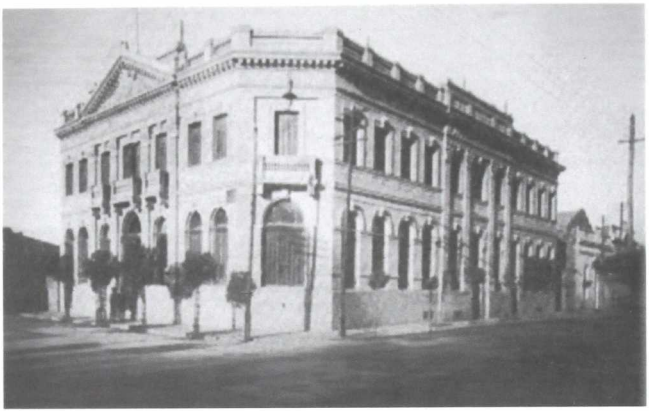


Puerto de Formosa en la década de 1940.

Previamente a las elecciones, se habían sucedido reuniones en Buenos Aires, Resistencia y General Pico entre integrantes del gobierno nacional y representantes gremiales de las nuevas provincias, para estudiar las futuras constituciones provinciales; como resultado, se elaboró un anteproyecto, en el que el ministro de Asuntos Políticos, Román Subiza, tuvo fundamental participación.

De esta manera, la labor de las convenciones fue breve, pues ya contaban con un anteproyecto, y ambas constituciones presentaron una común redacción, basada en la reforma de 1949. Introducían significativas innovaciones en la historia constitucional argentina y americana, referidas a los derechos de los trabajadores, las cuales ya se anuncian en el Preámbulo: "Nos, los representantes del pueblo trabajador de la provincia".

Pero las diferenciaba una disposición fundamental: el artículo 33 de la Constitución chaqueña, que establecía el doble voto sindical para la elección de los representantes del Poder Legislativo; la mitad de ellos era elegida por el pueblo de la provincia y la otra mitad por los ciudadanos pertenecientes a asociaciones profesionales, entre candidatos también integrantes de las mismas. De esta manera, quienes se hallaban agremiados votaban dos veces: una, con la libreta cívica y la segunda, con el carnet sindical. Esta disposición habría sido sugerida a Eva Perón por Takel Rusel, funcionario del Domus de los Sindicatos de Yugoslavia, en una visita que realizó a la Argentina en ese año. Si bien Perón consideraba que esta constitución debía servir de modelo a las demás, fue la única que incluía este controvertido artículo; fundamentalmente debido a ello, fue rechazada por radicales y socialistas, quienes la acusaron de corporativista, fascista y, en consecuencia, anticonstitucional, y decidieron abstenerse de participar en las eleccio-



Tribunales de Santa Rosa. Otrora fue la sede de la Casa de Gobierno de La Pampa.

nes de autoridades provinciales. Según lo establecido por sus constituciones, el Chaco y La Pampa pasaron a denominarse Provincia Presidente Perón y Provincia Eva Perón, respectivamente, otro motivo de total rechazo por parte de los no peronistas.

Las primeras elecciones provinciales se llevaron a cabo en 1953. En ellas se impusieron las fórmulas peronistas; las legislaturas quedaron también constituidas exclusivamente por representantes del oficialismo. Con el inicio de la gestión de los primeros gobiernos constitucionales, parecía concluir el proceso de provincialización, marcado por la impronta peronista, la centralidad de la CGT y la exclusión de los opositores.

En el Congreso se continuaron presentando proyectos para provincializar otros territorios: los diputados radicales Oscar Alende para Misiones, Formosa, Río Negro, Chubut y Neuquén (1952), y Santiago Nudelman y Carlos Fassi, que proponían restablecer la provincia de Misiones (1953). En este último territorio había tomado ímpetu el pronunciamiento autonómico. El Movimiento Provincialista realizó reuniones y congresos y difundió su ideario a través de la prensa. La Junta de Estudios Históricos de Misiones, a pedido de la CGT local, elaboró una exposición de la doctrina de reivindicación histórica, que defendía la restauración de la provincia, debido a que su situación no era equiparable con la de otros territorios, postura apoyada por el radicalismo.

Perón ingresó un proyecto para la provincialización de Misiones el 1º de diciembre de 1953, sancionado días después como ley 14.294. La misma se basó en la ley 14.037, con algunas leves modificaciones; finalmente, prevaleció la posición del oficialismo, al declarar a Misiones nueva provincia. El proceso de transición del territorio a la provincia fue

similar al vivido por el Chaco y La Pampa. En 1954, se eligieron los convencionales constituyentes y la Convención quedó conformada únicamente por peronistas. También en pocos días fue sancionada la Constitución, que tuvo como modelo a las anteriores. Al año siguiente, realizadas las elecciones de autoridades provinciales, resultó vencedor el candidato peronista, el ex gobernador Claudio Arrechea.

La situación de los demás territorios sería modificada por una nueva Ley de Territorios, la número 14.315 (1954). Según el texto de la misma, los territorios mantendrían provisionalmente los límites y capitales; pero también se incorporaba a la Gobernación Marítima el Sector Antártico e islas del Atlántico Sur. El Poder Ejecutivo quedaba encargado de proyectar una nueva división territorial según las necesidades administrativas, económicas y de comunicación, así como de proceder a la división de cada territorio en departamentos. Se diseñó una nueva forma de administración, de la cual se excluía a las gobernaciones de Tierra del Fuego y Comodoro Rivadavia, que mantendrían sus estatutos. El Poder Ejecutivo Nacional quedaba autorizado para implementar en ellas este nuevo régimen cuando considerara que hubieran desaparecido las causas que habían motivado su particular organización.

A los demás territorios, se les otorgaba autonomía restringida, previamente a su provincialización, con un gobierno electivo: el gobernador y vicegobernador, si bien eran elegidos por los ciudadanos de los territorios, eran agentes del Poder Ejecutivo Nacional dentro de los mismos. Se establecía una Legislatura, integrada por dieciséis miembros, con facultad de crear municipios y sometida, en cuestiones presupuestarias, fiscales y de obras públicas al Poder Ejecutivo Nacional, que también podía intervenirla. Se crearían municipios en localidades con un mínimo de 500 empadronados, excepto en las capitales, donde el gobernador delegaba funciones en un intendente. En esta ley se contemplaba la participación de la minoría: ella estaría representada en la Legislatura si superaba el 20% de los votos, y en los concejos municipales, integrados por cinco miembros, tendría un representante. Con respecto a la provincialización, sería otorgada al territorio que contara con medios económicos y condiciones sociales que permitieran su autonomía de administración y gobierno, y atender a las necesidades del régimen de justicia y de educación que le correspondieran.

El radicalismo se opuso a la ley –que era apoyada por los delegados de los territorios–, porque sostenía que postergaba la autonomía y acentuaba la discrecionalidad de las facultades del Poder Ejecutivo Nacional. A su vez, proponía la provincialización de Formosa, Neuquén, Río Negro y Chubut, y el reintegro de la zona de Comodoro Rivadavia a este último.

La ley no llegó a implementarse pues, al año siguiente, se abandonaban los fundamentos que la sustentaban –la necesidad de preparar políticamente a los habitantes– y se procedía a la provincialización de todos los territorios. La ley 14.408 provincializó Formosa, Neuquén, Chubut y Río Negro; disolvió la Gobernación Marítima y la Gobernación Militar; el territorio de esta última fue devuelto a Santa Cruz y Chubut, que recuperaron sus antiguos límites, y se creó la "Provincia de la Patagonia", integrada por Santa Cruz y Tierra del Fuego, con capital en Río Gallegos. Esta ley tuvo una breve vigencia,

pues la Revolución Libertadora revisaría todo el proceso. No obstante, al concluir la etapa peronista, luego de marchas y contramarchas, se hallaban provincializados todos los territorios nacionales, con la incorporación definitiva de ocho provincias.

La Revolución Libertadora: desperonización y reorganización política

Producido el derrocamiento de Perón, los partidos políticos opositores exigieron el espacio que les había sido negado por el peronismo. Se iniciaron las investigaciones de lo actuado por el gobierno anterior. Se procedió a la desperonización del país, con el desmantelamiento del aparato justicialista: disolución del Partido Peronista, intervención de la CGT, del Poder Legislativo y de los concejos municipales, reestructuración de los poderes; encarcelamiento de funcionarios, remoción de empleados públicos y clausura de periódicos. Entre las disposiciones de carácter reivindicatorio, se restituyó sus nombres a las provincias del Chaco y de La Pampa, prescripción que se extendió con efecto retroactivo.

La proclama del 27 de abril de 1956 declaró vigente la Constitución de 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898, y dejó sin efecto la reforma de 1949, así como las constituciones de La Pampa, Chaco y Misiones. Mediante dos decretos-leyes, se estableció un Estatuto provisional para regir a las nuevas provincias hasta que se dieran sus respectivas constituciones. El gobierno quedó a cargo de un comisionado federal, designado por el Poder Ejecutivo; se establecieron municipios en las ciudades con más de 500 empadronados, a cargo de juntas o concejos de vecinos, y comisiones de fomento en las poblaciones menores.

El tema de la derogación de las constituciones sancionadas bajo el gobierno peronista no halló coincidencias. En Misiones, la Junta Consultiva Provincial aconsejó mantener en vigencia la Constitución provincial hasta que se expidiera el pueblo de la provincia. Si bien reconocía su origen viciado, consideraba que había marcado un hito en el logro de los derechos y que su suspensión implicaría depender de disposiciones transitorias dictadas por el interventor. Por su parte, el radicalismo intransigente, a nivel nacional, no reconoció facultades al gobierno de facto para abrogar las constituciones provinciales.

No obstante, el gobierno provisional convocó en 1957 a elecciones para una Convención reformadora de la Constitución Nacional y, simultáneamente, para elegir los convencionales constituyentes de las nuevas provincias. Se empleó el sistema D'Hont, que permitió la participación de las minorías. Así, estuvieron representados en las convenciones provinciales los radicales intransigentes, radicales del pueblo, socialistas, demócratas progresistas, comunistas, conservadores, entre otros. En esta oportunidad, el peronismo fue proscripto. Seis provincias dictaron sus constituciones en 1957: Chaco, Santa Cruz, Formosa, Chubut, Neuquén y Río Negro. El retiro de los radicales intransigentes de las convenciones trastornó su funcionamiento en Misiones y La Pampa; la primera sancionaría su constitución en 1958; la segunda, en 1960, tras ser intervenida, con la peculiaridad de que se habían elegido, simultáneamente, convencionales constituyentes, gobernador y diputados para la Legislatura. Para 1960, las ocho nuevas provincias se hallaban definitivamente organizadas.

Por su parte, habitantes fueguinos elevaron petitorios en los que sostenían que la incorporación de Tierra del Fuego a la provincia de la Patagonia no había tenido en cuenta la opinión popular ni la conveniencia del territorio; se defendía la restitución de la Gobernación Marítima, fundada en razones estratégicas y geográficas, y se solicitaba retornar al estado anterior de la ley 14.408, con un estatuto que contemplara las necesidades del territorio.

Si bien se creó la provincia de Santa Cruz en 1956 (decreto-ley 21.178), en reemplazo de la provincia de la Patagonia, la situación de Tierra del Fuego no se resolvió entonces, aunque el gobierno nacional también consideraba que su provincialización había sido inoportuna, por la falta de desarrollo económico y social. Por ello, en 1957, se creó el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, con capital en Ushuaia (decreto-ley 21.191). Por primera vez se mencionaba, en forma explícita, a las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, que entraban en el panorama administrativo del país.

El Estatuto establecía los límites del territorio y una nueva organización institucional; el Poder Ejecutivo estaba a cargo de un gobernador, jefe de la administración, agente directo y natural del Poder Ejecutivo Nacional, con facultades para dictar los instrumentos necesarios para la administración, fomento y seguridad del territorio y para disponer tanto la recaudación de impuestos y rentas como su inversión; el presupuesto anual sería proyectado por el gobierno territorial y aprobado por el federal. También se establecía un Consejo Territorial, mientras que el Congreso Nacional actuaría como legislatura local; cuando se contara con más de 3.000 inscriptos en el registro de electores, cesaría el Consejo y se instalaría una Legislatura de quince miembros. La administración de justicia estaba en manos de jueces letrados y de paz. Se creaban municipalidades en localidades con más de 200 ciudadanos: por primera vez, Ushuaia y Río Grande contaron con municipios electivos.

La Legislatura, creada finalmente en 1972, no funcionó hasta 1983; en ella participaron con pareja proporción la Unión Cívica Radical, el Partido Justicialista y el Movimiento Popular Fueguino, partido local producto de la unión de dos movimientos vecinales de Ushuaia y Río Grande.

Si bien escapa al marco cronológico de la obra, es necesario señalar que el presidente Raúl Alfonsín presentó en el Congreso un proyecto de provincialización de Tierra del Fuego, que fue aprobado por la Cámara de Diputados en 1986, aunque la ley no se sancionaría hasta 1990, bajo la presidencia de Carlos Menem. En el debate se enfrentaron dos criterios, el de la "provincia chica" y el de la "provincia grande", aunque predominó una tercera posición, que proponía establecer una cláusula de reserva, en virtud de la cual se integrarían a la provincia el Sector Antártico, las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur cuando el país recuperara y ejerciera la soberanía sobre ellas. Al darse este paso, recién se concluirá el proceso de provincialización de los territorios nacionales que se inició en 1951.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La bibliografía sobre la historia política de los territorios nacionales es insuficiente y presenta numerosas lagunas; aún no se cuenta con trabajos que brinden una visión de conjunto o con estudios comparados. Por ello, han sido fuentes imprescindibles para este capítulo los *Diarios de sesiones* del Congreso de la Nación y publicaciones periódicas nacionales y de los territorios.

El campo del derecho territorial es el que ha merecido mayores análisis. Sobre este tema, es de indispensable consulta el clásico de SEGUNDO LINARES QUINTANA, *Derecho público de los Territorios Nacionales, argentino y comparado*, Buenos Aires, 1937. Para completar el panorama desde la década de 1940, véanse: CARLOS R. MELO, "Leyes sobre los territorios nacionales y su transformación política", *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 9, Buenos Aires, 1958; LEÓN REBOLLO PAZ, "Reseña histórica de la legislación sobre Territorios Nacionales", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Segundo Congreso de Historia Argentina y Regional*, tomo III, Buenos Aires, 1974; JOSÉ MARÍA SABAT, "Los territorianos y la administración militar en la legislación argentina", *El Derecho*, tomo 99, Buenos Aires, 1982. Una importante compilación documental puede hallarse en MÁXIMO REYNA, *Territorios Nacionales. Leyes y decretos sobre su administración y resoluciones varias aplicables en los mismos*, Buenos Aires, 1914.

Fundamentalmente en el ámbito de las distintas provincias que fueron territorios, se han generado trabajos que abordan diversos aspectos de la historia política de cada una de ellas; si bien predominan los referidos a las gestiones de los gobernadores y la historia institucional, recientemente y en forma desigual, se han empezado a adoptar otros enfoques, centrados en los movimientos y partidos políticos, la vida comunal y los procesos de provincialización.

Sobre la historia político-institucional de los territorios nacionales, pueden consultarse: SILVIA T. ÁLVAREZ y ELENA B. TORRE, "La Gobernación Marítima de Tierra del Fuego (1943). Causas de su creación e incidencias en la evolución institucional del territorio", *Revista de Historia del Derecho*, nº 26, Buenos Aires, 1999; ANALÍA GARCÍA, *El Territorio Nacional del Chaco durante el gobierno radical 1916-1930*, Resistencia, 1986; ANALÍA GARCÍA y HÉCTOR BORRINI, "Organización institucional del Territorio Nacional de Formosa (1884-1930)", en *VIII Encuentro de Geohistoria Regional*, Resistencia, 1986; ANALÍA GARCÍA y HÉCTOR BORRINI, *El Territorio Nacional del Chaco durante la etapa conservadora*, Resistencia, 1999. También pueden verse los siguientes trabajos, incluidos en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia Argentina Contemporánea*, tomo 4, volumen 2, Buenos Aires, 1967, que se extienden hasta 1930: GREGORIO ÁLVAREZ, "Historia de la provincia del Neuquén desde 1862 hasta 1930"; ANÍBAL CAMBAS, "Historia de la provincia de Misiones y sus pueblos (1862-1930)"; RAÚL A. ENTRAIGAS, "La Pampa y Río Negro (1862-1930)"; ERNESTO J. A. MAEDER, "Historia del Chaco y de sus pueblos"; CARLOS GREGORIO ROMERO SOSA, "Historia de la provincia de Formosa y sus pueblos (1862-1930)", y AQUILES D. YGOBONE, "Historia de la provincia de Chubut" e "Historia de la provincia de Santa Cruz".

Sobre la vida política municipal, a los trabajos ya mencionados se suman los de CARLOS

PÉREZ FUNES, "Los gobiernos municipales (1834-1943). Historia de la soberanía popular en Santa Rosa", en AUTORES VARIOS, *Santa Rosa. 100 años*, Santa Rosa, 1992; BERTA SUSANA QUIROGA y MELCHORA EPIFANÍA RODRÍGUEZ, "La política comunal en el Territorio Nacional de Misiones durante los gobiernos radicales (1916-1930)", en *VIII Encuentro de Geohistoria Regional* citado, y ANA DELIA RUZICH, "La política municipal. Sistema político, prácticas y actores en Resistencia en la etapa radical (1916-1930)", en *XVIII Encuentro de Geohistoria Regional*, Resistencia, 1998.

Sobre partidos, agrupaciones y movimientos políticos en los territorios, véanse: RAÚL ISIDORO D'ATRI, "La década del '30", en AUTORES VARIOS, *Santa Rosa. 100 años* citado; MARIO ARIAS BUCCIARELLI, ALICIA ESTER GONZÁLEZ y MARÍA CAROLINA SCURI, "Radicales y peronistas en la conformación del sistema político neuquino", *Revista de Historia*, nº 7, Neuquén, 1998; ORIETTA FAVARO y MARIO ARIAS BUCCIARELLI, "El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años '30", *Entrepasados*, año V, nº 9, Buenos Aires, 1995; MARÍA SILVIA LEONI DE ROSCIANI, "Los movimientos de opinión y la provincialización del Chaco (1918-1943)", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Décimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*, Buenos Aires, 1999; ENRIQUE MASES, GABRIEL RAFART y JUAN C. QUINTAR, "Los orígenes del peronismo en la Argentina periférica: el caso de Neuquén", en SUSANA BIANCHI y MARÍA ESTELA SPINELLI (comps.), *Actores, ideas y proyectos políticos en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, 1997.

Sobre la provincialización de los territorios nacionales, pueden consultarse: ARNOLDO CANCLINI, "Tierra del Fuego: del territorio nacional a la provincia", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Décimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina* citado; MARÍA SILVIA LEONI DE ROSCIANI, *Los comienzos del Chaco provincializado*, Resistencia, 1992; MARÍA PAULINA MOROZ DE ROSCISZEWSKI, *Historia de Misiones. Etapa provincial*, Posadas, 1976, y *Provincialización de Misiones*, Posadas, 1993; EDGARDO ROSSI, *Historia constitucional del Chaco*, 2ª edición, Resistencia, 1970; SUSANA ZOUVI, "Evolución política e institucional de Misiones a partir de su provincialización", en *XIV Encuentro de Geohistoria Regional*, Resistencia, 1994.

Historias provinciales que contienen información sobre las temáticas arriba señaladas, son las de JULIO G. BARREYRO, *Breve historia de Misiones*, Buenos Aires, 1979; ARNOLDO CANCLINI, *Historia de Tierra del Fuego*, Buenos Aires, 1981, y *Navegantes, presos y pioneros en la Tierra del Fuego*, Buenos Aires, 1999; CLEMENTE DUMRAUF, *Historia de Chubut*, Buenos Aires, 1992; JUAN HILARIÓN LENZI, *Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Su pasado, su presente, su proyección*, Buenos Aires, 1967; ERNESTO J. A. MAEDER, *Historia del Chaco*, Buenos Aires, 1997. Asimismo, puede verse la historia regional de PEDRO NAVARRO FLORIA, *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, 1999.

Entre las décadas de 1930 y 1940 aparecieron trabajos que se proponían brindar una visión general de la problemática de los territorios nacionales. Entre ellos, cabe citar los de ALBERTO BALDRICH, *El problema de nuestros territorios nacionales*, Santa Fe, 1935; JOSÉ ENRIQUE GADANO, *Territorios Nacionales. Estudio político-económico*, Buenos Aires, 1945; FRANCISCO SUAITER MARTÍNEZ, *Los Territorios*, Bue-

nos Aires, 1943. Para la Patagonia, véanse: JOSÉ MARÍA SAROBE, *La Patagonia y sus problemas. Estudio geográfico, económico, político y social de los territorios del sur*, Buenos Aires, 1935; AQUILES D. YGOBONE, *La Patagonia en la realidad argentina. Estudio de los problemas económicos, sociales e institucionales de las gobernaciones del Sur*, Buenos Aires, 1945. También en el ámbito de los distintos territorios, pueden consultarse: ALBERTO J. GRASSI, *La Pampa y sus derechos*, Buenos Aires, 1929; MARIANO A. HERRERA y SESOSTRIS OLMEDO, *Misiones bajo el terror*, Posadas, 1935; JUAN RAMÓN LESTANI, *El Territorio Nacional del Chaco. Geográfico-político-económico y social (Oro y miseria)*, Resistencia, 1935, y *Unidad y conciencia. Aspectos morales del Chaco. Hacia la formación de la unidad territorial*, Resistencia, 1938, e ISMAEL ORIZAOLA ROLDÁN, *Historia del provincialismo de La Pampa*, Buenos Aires, 1934.

18. El régimen municipal

Antonio María Hernández

El municipio es tema de estudio abierto a diversas perspectivas. En este capítulo se da primacía al aspecto institucional. El análisis comprende las siguientes materias: a) el proceso de urbanización, pues todo régimen municipal se asienta en una infraestructura sociológica constituida por el fenómeno urbano; b) la correlación entre el orden político y el régimen municipal, pues existe una íntima y profunda vinculación entre ambos; c) las bases constitucionales del régimen local, tanto federal como provinciales, y d) la organización en sí del régimen municipal. El enfoque abarca los rasgos principales y generales del tema, ante la evidente imposibilidad de un análisis pormenorizado del régimen de cada uno de los gobiernos locales, que actualmente supera el número de mil novecientos en todo el país.

El proceso de urbanización

Éste es un aspecto que es necesario desarrollar para comprender el régimen municipal durante el siglo XX. Por una parte, el municipio es una institución que siempre se asienta en una realidad sociológica, que es la ciudad, y por la otra, es explícita la importancia de los gobiernos locales, por cuanto la sociedad argentina es preferencialmente urbana, y por tanto, depende de los mismos.

El proceso de urbanización comenzó con las ciudades fundadas por los españoles en las tres corrientes colonizadoras, que dieron origen a las capitales de las provincias históricas. A ello se sumó, con posterioridad, la creación espontánea de centros urbanos que respondieron a motivaciones económicas, militares, geográficas, religiosas o políticas, según se ha mostrado en el capítulo 1 de la Cuarta parte de esta obra.

El proceso de urbanización en la Argentina tiene un crecimiento sostenido en el siglo XX. Si se considera urbana la población que vive en las localidades de más de 2.000 habitantes, según los censos de 1895, 1914, 1947, 1960, 1970 y 1980, el porcentaje se fue incrementando de la siguiente manera: 37,4%, 52,7%, 61,8%, 73,3%, 79,4% y 84,5%.

También se produjo un gran crecimiento del número de núcleos urbanos, que de 113 en 1895, se elevaron a 589 en 1970, aunque la mayor parte de ellos correspondió a localidades de entre 2.000 y 20.000 habitantes. No obstante existió un aumento considerable de núcleos intermedios y mayores, ya que en 1895 había un solo núcleo mayor de 100.000 habitantes, y en 1970, éstos ascendían a 15.

A su vez, la distribución de la población según el tamaño de núcleos urbanos permite observar gran concentración en las localidades mayores. En las superiores a 100.000 habitantes residía, en 1895, el 19,8% de la población, pasando al 40,7% en 1914, 68,8% en 1947, 70,4% en 1960, 70,3% en 1970 y 69,5% en 1980.

En consecuencia, se ve que el salto más fuerte en la tendencia a la concentración de población se produjo entre 1914 y 1947, período en el cual, tanto la migración internacional como la local se centraron en el núcleo mayor a 1.000.000 de habitantes (Gran Buenos Aires), y en menor medida en los núcleos de entre 100.000 y 500.000 habitantes, mientras que los núcleos de entre 50.000 y 99.000 habitantes presentaron una concentración de población bastante inferior.

Otra característica notable de este proceso de urbanización fue el alto grado de concentración metropolitana, pues de la población total del país en 1895, el 19,8% vivía en dichas áreas; en 1914, el 25,8%; en 1947, el 42,5%; en 1960, el 51,6 % y en 1970, el 60,6%.

A su vez, la concentración se produjo específicamente en el área metropolitana de Buenos Aires, que en 1895 reunía el 16,8% de la población total del país; en 1914, el 24,1%; en 1947, el 29,3%; en 1960, el 33,8% y en 1970, el 36%. Por ello, Ezequiel Martínez Estrada llamó a la Capital Federal "cabeza de Goliath" y esta marcada macrocefalia para el país dificultó la existencia de un sistema urbano equilibrado.

Este fenómeno se repitió en muchas provincias con sus ciudades capitales. En aquellos casos que en 1947 presentaron las proporciones más altas –superiores al 20%–, ya en 1970 superaron el 45% en la concentración demográfica, como en San Juan (56%), Mendoza (50,2%) y Tierra del Fuego (45,8%).

Asimismo, el Censo de 1980 mostró la aceleración de la tendencia al crecimiento de las ciudades más grandes. Entre 1970 y 1980, dicho incremento en las ciudades mayores a 100.000 habitantes fue el siguiente: Gran Buenos Aires, 17,3% con 9.927.404 habitantes; Gran Córdoba, 23,9% con 962.018 habitantes; Gran Rosario, 17,4% con 954.606 habitantes; Gran Mendoza, 24,9% con 596.796 habitantes; Gran La Plata, 15,3% con 560.341 habitantes; Gran San Miguel de Tucumán, 35,6% con 496.914 habitantes; Mar del Plata, 34,7% con 407.024 habitantes; Gran San Juan, 30,5% con 280.479 habitantes; Santa Fe, 17,4% con 287.240 habitantes; Salta, 47,7% con 260.323 habitantes; Gran Bahía Blanca, 21,2% con 220.765 habitantes; Gran Resistencia, 52,9% con 218.438 habitantes; Corrientes, 31,2% con 179.590 habitantes; Paraná, 25 % con 159.581 habitantes; Santiago del Estero, 41,1% con 148.357 habitantes; Posadas, 43,5% con 139.941 habitantes; San Salvador de Jujuy, 50,6% con 124.487 habitantes y Río Cuarto, 24% con 110.148 habitantes.

Estas cifras indican que el país se siguió urbanizando de manera desordenada y con extraordinario grado de concentración en las ciudades más grandes.

Desde otro punto de vista, José Luis Romero analizó las ciudades en lo relativo a las ideas, considerando a la ciudad como *burguesa* en el período entre 1880 y 1930, con el apogeo de dicha mentalidad, que consideraba como una moderna religión a la ciencia y el progreso y que transformó al éxito económico y al ascenso social en una ideología. El autor citado expone como ejemplo de movimiento político desarrollado en este período al radicalismo en sus orí-

genes. Posteriormente, con la crisis de 1930 comienza la etapa de la ciudad *masificada*, caracterizada por una invasión del campo sobre la ciudad como una manera de responder a los problemas económicos. Así se produjo la explosión urbana, claramente observable en América Latina y en la Argentina, que introdujo cambios en la fisonomía urbana, con la yuxtaposición de guetos incomunicados y anómicos que modificaron las ciudades tradicionales. Se acentuaron los procesos de migración hacia las grandes ciudades y aumentaron las tensiones sociales, por la incorporación de grandes masas al tejido de las mismas, que no estaban preparadas para tal aumento demográfico. Romero señala, como uno de los rasgos que se fue acentuando, la escisión de la ciudad entre dos grupos: la sociedad tradicional, compuesta de grupos y clases articulados, y el grupo inmigrante, constituido por personas aisladas que convergían en la ciudad y que se instalaban precariamente como un grupo marginal. Estas masas urbanas encontrarían, para Romero, su posibilidad de expresión política en el peronismo.

Otra de las características del crecimiento urbano es la existencia del *fenómemo metropolitano*, cuyas especificidades se han dado con:

- Una alta densidad demográfica, que se mide por la cifra global de la población de los núcleos que la componen, en la de habitantes por kilómetro cuadrado, o incluso en la tasa de crecimiento demográfico. En cuanto a las cifras, hay disparidad, señalándose 100.000, 300.000, 400.000 o 500.000 habitantes como mínimo.
- El predominio de la superficie edificada sobre la no edificada, en el interior del área, dado que en dicho espacio existe lo urbano, lo rururbano y a veces lo rural.
- El alto coeficiente de densidad de las relaciones sociales, o sea, la frecuencia de los intercambios y relaciones de todo género entre los individuos y grupos radicados en ella.
- La constitución en el contexto del sistema económico nacional de una unidad espacialmente diferenciada, que implique cierta importancia económica, un asentamiento industrial y un sector de servicios de relevancia.

Este proceso de urbanización señalado, más la parcial importancia de la influencia de las ideas en tal desarrollo, sumado al paralelo fenómeno metropolitano, ponen en presencia de una realidad social e histórica muy compleja, que en buena medida condiciona el régimen municipal.

EL ORDEN POLÍTICO Y SU INFLUENCIA EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL

El municipio se caracterizó por estar siempre integrado a una unidad política superior, cualquiera fuese la forma de Estado: unitaria, federal o regional. En consecuencia, las bases y el funcionamiento estatales influyeron notoriamente en el desarrollo del régimen municipal. Se pueden observar así distintos períodos en el siglo XX: a) desde 1900 hasta 1916; b) desde 1916 hasta 1930, y c) desde 1930 hasta 1983.

DESDE 1900 HASTA 1916

A comienzos del siglo imperaba el "orden conservador" –en la expresión de Natalio Botana– que clausuraba la participación popular

en el manejo de la cosa pública, pues el poder quedaba en manos de una elite dirigente de características oligárquicas. El sistema electoral vigente, aunque de voto irrestricto, impedía la representación de minoría alguna. Este sistema político también se aplicaba en los gobiernos locales, donde además regía el voto calificado, aunque a diferencia de los órdenes federal y provincial se admitía la participación de extranjeros.

Como ejemplo de ello, se puede observar el régimen municipal cordobés, que en la reforma constitucional de 1883 dispuso, por el artículo 153, las siguientes exigencias para votar: "tener la mayor edad, paguen patente o contribución directa, o ejercer alguna profesión liberal y estar inscripto en el registro que se llevará en cada municipio". En cuanto a la participación de extranjeros, era admitida en el orden local desde la primera Constitución de Córdoba, de 1855, sancionada en consecuencia de la Constitución Nacional de 1853 y que en el artículo 74 inciso 4, disponía que "la calidad de extranjero no será obstáculo para ser elegido municipal", lo que después sería un rasgo propio del municipalismo argentino.

Las características de esta participación –sostiene Marcela Ternavasio– están vinculadas a un concepto arraigado en el pensamiento de hombres públicos de la segunda mitad del siglo XIX –como Juan Bautista Alberdi, Félix Frías y Joaquín V. González, entre otros–, que consideraban al municipio como de naturaleza predominantemente administrativa y por lo tanto ajeno a cuestiones políticas, que estimaban como propias de los órdenes de gobierno federal y provincial. En consecuencia, sólo tenían posibilidad de participar en el orden local aquellos que tenían el carácter de "contribuyentes", sean nacionales o extranjeros.

Este concepto, que persistirá por largo tiempo en la política y en el derecho argentinos, explica por qué se mantuvo el voto calificado en el orden local luego de la sanción de la ley 8871 en 1912, llamada "Sáenz Peña", que estableció el voto secreto y obligatorio en el orden federal. Esa noción también contribuyó a sostener la tesis autárquica, por oposición a la autonomista, en el debate sobre la naturaleza del municipio. Este debate recién terminaría, salvo alguna excepción, con la reforma constitucional de 1994.

DESDE 1916 HASTA 1930

Éste es el período de la democratización del régimen político argentino, debido a las garantías que dio Sáenz Peña y mediante las cuales accede el radicalismo al poder, con las presidencias de Yrigoyen, Alvear y nuevamente Yrigoyen hasta la interrupción del orden constitucional con el golpe de Estado de 1930.

El notable cambio político se operó luego de la lucha de más de veinticinco años del radicalismo por los principios de la soberanía popular, el federalismo y la autonomía municipal, según surgió en los manifiestos revolucionarios aparecidos a partir de la revolución de 1890.

La modificación del sistema electoral se había producido en el orden federal por la sanción de la recordada ley de 1912, que hizo posible la representación de la minoría por el voto restringido que, en los hechos, funcionó como de lista incompleta. Además, fue fundamental la garantía del control de los padrones nacionales, que dificultó su adulteración.

Aunque estos cambios no arribaron en forma simultánea a los órdenes provincial y

municipal –pues tenían su propia legislación en la materia–, es evidente que el proceso de democratización también fue llegando a los mismos.

En tal sentido, se opusieron al voto calificado para modificarlo por el voto universal en el orden local de la Capital Federal, la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista y el Partido Demócrata Progresista, tal como se observa en los proyectos de leyes presentados en la Cámara de Diputados de la Nación.

No obstante, el voto calificado persistirá en parte de la legislación. En Córdoba, con la reforma constitucional de 1923 –donde hubo mayoría del Partido Demócrata y minoría del Partido Socialista, ante la abstención del radicalismo–, en el artículo 151 se dispuso que "El cuerpo electoral de cada municipalidad se compondrá: 1. De los argentinos varones mayores de 18 años que tengan por lo menos uno de residencia inmediata en el distrito y que sepan leer y escribir. 2. De los extranjeros inscriptos, varones que sepan leer y escribir en idioma nacional, mayores de 18 años, con dos por lo menos de residencia inmediata en el distrito al tiempo de su inscripción y compruebe además alguna de las siguientes calidades: a) Estar casado con mujer argentina. b) Ser padre de hijo o hijos argentinos. c) Ejercer profesión liberal. d) Ser contribuyente por pago de impuestos o contribuciones por las cuotas que fijen las respectivas disposiciones orgánicas. 3. Las disposiciones orgánicas fijarán las incapacidades e inhabilidades para el sufragio y desempeño de cargos electivos o no electivos".

Es decir que la calificación se mantuvo para los nacionales que no sabían leer o escribir y aunque se posibilitaba el voto de extranjeros, con respecto a ellos regía el sistema de calificación anterior.

Debe destacarse, especialmente, un gran avance producido en varias provincias por la posibilidad dada al electorado de ejercer los derechos de iniciativa, referéndum y destitución de los funcionarios electivos, o sea de los institutos de democracia semidirecta, que complementan la democracia representativa.

Asimismo, la influencia de la Ley Sáenz Peña determinó que las provincias prescribieran que "Las disposiciones orgánicas determinarán la forma de elección, a base de la representación de las minorías, voto secreto, descentralización de los comicios y fiscalización de los partidos".

En la provincia de Santa Fe, la primera gobernada por el radicalismo a partir de 1912, en 1913 se estableció el voto universal en la elección de las comunas, que eran las instituciones locales menores. Pero recién se pudo modificar el voto calificado en el orden municipal en 1927, por cuanto antes no existió acuerdo con la posición del Partido Demócrata Progresista que, no obstante su tradición municipalista, defendía la calificación del voto sobre la base del criterio de mayores contribuyentes.

Es en esta etapa cuando los partidos políticos Unión Cívica Radical, Socialista y Demócrata Progresista defienden la autonomía municipal, como un aspecto esencial de la democracia y el federalismo argentino.

En este sentido, el radicalismo había levantado esta bandera desde la revolución de 1890. Los socialistas la explicitaron en distintos proyectos legislativos y en la Convención Reformadora cordobesa de 1923, en la que fue convencional el propio Juan B. Justo. Los demócratas progresistas, en Santa Fe, defendieron en la Convención Provincial de

Lisandro de la Torre, en el Senado de la Nación. Ramón Columba, *El Congreso que yo he visto.*

1921 la sanción de las primeras Cartas Orgánicas municipales en las ciudades de Rosario y Santa Fe y, a su vez, en la Cámara de Diputados de la Nación, mediante el proyecto de régimen municipal para todo el país, presentado en 1912 por Lisandro de la Torre.

En definitiva, en este tiempo se comienza a democratizar el régimen municipal, como consecuencia de los cambios operados en el régimen político nacional, aunque ambos procesos no fueron idénticos.

DESDE 1930 HASTA 1983

El derrocamiento de Yrigoyen, el 6 de septiembre de 1930, marca un punto de inflexión en la historia institucional que se prolongaría hasta 1983, en que se sucedieron gobiernos de derecho, elegidos por el pueblo, y otros que fueron producto de la intervención militar al margen de la Constitución.

En consecuencia, los gobiernos municipales no permanecieron ajenos al comportamiento del resto del sistema político-institucional del país, sufriendo todas sus vicisitudes. Los diferentes golpes de Estado, producidos a partir de 1930, afectaron el funcionamiento de los gobiernos locales, desconociendo el principio electivo popular y la participación democrática, y aumentando la dependencia de los poderes provinciales.

Estas sucesivas interrupciones del orden constitucional marcaron graves diferencias entre el "deber ser" y el "ser" del régimen municipal, pues aunque el sistema legal proclamaba municipios vigorosos y autónomos, en la realidad, los mismos quedaron convertidos en dependencias administrativas sujetas al poder provincial.

Fue en cambio en los períodos de gobiernos constitucionales cuando continuó el debate sobre sistemas electorales y de representación y sobre la posición de los gobiernos locales frente al Estado. En este último aspecto, la cuestión sobre la autonomía –vinculada a una esencia política del municipio– y la autarquía –meramente limitada a lo administrativo– se desarrolló a lo largo de toda esta etapa.

Obviamente, los partidos políticos tuvieron sus posiciones al respecto y, en este sentido, la defensa de la autonomía y de la profundización de la democracia local se mantuvo por parte de quienes venían haciéndolo desde el período anterior.

El peronismo, que irrumpió en la escena política en 1945, como consecuencia del golpe de 1943, tuvo distintas posiciones a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en la reforma constitucional cordobesa de 1949 impuso su proyecto centralista, al modificar el texto de 1923 de manera sustancial. Se suprimieron los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria reconocidos al electorado de cada municipalidad, cercenándose una participación democrática local de enorme importancia. Además, se retrocedió en cuanto al principio de la autonomía local, pues en la capital de la provincia, el Intendente, antes elegido por el pueblo, pasó a ser designado por el Gobernador con acuerdo del Senado, y la Cámara de Diputados de la Provincia se convirtió también en Concejo Deliberante de dicho municipio. Asimismo, el Tribunal de Cuentas Provincial extendió su competencia a dicho ámbito, mientras antes ello correspondía al Tribunal de Cuentas Municipal electivo.

Las demás municipalidades y comisiones municipales cordobesas pasaron a depender de un Consejo Provincial de Municipalidades, compuesto de cinco vocales inamovibles designados por el Gobernador de la Provincia, que ejercía las funciones de Tribunal de Cuentas, y para las comisiones (que correspondían a las localidades de menos de 10.000 habitantes), también tenía la facultad de aprobarles el presupuesto. Posteriormente, dicha posición fue modificada, a la luz de las opiniones sostenidas en la reforma constitucional cordobesa de 1987, donde sus convencionales defendieron el principio de la autonomía municipal.

En la Convención Nacional Constituyente de 1957 se presentaron varios proyectos con el objetivo de modificar el artículo 5 de la Constitución Nacional, para consagrar el principio de la autonomía local, por parte de convencionales del radicalismo intransigente y del pueblo, del socialismo, de la democracia progresista y del Partido Demócrata.

El período de sanciones y reformas constitucionales provinciales entre 1957 y 1966, se caracterizó por una consolidación de la tendencia autonomista, como resultado de convenciones cuyas representaciones políticas fueron, principalmente, de la Unión Cívica Radical Intransigente, Unión Cívica Radical del Pueblo y de los partidos Socialista y Demócrata Progresista.

En este largo período de más de cincuenta años, el municipio tuvo un funcionamiento institucional anormal, siguiendo la misma suerte que el resto del régimen político argentino. Además, el proceso negativo de desfederalización implicó el de *desmunicipalización*, que se produjo por diversas causas políticas, económicas y educativas.

Entre las *causas políticas*, se pueden mencionar: los gobiernos de facto que han centra-

lizado el país y evitado el funcionamiento democrático y electivo de las instituciones locales; las intervenciones efectuadas a los gobiernos locales por las autoridades provinciales, que alteraron el juego normal de las instituciones; la ausencia de políticas municipales, resultado del fortalecimiento del Poder Ejecutivo Nacional y de las dirigencias de los grandes partidos políticos nacionales en detrimento de las políticas provinciales y municipales; y el avance de los gobiernos provinciales sobre las competencias municipales en materias de poder de policía y prestación de servicios públicos.

Las *causas económicas*, entre otras, se refieren al *modus vivendi* impositivo, caracterizado por el despojo que las provincias hicieron a los municipios de sus facultades tributarias, y a la dependencia financiera de los municipios respecto de los gobiernos provinciales a causa de las falencias con que se encontraron.

Entre las *causas educativas*, se destacan: el escaso desarrollo de los estudios municipales, motivado por la inexistencia de centros especializados y de cátedras en la mayoría de las universidades del país; y la deficiente formación cívica de la ciudadanía, resultado de la crisis educativa nacional, del reiterado quebrantamiento de las instituciones y de la escasa cultura política democrática.

LAS BASES CONSTITUCIONALES FEDERALES Y PROVINCIALES DEL RÉGIMEN MUNICIPAL

Régimen municipal es el sistema de normas jurídicas que reglan la naturaleza, forma de gobierno, bases electorales, finanzas, poder de policía, relaciones interjurisdiccionales y otros institutos del municipio.

En la Constitución Nacional se encuentran las bases jurídicas federales del municipio. En la sanción originaria de 1853, se reconoció el régimen municipal en el artículo 5, y además, se efectuó una mención del presidente de la municipalidad de la Capital Federal, en la elección indirecta de Presidente y Vicepresidente de la Nación, en el artículo 81.

Las instituciones locales fueron establecidas por el artículo 5, que entre las condiciones fijadas a las provincias para el goce y ejercicio de sus autonomías, impuso la de "asegurar el régimen municipal". La frase no figuraba en el proyecto de Alberdi y fue incorporado al texto constitucional por moción del convencional cordobés Juan del Campillo. Como en otros temas importantes, no hubo discusión alguna y se aprobó sin observaciones.

La inexistencia de debate originó –a lo largo del tiempo– distintas interpretaciones sobre el significado de la frase, tanto en la jurisprudencia, como en la doctrina y en la legislación, que fueron conformando un régimen local cuyo rasgo predominante es la diversidad, ya que cada provincia establece las bases respectivas.

Existieron dos antecedentes de singular importancia para desentrañar el sentido de aquella normativa. El director provisorio de la Confederación Argentina, Justo José de Urquiza, dictó, el 2 de septiembre de 1852, un decreto de Organización de la Municipalidad de Buenos Aires, que según Tomás Diego Bernard efectuó un claro resumen del problema municipal: lo definió como un instituto natural, señaló el error de la supresión del Cabildo y lo organizó como un verdadero poder o gobierno, sobre la base de la elección popular. El otro antecedente fue la Ley Orgánica Municipal para la ciudad de Buenos Ai-

res, del 6 de mayo de 1853, sancionada por la misma Convención que dictó la Constitución Nacional, actuando esta vez como Congreso Nacional. La ley siguió los lineamientos del decreto antes citado y fue redactada precisamente por la misma comisión redactora de la Constitución, integrada por Zapata, Leiva, Gutiérrez, Díaz Colodrero, Del Campillo, Ferré y Gorostiaga

Esa escueta frase, "régimen municipal", originó una muy aguda disputa tanto en la doctrina como en la jurisprudencia y la legislación, entre quienes sostenían la *autonomía municipal* y quienes se oponían a ello, defendiendo la *autarquía* como la naturaleza jurídica de las instituciones locales. Este debate fue extenso y profundo, y tuvo implicancias políticas e institucionales muy importantes, pues la cuestión giró en torno de la ubicación y jerarquía del municipio dentro de la organización estatal argentina.

La idea de la autarquía fue enunciada por Rafael Bielsa, quien en 1930 publicó su obra *Principios de régimen municipal*, asignando a los municipios dicha naturaleza, pues correspondía –según su punto de vista– la autonomía a las provincias y la soberanía al Estado federal. La autarquía significaba en derecho administrativo que dicha persona jurídica era creada por ley, con finalidades específicas y con controles de entidades superiores. En definitiva, ello sentaba las bases para que los municipios dependieran de los gobiernos provinciales.

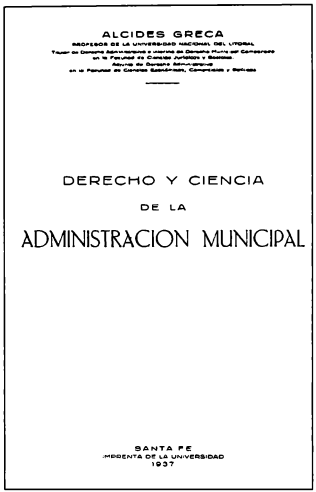
Por el contrario, la idea de la autonomía, sostenida por diversos constitucionalistas desde el siglo XIX, y especialmente reivindicada desde el derecho municipal por Adolfo Korn Villafañe, de la Universidad Nacional de La Plata, en su obra *La República representativa*

Rafael Bielsa. Archivo General de la Nación.

municipal de 1944, se basó en el concepto de propio gobierno local de los municipios, que además tenían una entidad política esencial y se constituían en la base de la organización institucional.

En el período comprendido entre 1853 y 1986 es cuando se aprecia la mayor confrontación de las posiciones en torno a la naturaleza jurídica del municipio, tanto en la doctrina, como en la jurisprudencia y la legislación.

En el *ámbito doctrinario*, sostuvieron la autonomía José Manuel Estrada, Joaquín V. González, Manuel Montes de Oca, Arturo M. Bas, Ángel Baulina, Adolfo Korn Villafañe, Alcides Greca, Salvador Dana Montaño, Carlos Mouchet, Carlos Sánchez Viamonte, Germán



Una de las principales obras de Alcides Greca, *Derecho y ciencia de la administración municipal.*

Bidart Campos, Jorge R. Vanossi, Pedro J. Frías y Tomás Diego Bernard. Ya en tiempos más cercanos, la IX Conferencia Nacional de Abogados, celebrada en San Francisco, provincia de Córdoba, en 1979, se expidió también por la autonomía municipal.

En cambio, se inclinaron por la defensa de la autarquía la mayoría de los administrativistas que siguieron la opinión de Rafael Bielsa, como Benjamín Villegas Basavilbaso, Manuel María Diez, Bartolomé Fiorini y Miguel S. Marienhoff.

La *jurisprudencia* de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, inicialmente, sostuvo la autonomía municipal (1870), resaltó la "tradición hispano-colonial" (1934) y expresó que eran "gobiernos o poderes" dotados de parte de la soberanía popular para el régimen de las localidades (1868). Pero, posteriormente, se afirmó la conocida postura del caso "Ferrocarril del Sud contra Municipalidad de La Plata", de 1911, donde expresó que "las municipalidades no son más que delegaciones de poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación, para lo cual ejercen también facultades impositivas y coextensivas en la parte del poder que para este objeto le acuerden las constituciones y leyes provinciales en uso de un primordial derecho de autonomía". En esta línea de pensamiento, en 1942 la Corte dijo que las municipalidades "no son entidades autónomas, ni bases del gobierno representativo, republicano y federal".

Esta jurisprudencia no obtuvo pleno seguimiento por parte de otros tribunales. En efecto, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, en 1929, sostuvo la autonomía local y, en 1972, expresó que "el municipio constituye un nucleamiento político autónomo impuesto obligatoriamente por la Constitución Nacional (art. 5) como condición para gozar de la garantía federal".

En el ámbito de la *legislación*, se debe resaltar el notable antecedente de la Convención Constituyente de la Provincia de Santa Fe de 1921, que en los artículos 149 a 151 de la Ley Suprema, consagró la posibilidad de la sanción de cartas orgánicas municipales para los gobiernos locales de primera categoría, es decir, los de más de 25.000 habitantes. Este precedentes santafesino, debido a la influencia política de Lisandro de la Torre –de profunda vocación municipalista–, colocó a dicha provincia en un lugar de avanzada en el ámbito americano, pues en el continente ya se estaban

difundiendo en sucesivos congresos las ideas de la autonomía local, que contaban con la experiencia proveniente de los Estados Unidos, donde en algunos Estados, en el siglo XIX, se había implementado el sistema de cartas. Pero como la Convención Constituyente santafesina en dos oportunidades extendió su mandato, se originó una disputa sobre el alcance de la competencia de las convenciones reformadoras. Puesta en vigencia en 1932 dicha reforma, se sancionaron las primeras cartas orgánicas argentinas en las ciudades de Santa Fe y de Rosario, pero al ser derogada la citada reforma constitucional en 1935, igual suerte corrieron dichas cartas.

Este precedente autonomista fue continuado por la reforma constitucional cordobesa de 1923. En esta oportunidad, si bien no se aprobó un dictamen similar de la Comisión de Régimen Municipal presidida por Carlos Astrada Ponce, se establecieron las bases para una autonomía municipal relativa.

Otro antecedente en esta misma línea fue la Convención Nacional Constituyente de 1957, donde se presentaron proyectos para sustituir la frase "régimen municipal" del artículo 5 por la de "autonomía municipal" y así concluir el debate sobre la naturaleza del municipio. Fueron autores de las iniciativas los convencionales Santiago Felipe Frugoni Zavala, Teodoro Bronzini, Alfredo Palacios, Américo Ghioldi, José Aguirre Cámara, Carlos Guida, Valentín A. Mercado, Rodolfo Juan Ferrari, Mario Grau y José B. Casas.

Esta línea autonomista se vio fortalecida en el período de reformas constitucionales provinciales efectuadas entre 1957 y 1966, ya que siete constituciones provinciales (Catamarca, Chubut, Formosa, Misiones, Neuquén, Río Negro y Santiago del Estero) consagraron la posibilidad de la sanción de cartas orgánicas locales, aunque a la finalización del período analizado, sólo la ciudad de Santiago del Estero había dictado su propia Carta Orgánica en 1961, la que se encuentra vigente.

Es conveniente atender a lo que disponían sobre esta cuestión las constituciones provinciales antes de 1986, fecha en que comenzará un período de profundas reformas constitucionales, como consecuencia del retorno de la democracia.

Las constituciones de La Rioja, Jujuy y San Luis se refieren a las municipalidades en sus diferentes categorías como sujetas a inspección y vigilancia del Poder Ejecutivo provincial, al que pasarán cada año una memoria detallada de la percepción e inversión de sus rentas.

Por su parte, las constituciones de Buenos Aires, Mendoza y Salta establecen, de manera análoga, que una municipalidad estará a cargo de los intereses y servicios locales, en la Capital y cada uno de los partidos o departamentos en que se divide la Provincia.

Corrientes, Entre Ríos, San Juan y Santa Fe se expresan en sus constituciones sobre el "gobierno" de los municipios y señalan sus categorías clasificatorias.

Con redacciones parecidas, las constituciones de Córdoba y Tucumán establecen que las municipalidades son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las normas que puedan dictar las Legislaturas de acuerdo con disposiciones de esas mismas leyes supremas.

El gozo de plena autonomía política, administrativa y financiera por parte de todas las comunas existentes a la fecha de promulgarse –1957– la Constitución de Formosa, fue un principio compartido y expresado de manera

similar por los textos constitucionales de Chaco, Chubut, Catamarca, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Santiago del Estero.

Adviértase la distancia conceptual que separaba a las distintas expresiones constitucionales y, en especial, a las de los seis primeros casos respecto de los dieciséis restantes, y en particular, de las nueve últimas, que caracterizan la tendencia claramente autonomista de la legislación municipal argentina, sancionada a partir del año 1957.

LA ORGANIZACIÓN DEL RÉGIMEN MUNICIPAL

La amplitud de legislación provincial y local obliga a una síntesis de sus principales aspectos, que permita comprender el régimen municipal del país y su evolución.

FORMAS DE GOBIERNO

La mayoría de las provincias establecieron como forma de gobierno municipal la tradicional de Intendente y Concejo Deliberante. En Córdoba se otorgó igual jerarquía institucional al Tribunal de Cuentas, cuya función es el control externo de legalidad de los gobiernos locales y cuyo origen también está en la elección popular. El municipio de la Capital Federal también tuvo, por la ley 19.987 de 1972, un Departamento Ejecutivo, una Sala de Representantes y Concejos Vecinales. En algunos casos –como en los municipios del Chaco, Chubut y Río Negro– el gobierno municipal estuvo a cargo de Concejos Municipales, que eran cuerpos colegiados de cuyo seno elegían un Presidente. También hubo Comisiones, que reunían las facultades deliberativas y ejecutivas en el régimen municipal de Santa Fe y de Córdoba, para las comunas y las Comisiones Vecinales o de Fomento, respectivamente. Para los centros urbanos más pequeños de algunas provincias como Santiago del Estero y San Luis, se establecieron Juntas de Fomento y Comisionados Municipales.

Posteriormente, las Cartas Orgánicas Municipales han mantenido el sistema tradicional en los municipios respectivos.

BASES ELECTORALES

En cuanto al voto, se aprecia una diferencia entre las constituciones anteriores a 1957, que consagraron el voto restringido y las posteriores a dicha fecha, que aceptaron el voto universal.

Del mismo modo, fue tendencia del derecho municipal admitir el voto de extranjeros. La misma se inició con la reforma constitucional cordobesa de 1923, la entrerriana de 1933 y la bonaerense de 1934 y se consolidó posteriormente en las efectuadas a partir de 1957.

Acerca de los sistemas de designación, siempre hubo elección directa para los miembros de los Concejos Deliberantes, en cambio la elección fue indirecta para los Intendentes en algunos casos, a cargo de los respectivos concejos o del respectivo Gobernador de la Provincia, como ocurrió en Salta, Jujuy, Tucumán y San Juan. El Intendente de la Capital Federal fue siempre designado por el Presidente de la Nación, pues siempre primó una interpretación centralista de la Constitución Nacional, basada en la jefatura local del Poder Ejecutivo Nacional conferida por el artículo 86 inciso 3 de la Constitución de 1853.

Edificio del Concejo Municipal de la ciudad de La Plata.

FINANZAS MUNICIPALES

Ha sido facultad uniforme del régimen local, la posibilidad de cobrar tasas y contribuciones, usar el crédito y administrar las rentas. Pero el punto neurálgico fue la posibilidad o no de cobrar impuestos, donde se distinguieron tres grupos de constituciones hasta 1984: a) que facultaron a los municipios a cobrar impuestos sobre los ramos a su cargo (Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz y Santiago del Estero); b) que facultaron al municipio a percibir los impuestos indicados por la propia Constitución o que por ley determine la Legislatura (Corrientes, Chaco, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán), y c) que no autorizan al municipio a cobrar impuestos (La Pampa, Río Negro y Santa Fe).

A pesar de lo que disponían las leyes supremas provinciales, en general, ha sido muy restringido el ejercicio del poder tributario local en cuanto a los impuestos. Si a ello se suma lo legislado en materia de coparticipación impositiva provincial, que salvo alguna excepción, no contemplaba porcentajes mínimos, se advertirá que el resultado fue la dependencia financiera de los gobiernos provinciales.

Es que aquí se observó un proceso similar al acontecido en la relación financiera del gobierno federal con las provincias, signado por el despojo de estas últimas a consecuencia de la aguda centralización del país. El esquema se repitió en la relación entre las provincias y sus gobiernos locales.

PODER DE POLICÍA MUNICIPAL

Aunque la legislación reconocía el ejercicio del poder de policía municipal en costumbres, tránsito, publicidad, pesas y medidas, propiedad, sanidad, atmósfera y servicios mortuorios, en general, dicho ejercicio también fue restringido y en algunos casos, asumido por los gobiernos provinciales. A lo largo del tiempo se ha ido recuperando estas atribuciones, que además han sido tecnificadas mediante el funcionamiento de los tribunales administrativos de faltas, que significaron un avance para garantizar el estado de derecho en los gobiernos locales.

RELACIONES INTERMUNICIPALES

Si bien la mayoría de las constituciones provinciales ha ido permitiendo el ejercicio de estas relaciones, esenciales para el mejor cumplimiento de las finalidades de bien común de los gobiernos locales, en el orden de la realidad, en pocos casos se encontraron experiencias en tal sentido. Esto ha sido fruto de una inadecuada cultura política, que impidió superar individualismos, egoísmos y alineamientos partidarios. Actualmente se observa un impulso de estas relaciones intermunicipales e interjurisdiccionales, fundamental para poder asumir los nuevos compromisos.

INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA O SEMIDIRECTA

Con el notable precedente de la Constitución cordobesa de 1923 y la tendencia afirmada en las reformas producidas a partir de 1957, se admitió en parte del régimen municipal el ejercicio de institutos de democracia directa o semidirecta como la iniciativa, el referéndum y la revocatoria popular.

La iniciativa popular es la posibilidad otorgada al electorado de presentar un proyecto de ordenanza ante el Concejo Deliberante. El referéndum, que puede ser facultativo u obligatorio según los casos, es la decisión que se otorga finalmente al pueblo en una votación, sobre una determinada legislación o resolución política. Y la revocatoria popular es la posibilidad de juzgamiento político que se otorga al electorado para decidir sobre la continuidad o permanencia de un funcionario en su cargo, antes de la finalización del mandato oportunamente conferido.

Estos institutos resultan fundamentales para lograr un municipio verdaderamente participativo, que sea "el primer teatro" en que los hombres ejercitan sus derechos, como quería Joaquín V. González. Desafortunadamente, a consecuencia de problemas institucionales que afectaron la vigencia del sistema democrático durante largos períodos y del subdesarrollo político, en pocas oportunidades se ejercitaron estos institutos hasta 1983.

EL CONTROL DE LOS MUNICIPIOS

Anteriormente, el control en materia de finanzas era efectuado por el Poder Ejecutivo provincial, lo que demuestra el grado de dependencia de los gobiernos locales. Pero en el transcurso del tiempo, dicho control fue ejercido por el Tribunal de Cuentas provincial y posteriormente por los propios organismos locales, ya fuese un Tribunal de Cuentas municipal o el Concejo Deliberante.

Asimismo, se requería autorización de la Legislatura provincial para sancionar orde-

Edificio del Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires. Archivo General de la Nación.

nanzas de presupuesto y de régimen impositivo, aunque dicho sistema de control sólo subsistiría para los gobiernos locales menores de Entre Ríos, San Luis y Corrientes.

En cambio, dichas autorizaciones legislativas se mantuvieron en el régimen municipal de un mayor número de provincias (Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero) para el caso de contratación de empréstitos, enajenación o gravamen de bienes inmuebles o expropiación de inmuebles.

También se mantuvo como ejemplo notable de dicha dependencia, que fue modificándose, el caso de los regímenes de Jujuy, La Rioja, Neuquén y San Luis, donde se autorizaba a los poderes ejecutivos provinciales a inspeccionar y vigilar los gobiernos locales como casos especiales de control o tutela.

De igual manera se aprecia la evolución en la legislación con respecto a una línea autonomista, en el instituto de la intervención a los municipios, que importa la sustitución de las autoridades locales por un interventor designado por el Poder Ejecutivo provincial. En efecto, a partir del proceso de reformas constitucionales provinciales de 1957, se consideró que era necesaria una ley de la legislatura, con *quorum* agravado y no un simple decreto del gobernador y, además, se fijaron las causales de la intervención.

EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN LOS TERRITORIOS NACIONALES

Para completar el análisis del régimen municipal argentino, cabe observar lo acontecido en los territorios nacionales, cuya materia es tratada en los capítulos 21 de la Tercera parte y 17 de la Cuarta parte de esta obra.

En tal sentido, es necesario recordar que ya en la primera Ley Orgánica, Nro. 1532 sancionada en 1884, se mencionaban las gobernaciones –que eran los órganos de gobierno y de administración– de los territorios de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Misiones, Formosa y Chaco. En el transcurso del tiempo, dichos territorios se irían convirtiendo en nuevas provincias, según leyes dictadas por el Congreso, en un proceso que comenzó en la década de los cincuenta, con la provincialización de los territorios

nacionales del Chaco y de La Pampa por ley 14.037 de 1951, y que finalizaría en 1990, con la creación de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

La Constitución Nacional, en su artículo 67 inciso 14, disponía que el Congreso tenía las atribuciones de "determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias". En virtud de esa norma, fue sancionada la ley 1532, que con sus reformas posteriores y decretos reglamentarios, rigió a los territorios nacionales en casi toda su existencia, estableciendo las bases de su régimen municipal, en sus artículos 22 a 32.

En cuanto a la organización local, se prescribió que cada distrito que pasare de mil habitantes, en una extensión de ocho mil hectáreas, tendría derecho a elegir un Concejo Municipal compuesto de cinco miembros, mayores de edad y domiciliados en el distrito. Dicho Concejo nombraría de su seno a un presidente, que dirigiría las sesiones del cuerpo y que representaría a la municipalidad. Los municipales duraban dos años en sus funciones, que eran gratuitas. El Concejo se renovaba por mitades cada año.

Alcides Greca sostuvo que este gobierno de comisión era similar al que imperaba en el sistema inglés, pues se trataba de un cuerpo que resumía en su seno las facultades deliberativas y las ejecutivas. En consecuencia, fue anterior al instaurado en la ciudad de Galveston en los Estados Unidos, en 1900, que después tendría enorme difusión como uno de los sistemas de eficacia en el derecho municipal contemporáneo.

La ley prescribía que eran electores los mayores de 18 años, domiciliados en el municipio, admitiéndose el voto de extranjeros. El sistema electoral fue reglamentado por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional en 1924, que impuso la aplicación del sistema de lista incompleta, en consonancia con la ley 8871 de 1912.

En lo que hace a las atribuciones de los Concejos, Greca opina que la ley no les reconocía amplias facultades y, en particular, con respecto a su régimen tributario; aunque en algunos casos, como en la contribución sobre bienes inmuebles, permitía un goce mayor al de los municipios de las provincias.

También debe destacarse la existencia de jueces de paz, que eran elegidos popularmente. El juicio sobre la validez de su elección y de su remoción estaba a cargo de los Concejos.

La legislación indicaba que cuando en los distritos no se alcanzaban los mil habitantes, el gobierno local estaba a cargo de una Comisión de Fomento, integrada por cinco miembros, también vecinos, que eran designados por el gobernador del territorio nacional respectivo. Duraban dos años en sus cargos, que tenían carácter *ad honorem*, y de su seno elegían un presidente, un secretario y un tesorero.

Alcides Greca afirmó, al valorar el funcionamiento de este régimen municipal, que era superior al que regía en muchas provincias.

En 1954 se sancionó la nueva Ley Orgánica de Territorios Nacionales, la 14.315, que en su Cuarta Parte reguló el régimen municipal, en los artículos 49 a 58, y que introdujo importantes modificaciones, más allá de que el instrumento legal no tuvo largo tiempo de vigencia. En cuanto al mínimo de habitantes para la existencia de municipios, se requirió una cifra menor, quinientas personas. Asimismo, se prescribió que en las ciudades capitales de los territorios, el gobernador era el jefe inme-

diato local, pudiendo delegar las funciones en un intendente, lo que significaba recortar la autonomía política y los derechos ciudadanos.

También se cambió el sistema de gobierno de comisión por el tradicional de Intendente y Concejo Deliberante, elegidos por el pueblo. El número de miembros del Concejo se fijó en cinco, de los cuales cuatro correspondían a la mayoría y el restante, a la minoría. Los centros poblados que no llegasen a la cifra indicada para ser municipios, se debían gobernar por una Comisión de Fomento de cinco miembros, designada por el gobernador.

Esta ley reconocía mayores atribuciones que la anterior a las municipalidades, pues además de una enumeración de ellas, en el inciso final del artículo 56 agregaba: "todas aquéllas propias del régimen municipal que no contrarían facultades reservadas para el gobierno de la Nación o del territorio".

Finalmente, el decreto-ley 2191 de 1957 restableció el que sería el último territorio nacional, el de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que rigió hasta su creación como provincia, y que en su Parte Tercera reguló el régimen municipal, en los artículos 66 a 79. Allí se ordenó que con doscientos inscriptos en el padrón electoral de un centro poblado se podía constituir un municipio, y que las ciudades de Río Grande y Ushuaia tenían categoría de municipalidad. En las poblaciones menores, la administración de los servicios comunales estaría a cargo de Comisiones de Fomento. Se reconocían amplias competencias a los gobiernos locales en general y también en materia tributaria.

En cuanto a la forma de gobierno, se estableció la tradicional de Intendente y Concejo Deliberante, que eran elegidos por el pueblo, con dos años de mandato. Con respecto a las Comisiones de Fomento, se indicaba que eran formadas por cinco vecinos designados por el gobernador, en carácter *ad honorem* y por el término de tres años.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Tal como se expresa en el texto, el tema es de carácter interdisciplinario, y por lo tanto también lo son sus fuentes bibliográficas. Para tratar aspectos institucionales y jurídicos, se han seguido obras generales sobre la temática, como las de ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ, *Derecho Municipal*, tomo 1, 2ª edición, Buenos Aires, 1997; ALCIDES GRECA, *Derecho y ciencia de la administración municipal*, 2ª edición, Santa Fe, 1943; CLODOMIRO ZAVALÍA, *Derecho Municipal*, Buenos Aires, 1941; RICARDO MIGUEL ZUCCHERINO, *Tratado de derecho federal, estadual y municipal*, Buenos Aires, 1992, y TOMÁS DIEGO BERNARD, *Régimen municipal argentino*, Buenos Aires, 1976.

Asimismo, hay importantes referencias a estas cuestiones en las siguientes obras: ADOLFO KORN VILLAFAÑE, *La república representativa municipal*, La Plata, 1944; RAFAEL BIELSA, *Principios de régimen municipal*, Buenos Aires, 1930; SALVADOR DANA MONTAÑO, *Estudios de política y derecho municipal*, Maracaibo, 1962; JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, 1897, con múltiples reediciones, y ARTURO M. BAS, *El derecho federal argentino*, Buenos Aires, 1927.

También merecen citarse los artículos publicados por CARLOS MOUCHET, "Sarmiento y sus ideas sobre el municipio indiano y patrio", *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, nº 4, Buenos Aires, 1952, y por JULIO CÉSAR TORRES, "Juan Bautista Alberdi. Sus ideas acerca de la organización municipal", *Revista de Derecho y Administración Municipal*, Buenos Aires, 1939.

En cuanto al estudio histórico de las ciudades argentinas, debe destacarse el efectuado por un destacado cultor de la historia del derecho, CARLOS RITO MELO, "Formación y desarrollo de las ciudades argentinas", *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, año IV, nºs 3 y 4, Córdoba, julio-octubre de 1963.

Desde el punto de vista específico de la historia, se debe mencionar especialmente el artículo de AURORA RAVINA, "Municipio e historia local", *Revista Aula Abierta*, año 1, nº 3, Buenos Aires, 1992, págs. 25-30, donde se sostiene, desde la óptica histórica, que es mucho lo que hay que hacer, puesto que los estudios existentes son parciales y escasos y se refieren sólo a algunos temas, como la instalación de municipalidades en la provincia de Buenos Aires (Heras, 1949) o en la de Mendoza (Pérez Guilhou, 1960) y posteriormente, a cuestiones municipales de las provincias de Buenos Aires (Barba, Paz Illobre, Ravina, Zapico de Scheverin); Córdoba (Rafú de Moyetta); Mendoza (Sanjurjo); Santa Fe (Ternavasio) y Santiago del Estero (Alén Lascano), a los que se suma el análisis sobre el período entre 1912 y 1920 correspondiente a la democratización del sistema político y su impacto en el régimen local (Ternavasio). Por ello, la autora citada indica que debe efectuarse un más exhaustivo trabajo con las fuentes en esta rica materia, pues ello ayudará, por una parte, a la defensa de un patrimonio documental que corre el riesgo de desaparecer, y por la otra, servirá para el rescate de la historia local del municipio, que constituye una base fundamental de nuestra república federativa y democrática.

Finalmente, cabe mencionar la obra de JOSÉ LUIS ROMERO, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, 4ª edición, 1ª reimpresión argentina, Buenos Aires, 1986, especialmente en los capítulos 6 y 7 sobre las ciudades *burguesas* y las ciudades *masificadas*.

Asimismo, se debe recurrir a las fuentes documentales, como los debates de las convenciones constituyentes nacionales y provinciales y de leyes orgánicas municipales en las distintas legislaturas provinciales.

19. La política internacional (1914-1945)

Beatriz R. Solveira

Objetivos y lineamientos generales de la política exterior

Frente a un orden político mundial multipolar y a una economía global de crecimiento muy rápido, desde la organización definitiva del país a mediados del siglo XIX, la Argentina opta por una política exterior cuyo principal objetivo es implementar la inserción del país en la economía mundial. Por esa razón, la acción externa argentina es típicamente comercialista, pues busca favorecer el acceso a los mercados externos, promover la inversión extranjera directa y la obtención de créditos internacionales y facilitar las corrientes de inmigración hacia el país. Como la única región que ofrece la posibilidad de concretar esos objetivos es Europa, se establece con ella una relación privilegiada, basada en el comercio, la inversión extranjera y la inmigración.

Obviamente, para alcanzar aquel objetivo, la meta esencial de la diplomacia argentina en su accionar global es el mantenimiento de buenas relaciones con todos los países, especialmente los más avanzados, y por eso tratará siempre de eludir cualquier alianza política formal susceptible de interferir en sus relaciones económicas con éstos; se inclinará sistemáticamente por la neutralidad en las contiendas entre ellos; promoverá el fortalecimiento del derecho internacional mediante doctrinas jurídicas destinadas a resolver conflictos internacionales y principios fundamentales tales como la no intervención en los asuntos de otros Estados, la autodeterminación y el respeto por los tratados y por las normas del derecho internacional; y, finalmente, propugnará la solidaridad latinoamericana y el rechazo a la creación de un sistema supranacional panamericano, como un medio de acotar la influencia estadounidense en el continente y evitar compromisos que puedan dañar sus vínculos con Europa.

Este último punto es muy importante, porque junto a la política que en el ámbito mundial busca consolidar una relación económica estrecha e intensa con las grandes potencias y al mismo tiempo un mayor acercamiento con ellas, en el plano continental se instrumenta una política de prestigio basada en aquellos principios fundamentales y destinada a establecer un liderazgo político y moral sobre el resto de las naciones hispanoamericanas. Evidentemente, esto se opone a los intentos norteamericanos por extender su influencia política en el continente e incluso revela una cierta aspiración a disputar ese liderazgo. De allí el énfasis puesto en promover la aplicación de los

principios de derecho internacional, más arriba señalados, como instrumentos para resolver las desavenencias dentro de la región y en tratar de participar en forma activa y permanente en la solución pacífica de los conflictos que se suscitan entre países americanos.

Esos lineamientos generales siguen caracterizando el accionar externo argentino por lo menos hasta 1930, ya que la política exterior de los gobiernos radicales si bien muestra –al menos con Hipólito Yrigoyen, quien le imprime tonalidades propias– un perfil hasta cierto punto independiente, no altera las relaciones económicas con los países más avanzados ni tampoco produce cambios que afecten el tradicional posicionamiento internacional del país. Pero cuando, en 1930, el orden político y económico mundial entra en crisis y surgen nuevas tendencias en el comercio internacional, ese diseño de política exterior, que había sido exitoso durante más de siete décadas, pierde efectividad, aunque tal cambio no es percibido por la dirigencia nacional, que termina fortaleciendo la relación de la Argentina con su principal socio europeo precisamente en el momento en que éste entra en un proceso de declinación política y económica. Es decir, pese a los profundos cambios que se operan en el sistema internacional y que ponen en evidencia la vulnerabilidad del país frente a las inestabilidades de la economía mundial, se opta por mantener las grandes líneas de la política exterior ya señaladas. Esta opción de la dirigencia argentina, que no diseña una nueva estrategia de inserción en la política mundial, a la larga conduce al aislamiento en el que el país se ve sumido durante la posguerra porque ese reforzamiento de las relaciones con Gran Bretaña no es gratuito, sino que lo malquista con los Estados Unidos, aunque las consecuencias se han de ver con claridad más adelante.

LAS RELACIONES ECONÓMICAS

ALTERACIONES PRODUCIDAS POR LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

Entre 1900 y 1930, el comercio exterior argentino representa alrededor del 3% del comercio mundial total. A partir de 1930, la participación de la Argentina en ese comercio se reduce de manera significativa, de suerte que para 1950 la misma es de solamente el 2%. Aunque la crisis económica de 1929-1930 marca el punto de inflexión, este fenómeno no es solamente el resultado de los cambios que se operan a escala mundial como consecuencia de ella, sino que obedece a causas que arrancan con la guerra que se desata en Europa a mediados de 1914, pues el reacomodamiento de mercados que la misma produce afecta directamente a nuestro país y abre un nuevo capítulo en la historia de sus relaciones económicas externas.

El fuerte impacto de la guerra sobre las fuentes de abastecimiento tradicionales, sumado a las restricciones que dificultan el transporte marítimo, llevan a una sensible disminución de las importaciones de bienes producidos por los países beligerantes. El comercio argentino con las potencias centrales se interrumpe y de los demás países europeos, sólo las importaciones británicas llegan a mantener los niveles de preguerra. Así, Europa deja el campo libre para un rápido y significativo aumento de las importaciones provenientes de los Estados Unidos y de otros países americanos. En cuanto al comercio de exportación, si bien durante la guerra la Argentina aparece como un gran proveedor neutral de alimentos y de materias primas –cuyos principales mercados están en manos de los alia-

dos–, Gran Bretaña es el único país europeo que logra aumentarlas. Sin embargo, en este aspecto el avance norteamericano es también importante y se registra un aumento de las exportaciones argentinas a los Estados Unidos. Sin duda, la guerra contribuye a acentuar el interés norteamericano por el mercado argentino, que había comenzado a manifestarse desde fines del siglo XIX. Ese interés y los cambios producidos por el conflicto convierten a los Estados Unidos no solamente en el principal cliente y proveedor de la Argentina, sino que también le permiten reemplazar a Europa como fuente de capitales. Obviamente, se trata de un trascendental cambio para el país, que se ve transportado imprevistamente a la órbita norteamericana y colocado en una situación desventajosa debido a la falta de complementariedad de ambas economías.

El surgimiento del triángulo argentino-anglo-norteamericano

Concluido el primer conflicto mundial, si bien en las exportaciones se observa una tendencia a volver a los niveles de preguerra, se produce una disminución de la contribución británica en las importaciones argentinas. Estados Unidos acentúa su participación en desmedro de los intereses británicos, logrando profundizar el flujo de comercio y de inversiones de sus empresas que se radican aquí; pero en cuanto a las exportaciones agropecuarias argentinas, el fenómeno es totalmente opuesto debido a que Washington siempre tiene motivos para evitarlas, interponiendo barreras aduaneras o sanitarias. Naturalmente, esto se traduce en un superávit comercial con Gran Bretaña y un importante déficit con Estados Unidos porque las importaciones procedentes de este país aumentan constantemente a causa de la creciente demanda de productos industriales y del desarrollo del transporte automotor. En estas condiciones se inicia ese fenómeno tan característico del período de entreguerras que es el famoso triángulo anglo-argentino-norteamericano. Los excedentes de exportación del Reino Unido son utilizados para la importación de productos estadounidenses; es decir, ese constante desequilibrio en la balanza comercial es financiado con las divisas obtenidas por las exportaciones argentinas a Europa y por los capitales que llegan al país tanto de Estados Unidos como del viejo continente.

Desde el punto de vista del comercio bilateral, la relación con Estados Unidos en la década de 1920 es conflictiva. Genera agudas tensiones debido a que las medidas sanitarias adoptadas por el gobierno de Washington son percibidas por las autoridades argentinas como discriminatorias y proteccionistas. Estas dificultades, que comienzan con la tarifa Fordney McCumber de 1922, se profundizan en 1926 con la prohibición de importar carnes afectadas por la aftosa, lo que genera una honda irritación entre los ganaderos argentinos, especialmente aquellos vinculados al comercio con Gran Bretaña. Éstos, como resultado inevitable de la nueva medida proteccionista de Washington, impulsan una campaña que, bajo el lema "comprar a quien nos compra", busca incrementar el tráfico comercial con el Reino Unido y neutralizar el avance norteamericano sobre el mercado argentino.

Sin dudas, esa campaña significa un cambio importante en la política comercial argentina que, en vez del librecambismo a ultranza que la había caracterizado, ahora busca en la reciprocidad un alivio para su complicada situación. Sin embargo, esos esfuerzos son va-

nos. La situación se complica a fines de esta década a raíz de la grave crisis mundial de 1929-1930. Ésta produce un resquebrajamiento del sistema económico multilateral, en cuyo marco se había operado el crecimiento económico argentino, que es reemplazado por el bilateralismo comercial. En ese contexto, el triángulo anglo-argentino-norteamericano entra en crisis porque los permanentes déficit comerciales con los Estados Unidos y superávit con Europa se vuelven insostenibles para la Argentina. El país comienza a sufrir las presiones de las naciones europeas, especialmente del Reino Unido, para establecer un equilibrio en la balanza comercial bilateral. Al mismo tiempo, la gran depresión generada por la crisis contribuye también al deterioro de la relación comercial con los Estados Unidos. Con la sanción en 1930 de la ley aduanera Smoot-Hawley, los mercados norteamericanos se cierran aún más a las exportaciones argentinas. Esto da lugar a ingentes pero infructuosos esfuerzos por negociar un acuerdo bilateral que permita restablecer la exitosa relación económica de décadas anteriores.

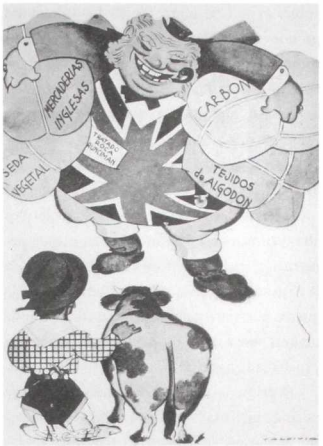
Los convenios comerciales

En la segunda mitad de la década de 1920 se da una convergencia de intereses que es decisiva para la Argentina; mientras aquí se ve la necesidad de fortalecer la especial relación con Gran Bretaña, en Londres recobra fuerzas la política tendiente a recuperar posiciones en el Río de la Plata y se toma la decisión de presionar para conseguir privilegios comerciales. Con ese fin, en 1929, el gobierno inglés envía una misión económica encabezada por lord D'Abernon, cuyo objetivo es estudiar las relaciones anglo-argentinas en sus aspectos industriales, comerciales y financieros y negociar un acuerdo que otorgue tratamiento preferencial a los productos ingleses en el mercado argentino. Este último objetivo se logra con la firma, en noviembre de 1929, de un acuerdo por el que se abren créditos recíprocos para que la Argentina adquiera especialmente material ferroviario, en tanto que el Reino Unido compre cereales y otros productos argentinos. Ese arreglo levanta una fuerte oposición interna porque se considera que sólo beneficia a Gran Bretaña. Este primer amago de bilateralismo, que además muestra ya la decisión política de complementar la economía argentina con la inglesa, no logra la ratificación del Congreso argentino.

La situación se complica definitivamente después de la Conferencia Económica Imperial reunida en Ottawa. El sistema de preferencia que la misma introduce pone a la Argentina en la necesidad de aceptar definitivamente el bilateralismo comercial. En efecto, las medidas que allí se toman afectan la exportación de *chilled* (carnes enfriadas), que en su casi totalidad se destina a Gran Bretaña. Ante esto, el sector ganadero presiona sobre el gobierno, que en respuesta envía a Londres al vicepresidente Julio A. Roca (h.), con la expresa misión de negociar un acuerdo comercial. Esas negociaciones, que cubren varios puntos importantes, desembocan en la firma, en mayo de 1933, del convenio Roca-Runciman, instrumento internacional que concilia los más vitales intereses de cada parte; las carnes enfriadas, para los argentinos, y la movilización de los capitales bloqueados, para los británicos. Este tratado, que es el más famoso de los acuerdos bilaterales firmados por la Argentina, es también uno de los episodios más controvertidos de la época. Se convierte en el sím-

olo de la subordinación argentina al Reino Jnido, ya que si bien contribuye a equilibrar l comercio argentino-británico, desde el punto de vista político tiene una función por demás odiosa, cual es la de complementar la economía agraria argentina con la economía ndustrializada de Inglaterra.

No es solamente con Gran Bretaña que la Argentina aplica el bilateralismo comercial. Esta práctica, que se inicia con la firma de aquel pacto, se continúa durante la década de 1930 con la conclusión de diversos convenios bilaterales sobre la base de cláusulas de preferencia. Esos acuerdos se firman con Brasil, Chile, Estados Unidos, Uruguay, Bolivia y Perú, y con numerosos países europeos. Pese a los esfuerzos por llegar a un convenio similar con los Estados Unidos, la década concluye sin que el mismo se firme. No es sino el 14 de octubre de 1941 cuando ambos países suscriben un convenio comercial que reemplaza al anterior, que databa de 1853. Si bien beneficia con la reducción de las tarifas correspondientes a casi el 75% de los productos argentinos que se exportan al país del norte, no alcanza a resolver el problema de la colocación de los excedentes argentinos de carnes y granos en el mercado norteamericano.



Caricatura de Valdivia, aparecida en *Caras y Caretas*, alusiva a la relación comercial con Gran Bretaña, 1939.

La neutralidad argentina en la Primera Guerra Mundial

En agosto de 1914, al estallar el conflicto europeo, el gobierno de Victorino de la Plaza decreta la neutralidad argentina. Dos años después, cuando asume el primer gobierno radical, el presidente Hipólito Yrigoyen ratifica esa decisión, que luego sostiene con vigor cuando las presiones internas y externas pretenden que el país abandone la neutralidad. Desde el comienzo de las hostilidades, la sociedad argentina divide sus simpatías entre los dos contendores, pero hasta 1917 la neutralidad es aceptada sin discusión por casi todo el espectro político. Aunque no faltan los defensores de Alemania, la actitud de la opinión pública y de los grandes diarios, en general, se vuelca a favor de Gran Bretaña, Francia y Bélgica. En esta actitud, sin duda están en juego no solamente simpatías o adhesiones ideológicas sino también intereses económicos y políticos. La neutralidad concita oposición recién en 1917, cuando el Imperio Alemán declara la guerra submarina ilimitada y sobre todo a partir del ingreso de los Estados Unidos en la guerra, pues la pretensión de la Casa Blanca es que las demás naciones americanas la acompañen en esa decisión. No obstante, el

gobierno radical logra resistir las tremendas presiones ejercidas sobre él para que el país rompa con Alemania. En su empeño por mantener la neutralidad, Yrigoyen debe enfrentar la presión diplomática norteamericana que exige ese rompimiento, pero cuenta, en cambio, con el respaldo del Reino Unido. El abandono de la neutralidad entraña para los británicos dos peligros: la dificultad para recibir los abastecimientos argentinos y una mayor penetración de los intereses estadounidenses en la Argentina. De esta manera, durante toda la guerra nuestro país mantiene su condición de neutral pese a diversos incidentes que ponen a prueba la firmeza de su actitud.

El primero de esos incidentes se produce a poco de iniciada la guerra, cuando el vicecónsul argentino en Dinant es fusilado por las fuerzas alemanas que ocupan Bélgica. El hecho no da lugar a ninguna reclamación diplomática porque la investigación practicada indica que no ha existido un agravio intencional a la soberanía argentina. Un segundo incidente ocurre a fines de 1915, cuando el vapor *Presidente Mitre*, que enarbola el pabellón argentino y cumple con todas las condiciones exigidas para la navegación y comercio de cabotaje, es apresado en aguas neutrales por un crucero británico. La cancillería argentina reclama inmediatamente ante el Foreign Office, que ofrece la devolución del buque apresado a cambio del abandono de todo reclamo por daños morales o materiales. La propuesta es aceptada por las autoridades argentinas y el buque es devuelto.

La guerra europea, que tan serios perjuicios venía ocasionando a todo el mundo, afecta directamente a la Argentina, y en forma reiterada a mediados de 1917, como consecuencia de la guerra submarina irrestricta declarada por Alemania. El velero de bandera argentina *Monte Protegido*, que cargado con lino se dirige al puerto neutral de Rotterdam, es hundido por un submarino alemán el 4 de abril de 1917 en el Atlántico Norte. La gravedad del hecho, que constituye una ofensa a la soberanía argentina, provoca una enérgica reclamación del gobierno nacional. Finalmente, Alemania pide las disculpas del caso y acepta reparar los daños morales y materiales causados. Un segundo hundimiento, que afecta a la barca argentina *Oriana*, no da lugar a ninguna reclamación porque el cargamento transportado –acero y hierro viejo– es considerado contrabando de guerra. La cancillería argentina aún no ha concluido de reunir la información relacionada con ese hundimiento, cuando el 22 de junio otro buque argentino es torpedeado y hundido en el océano Atlántico por un submarino alemán. Se trata del velero *Toro*, que en viaje a Génova conduce un cargamento de lanas, carnes, grasas, cueros y tanino. Ahora sí el gobierno vuelve a protestar, basando su reclamo en que el cargamento transportado está constituido por productos del país que no pueden ser tratados como contrabando y exige iguales reparaciones que en el caso del *Monte Protegido*, además de la seguridad de que en adelante sus barcos serán respetados y podrán navegar libremente. Esta vez, la respuesta alemana no es tan rápida y satisfactoria, aunque ofrece abonar el valor del barco y reconocer la libertad de los mares a la navegación argentina. A cambio, Alemania intenta obtener del gobierno argentino la promesa de no despachar más buques para la zona de guerra. La firmeza con que Yrigoyen rechaza esa demanda hace que finalmente desista de tal pretensión. Una vez concluida la guerra, la escuadra alemana desagravia al pabellón argentino el 21 de setiembre de 1921, en el puerto militar de Kiel.

Muy pocos días después de cerrarse las negociaciones por el hundimiento del *Toro*, se produce un nuevo y muy grave incidente diplomático con el Imperio Alemán. El 9 de septiembre, el gobierno de Washington hace públicos telegramas en clave que el ministro alemán Karl von Luxburg ha enviado a Berlín a través de la legación sueca en Buenos Aires. En ellos, sugiere hundir barcos argentinos sin dejar rastros y utiliza expresiones agraviantes para referirse al canciller Honorio J. Pueyrredón. Ante estas ofensivas comunicaciones, el 12 de septiembre de 1917, el gobierno argentino declara persona no grata al diplomático alemán y le entrega sus pasaportes. Estas medidas no son suficientes para calmar la indignación que la actitud de Luxburg ha provocado en la opinión pública, que reacciona con inusual violencia, y en el Congreso Nacional, cuyas cámaras se pronuncian por la ruptura de las relaciones diplomáticas con Alemania. No obstante, el Poder Ejecutivo desestima estos pronunciamientos, reitera su responsabilidad en la conducción de la política exterior y logra mantener la neutralidad hasta la finalización de la guerra.

Las relaciones con la Liga de las Naciones

Concluida la Primera Guerra Mundial, con la creación de la Liga de las Naciones se inicia un período de intensa diplomacia multilateral. La Argentina prácticamente no participa de ella durante más de una década, como conse-

Enrique Ruiz Guiñazú y Luis Podestá Costa, delegados argentinos en la Sociedad de las Naciones, Ginebra. Archivo General de la Nación.

cuencia de la postura idealista que Hipólito Yrigoyen adopta en la Primera Asamblea de la Liga de las Naciones. En esa oportunidad, la Argentina plantea, como de previo y especial pronunciamiento, la cuestión de la igualdad jurídica de las naciones y condiciona la participación argentina no solamente al reconocimiento del principio de universalidad de la Liga sino también a la aceptación de algunas propuestas específicas. Éstas se refieren a la elección de los miembros del Consejo, al arbitraje general obligatorio e institución de una Corte Permanente de Justicia, al repudio de las guerras de conquista y a la creación de una organización de cooperación económica destinada a asegurar y mejorar la suerte de los pueblos del mundo. Explícita o implícitamente, estas propuestas son rechazadas por mayoría y en una actitud para muchos intransigente, el presidente Yrigoyen ordena a la delegación argentina que se retire de inmediato de la Asamblea.

A partir de ese momento se interrumpen los vínculos con la Liga y cesa el pago de las cuotas, de suerte que, sin dejar de pertenecer a la Sociedad de las Naciones, nuestro país es un miembro pasivo de la misma. Aunque Marcelo T. de Alvear trata de corregir aquella decisión y con empeño efectúa ante el Congreso las presentaciones necesarias para que se apruebe el reingreso al foro internacional, sus intentos resultan infructuosos. Años después, por indicación del presidente Agustín P. Justo, el canciller Ernesto Bosch efectúa las gestiones necesarias para aclarar la posición argentina y por la ley 11.752 en 1933 se aprueba aquel pacto y se reanuda el pago de las cuotas correspondientes al país. En adelante, éste participa en forma activa en el organismo internacional y poco tiempo después, en 1936, el canciller Carlos Saavedra Lamas preside su asamblea.

La Segunda Guerra Mundial

La neutralidad

La neutralidad argentina en este nuevo conflicto internacional es decretada el 4 de setiembre de 1939 e inmediatamente se toman las medidas necesarias para asegurar su estricto cumplimiento. Esta decisión, que está basada casi en las mismas argumentaciones esgrimidas para justificar la neutralidad durante la Primera Guerra Mundial, es coherente con los objetivos de política exterior que guían la acción internacional del país desde mediados del siglo XIX. En efecto, la neutralidad argentina en las dos grandes guerras tiene por sobre todas las cosas una explicación económica, pues permite conservar los clientes tradicionales e incluso ofrece la posibilidad de conseguir otros nuevos. También permite hacer un importante aporte a la causa aliada, ya que la Argentina se convierte en una fuente crucial de abastecimientos para las Islas Británicas. Además, en la Segunda Guerra, la mayor parte de ese comercio se realiza sin pago inmediato por parte de Gran Bretaña, pues el importe adeudado se acredita en Londres con garantía oro.

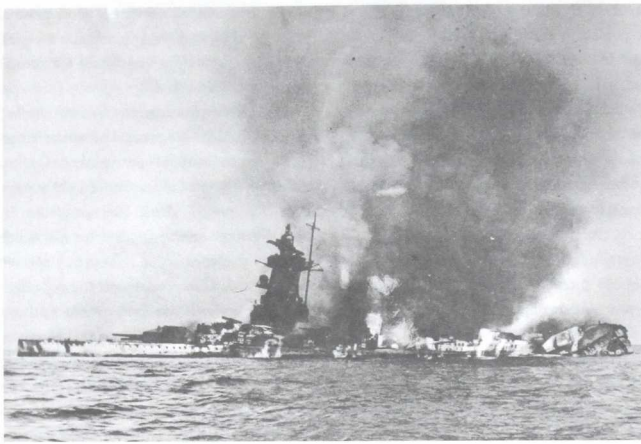
Aunque en ambas ocasiones el país supo explotar las oportunidades económicas de un conflicto en el que no participaba, no se puede negar que la Segunda Guerra Mundial produce consecuencias tanto en su política interior y exterior como en el plano económico-financiero que no siempre le son favorables. Esa situación genera tensiones en la opinión pública que, por diversos motivos, se ve dividida por la contienda. Pero también es cierto que, contrariamente a la percepción que en Estados Unidos predomina por estos años, no son muchos los que se declaran categóricamente a

favor del Eje, aunque la principal división en la población argentina sea entre los partidarios de los aliados –que se reclutan dentro del sector más directamente comprometido con los intereses británicos y de un amplio espectro político ideológicamente anti-fascista– y los simpatizantes del Eje. Con relación a esto es conveniente remarcar una importante diferencia respecto de lo sucedido durante la Primera Guerra Mundial. En la Segunda, el país debe soportar la propaganda totalitaria y el espionaje y también asumir posiciones divergentes con el conjunto de países americanos. Todo esto a pesar de que, contra lo que muchos creen, la Argentina no es neutral durante toda la guerra, pues el gobierno rompe relaciones diplomáticas y políticas con los países del Eje el 26 de enero de 1944.

Aunque esa política de neutralidad tiene sus defensores y sus detractores dentro del país, no despierta controversia en un primer momento y no son los actos de guerra que afectan directamente los intereses argentinos los que generan las demandas a favor de su abandono. La división en la sociedad argentina se produce al promediar la guerra y está muy influida por las presiones externas. Entre los partidarios de la neutralidad se encuentran sectores dirigentes tradicionales que ponen el acento en la vinculación con Gran Bretaña y Europa y se oponen a las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos, algunos núcleos pro Eje de las Fuerzas Armadas, los sectores nacionalistas y ciertos grupos de interés vinculados al proceso de industrialización y al desarrollo del mercado interno. Son contrarios a la neutralidad la mayoría del radicalismo, los conservadores reformistas, los socialistas, los comunistas y algunas figuras relevantes de las elites tradicionales. En general, los rupturistas más activos son aquellos que comienzan a proponer el reemplazo de la relación especial con Gran Bretaña por una franca aproximación a los Estados Unidos.

Como en la primera, en esta nueva conflagración también las aguas del Atlántico Sur se convierten en teatro de operaciones de las flotas beligerantes y en diciembre de 1939 se produce el primer incidente que nos afecta. Se trata del combate que frente a las costas del Uruguay sostienen naves británicas y alemanas, conocido como "batalla del Río de la Plata" y del que resulta con serias averías el acorazado alemán *Admiral Graf Spee*. La nave primero se refugia en el puerto de Montevideo y luego es hundida por orden de su capitán. Su tripulación y oficialidad son trasladadas a Buenos Aires y el gobierno argentino dispone su internación en la capital y en algunas provincias del interior.

En esta ocasión, la guerra marítima también afecta a naves argentinas, aunque en menor grado. El primer incidente tiene lugar el 27 de mayo de 1940, cuando el carguero argentino *Uruguay* es hundido en alta mar por un submarino alemán. La cancillería argentina efectúa la reclamación diplomática, pero el gobierno germano responde que el barco es "buena presa", pues existe la sospecha de que el cargamento de cereales que conducía estaba destinado a sus enemigos y que, por lo tanto, no se trata de un acto de beligerancia contra la Argentina. Ante eso, al no haber sido agraviado el pabellón nacional, el gobierno nacional acepta la respuesta alemana. Dos años después, el 22 de junio de 1942, se produce el hundimiento del vapor *Río Tercero* en aguas cercanas al puerto de Nueva York. Nuevamente, la cancillería argentina presenta su protesta en Berlín y recibe del gobierno del Reich tan-



El *Graf Spee*, bombardeado por naves británicas, en llamas y a punto de hundirse al salir de Montevideo, el 13 de diciembre de 1939. Archivo General de la Nación.

to las excusas del caso como una propuesta de indemnizar las pérdidas, pero no de desagraviar el pabellón nacional.

Con motivo de los incidentes reseñados surgen movimientos de opinión contrarios a los países del Eje, pero esas reacciones nunca llegan a hacer cuestionamientos de fondo que pongan en tela de juicio el mantenimiento de la neutralidad. En todo caso, son las autoridades argentinas las que, a mediados del año 1940, barajan la posibilidad al menos de flexibilizar su posición. En efecto, la conmoción producida en la opinión pública y en el gobierno argentinos por la invasión alemana a Noruega y Dinamarca y el convencimiento de la escasa efectividad de la zona de seguridad establecida por la Declaración de Panamá, hacen pensar en la necesidad de revisar el tradicional concepto de neutralidad, a fin de reemplazarlo por otro que se ajuste a la nueva realidad bélica. Entonces, el canciller José María Cantilo propone a los demás países americanos la sustitución de ese concepto por el de "no beligerancia"; esto es, una posición intermedia entre la neutralidad y la beligerancia, que favoreciera a Francia y al Reino Unido. Esta iniciativa no encuentra eco en Washington y el Departamento de Estado norteamericano la desecha. Paradójicamente, muy pronto la política norteamericana comienza a acercarse a la fórmula preconizada por la Argentina, hasta que la situación se invierte y es el propio Departamento de Estado el que termina propiciando una propuesta semejante. No obstante, el incidente sería uno más en la larga lista de desencuentros entre argentinos y norteamericanos, de no haber sido porque la sugestión argentina se

filtró a la prensa y esa filtración acarreó serios problemas internos al gobierno de Ortiz.

Estados Unidos exige el abandono de la neutralidad

Como consecuencia de la agresión japonesa a los Estados Unidos y por iniciativa de este país junto con Chile, a mediados de enero de 1942, se realiza en Río de Janeiro la Tercera Reunión de Cancilleres, en la que el Departamento de Estado espera persuadir a todos los gobiernos americanos de la urgencia de romper relaciones diplomáticas y comerciales con el Eje. También busca una base de acuerdo sobre las disposiciones de cooperación militar y naval necesarias para la seguridad de las repúblicas americanas y determinar las medidas que permitan soportar la tensión económica resultante de la guerra. Sin embargo y como resultado de la inflexible posición de la delegación argentina, presidida por el canciller Enrique Ruiz Guiñazú, esa cláusula obligatoria es reemplazada por una recomendación de ruptura de relaciones diplomáticas con el Eje, solución de compromiso tan ambigua que en Washington es interpretada como una maniobra para eludir los compromisos hemisféricos. El gobierno argentino la ve como un éxito de su diplomacia, pero en general, la historiografía coincide en señalar que es un triunfo muy costoso para el país, pues significó el comienzo de un agrio enfrentamiento con los Estados Unidos. En efecto, a partir de este momento la política norteamericana hacia la Argentina se caracteriza por la utilización de medidas diplomáticas y económicas para sancionar su conducta y para obtener de su gobierno la ruptura con los países del Eje. Política que contrasta con la del Reino Unido, que se convierte en un importante aliado para la Argentina, no solamente por razones económicas sino también porque los ingleses nunca compartieron los puntos de vista de la Casa Blanca con respecto a los motivos ideológicos ocultos detrás de la neutralidad argentina. Londres teme que el asociarse a las presiones norteamericanas exponga a Gran Bretaña a dos serios peligros: uno inmediato, la interrupción del abastecimiento de alimentos vitales para su población y sus tropas; y otro, con proyecciones hacia el futuro, como es colocar a la Argentina en la órbita norteamericana, apresurando con ello la liquidación de sus inversiones en este país.

Lo cierto es que a partir de la reunión de Río de Janeiro, la Argentina sufre agravios, coacciones y sanciones que van desde medidas económicas hasta el retiro de embajadores. Su neutralidad pasa a ser un tema controvertido, al punto que a iniciativa de representantes radicales y socialistas, el 29 de setiembre de 1942, la Cámara de Diputados se declara a favor de la inmediata ruptura de relaciones con el Eje. Al mismo tiempo, se comienza a observar una progresiva movilización a favor de los aliados, cuya causa es defendida por los liberales, tanto democráticos como de izquierda. La cuestión internacional es motivo de división entre los conservadores, entre quienes se encuentran partidarios del Eje que defienden la neutralidad a ultranza junto con simpatizantes de los aliados que apoyan la ruptura con el Eje. Sin duda, en la Argentina de estos años hay presencia de intereses vinculados a la Alemania nazi, pero los sectores involucrados son minoritarios, como también es limitada la gravitación económica de ese país. Al respecto, cabe recordar que en estos años en Buenos

Aires habrían actuado también algunas agrupaciones franquistas, presumiblemente vinculadas con las potencias del Eje. Este asunto está directamente relacionado con la guerra civil que estalla en España a mediados de la década de 1930 y que instala en la agenda diplomática hispanoargentina algunas cuestiones importantes, como la inclusión de ciudadanos argentinos residentes en la Península en los ejércitos en lucha, los asilos diplomáticos y navales brindados por el gobierno argentino a los perseguidos de ambos bandos y las fracasadas propuestas argentinas de humanización del conflicto.

Los primeros actos del gobierno surgido del golpe de junio de 1943 no inquietan a Washington, que cuenta con su promesa de romper con el Eje; pero cuando este compromiso se hace de difícil ejecución, el canciller Segundo R. Storni trata de convencer al gobierno norteamericano de que el argentino cumplirá con las obligaciones contraídas. Lo hace el 5 de agosto de 1943 con una carta dirigida al secretario de Estado, en la que niega que los gobernantes argentinos simpaticen con el Eje, con el que están dispuestos a romper, pero agrega que tal acto debe obedecer a causas justificadas. La contundente e hiriente respuesta de Cordell Hull –que es una verdadera censura diplomática a la posición internacional de la Argentina y que en un acto de singular torpeza es dada a la publicidad en Washington– provoca la renuncia de Storni, a la par que enardece el sentimiento nacionalista, dejando al presidente Ramírez en manos de los ultranacionalistas. A partir de este momento, el gobierno de Washington presiona con mayor fuerza y al mismo tiempo trata de obtener el apoyo británico, hasta entonces esquivo.

La resistencia argentina no puede ser quebrada hasta comienzos del año siguiente. En efecto, no es hasta el 26 de enero de 1944 que el gobierno encabezado por Ramírez rompe relaciones diplomáticas con Alemania y Japón. Sin embargo, esta decisión formal no conforma a Washington. Las relaciones bilaterales no mejoran, ni siquiera luego de la caída de Ramírez y la asunción de Edelmiro J. Farrell quien, pese a que rápidamente se declara dispuesto a continuar apoyando la causa aliada, no logra el reconocimiento de los demás gobiernos americanos. En esto tiene mucho que ver la decisión del Departamento de Estado que acentúa sus presiones tanto políticas como económicas, poniendo especial empeño en obtener el apoyo británico. Desde el punto de vista político diplomático, a fines de julio logra que Londres acepte retirar su embajador e interrumpir sus relaciones diplomáticas con la Argentina y que de ese modo acompañe a Estados Unidos en su sanción política contra el gobierno de Farrell. Los estadounidenses no lo consideran suficiente, porque también esperan que los ingleses colaboren en el terreno económico; pero en este punto y por las razones ya indicadas, las demandas norteamericanas topan con la decisión británica de mantener sus buenas relaciones con Buenos Aires.

Además de sufrir la presión económica, la Argentina es excluida de todas las conferencias internacionales en las que se tratan cuestiones relacionadas con la guerra y la posguerra; entre ellas, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz que se celebra a fines de febrero y comienzos de marzo de 1945. No obstante, los delegados a la conferencia acuerdan que si la Argentina suscribe el Acta de Chapultepec, declara la guerra al Eje y toma enérgicas medidas contra

sus ciudadanos e intereses, las demás repúblicas americanas reanudarán las relaciones oficiales con ella, en tanto que el gobierno norteamericano se manifiesta dispuesto a lograr el ingreso argentino a las Naciones Unidas. Obviamente, al gobierno argentino ya no le queda otra posibilidad que declarar la guerra a Alemania y al Japón y así lo hace el 27 de marzo de 1945. Esta declaración no entraña ningún apresto bélico y al mismo tiempo aparece como un acto forzado, lo que no impide que el 9 de abril siguiente, los Estados Unidos, Gran Bretaña y las repúblicas americanas reconozcan al gobierno de Farrell y restablezcan sus relaciones diplomáticas con la Argentina. Las opiniones con respecto a esta tardía decisión han sido muy disímiles, tanto entre los contemporáneos como entre los especialistas que han analizado la actuación internacional argentina de estos años. Así, mientras muchos han señalado que esa declaración de guerra es una actitud apresurada y oportunista del gobierno argentino, otros autores ven en ella una consecuencia de los acuerdos entre las grandes potencias y de la necesidad de Estados Unidos de contar con su apoyo en las Naciones Unidas. Todos coinciden en percibirla como una consecuencia de la presión norteamericana sobre el gobierno de Buenos Aires.

Ese reconocimiento y el posterior ingreso argentino a las Naciones Unidas parecieran indicar que la situación de aislamiento internacional en la que se encontraba el país había llegado a su fin, pero no fue así. La Casa Blanca envía a Buenos Aires como embajador a Spruille Braden, quien provoca, durante y después de su breve estadía, diversos episodios enojosos entre los dos países. Su llegada significa otro cambio en la política norteamericana respecto de la Argentina, aunque esta nueva política restrictiva en el plano económico ya no puede ser explicada por la posición argentina en el conflicto que concluía. Por esta razón, en la historiografía hay consenso en señalar que durante la guerra, la política de Estados Unidos hacia nuestro país no dependió solamente del hecho de que el mismo haya sido neutral o no, y que por lo tanto y contrariamente a lo sostenido por otros, la neutralidad no fue la única razón para que, sin serlo, la Argentina recibiera prácticamente el tratamiento de país enemigo de parte del gobierno de Washington.

La rivalidad argentino-estadounidense en cuestiones interamericanas

Si bien hay autores, especialmente norteamericanos, que denuncian la existencia de una larga historia de desencuentros entre la Argentina y los Estados Unidos, también hay quienes sostienen que hasta 1941 hubo en el marco de las relaciones bilaterales una fructífera relación económica y una amplia cooperación en diversos conflictos políticos y militares dentro del hemisferio. Cualquiera sea el caso, lo que no se puede negar es la existencia de diferencias que contribuyeron a tensar las relaciones argentino-norteamericanas y que, por lo general, esas diferencias se manifestaron en el transcurso de las conferencias panamericanas, en las que la Argentina tuvo casi siempre posiciones discrepantes con las de Estados Unidos en numerosos temas sensibles de la agenda panamericana, como el alcance de la Doctrina Monroe y de la intervención norteamericana en la región, la política comercial y la paz mundial.

Visita del presidente de los Estados Unidos de Norteamérica Franklin Delano Roosevelt, el primer mandatario de ese país en ejercicio, que estuvo en la Argentina. A su lado el presidente Agustín P. Justo. La fotografía registra su llegada a Buenos Aires el 30 de noviembre de 1936. Archivo General de la Nación.

Precisamente, en el tema de la paz mundial, el gobierno argentino intenta, durante la gestión del presidente Justo, retomar la iniciativa en los asuntos internacionales y un liderazgo regional a través del pacto Antibélico o pacto de No Agresión y Conciliación, gestionado por su canciller Carlos Saavedra Lamas. Con Saavedra Lamas, la cancillería argentina adopta un protagonismo inusual. Dispuesto a trabajar por la universalización de los mecanismos pacíficos y, por tanto, en contra de la tentativa de Estados Unidos de panamericanizarlos, Saavedra Lamas logra triunfar en su cometido, cuyo resultado es la adopción del pacto Antibélico, que la Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay firman el 10 de octubre de 1933 y que está abierto a la adhesión universal de las naciones. Este pacto, que Estados Unidos ratifica en el transcurso de la Séptima Conferencia Panamericana, y su activa intervención en las gestiones encaminadas a concluir la Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia le valieron a Saavedra Lamas la obtención del Premio Nobel de la Paz.

Las relaciones argentino-estadounidenses dentro de las distintas conferencias panamericanas que se celebran durante el período son bastante ríspidas. En la conferencia realizada en 1923, en Santiago de Chile, hubo desacuerdo sobre todo en relación con la cuestión referida a reducción y limitación de gastos militares y navales en América del Sur. En la siguiente, reunida en La Habana a comienzos de 1928, el ex canciller Honorio J. Pueyrredón fracasó en su intento de abatir las barreras aduaneras e imponer un proyecto de no intervención, pues cuando condicionó la firma del Preámbulo de la Unión Panamericana a la ex-

plicitación de compromisos concretos en materia de barreras comerciales, desde Buenos Aires le ordenaron moderar su actitud y esto provocó su renuncia a la presidencia de la delegación argentina.

Durante los trabajos preparatorios de la VII Conferencia Panamericana, realizada en diciembre de 1933, el gobierno argentino obtiene, a propuesta de Chile, la inclusión en su agenda del proyecto de pacto Antibélico, aunque al mismo tiempo Saavedra Lamas hace evidentes esfuerzos por provocar una postergación de esa conferencia. Pero rápidamente y merced a una hábil maniobra diplomática, Cordell Hull neutraliza las gestiones del canciller argentino, de quien logra el compromiso de cooperar en esa asamblea. En ella finalmente se aprueban por unanimidad dos importantes resoluciones; la primera, propuesta por Hull, es un ataque dirigido contra las elevadas tarifas aduaneras y las barreras impuestas al intercambio mediante acuerdos comerciales recíprocos, y la segunda es la ratificación del pacto Antibélico. La inédita actitud de mutua cooperación que adoptan las delegaciones argentina y norteamericana contribuye al éxito de esta conferencia y aunque permite un cierto aflojamiento de la tensión en las relaciones bilaterales, no significa que haya desaparecido la rivalidad entre los respectivos países. Ésta continúa manifestándose en otros temas, como el conflicto entre Bolivia y Paraguay y las relaciones comerciales. Consecuentemente, esa rivalidad no tarda en reaparecer, precisamente por vía de las dos personalidades que han posibilitado este acercamiento, vale decir, Saavedra Lamas y Hull.

La cooperación que caracteriza el accionar de las delegaciones de ambos países en Montevideo es reemplazada por el duelo que ambos personajes protagonizan en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz que tiene lugar en Buenos Aires en diciembre de 1936. En esta ocasión, los argentinos vuelven a su tradicional actitud obstruccionista, que incide en los magros resultados del encuentro. La actuación argentina en la Octava Conferencia Panamericana, celebrada en Lima a fines de 1938, es displicente. El canciller José María Cantilo, presente sólo en la inauguración, pronuncia un discurso en el que hace una encendida defensa de los vínculos con Europa y apenas se refiere a los compromisos de unidad hemisférica, con lo que prenuncia el rechazo de la delegación argentina a cualquier compromiso que pueda indisponerla con el viejo continente, aunque finalmente, pero a regañadientes, acepte firmar la Declaración de Lima destinada a perfeccionar el sistema interamericano.

En la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Panamá, 1939), el gobierno argentino se muestra dispuesto a colaborar con el Departamento de Estado porque comparte la necesidad de defender el mantenimiento de la neutralidad y de adoptar medidas que contrarresten los negativos efectos de la guerra sobre la economía de los países americanos y porque las resoluciones que allí se discuten y aprueban no afectan su tradicional vínculo comercial con los países europeos. Sin embargo, ese apoyo poco a poco se va debilitando y en la siguiente reunión de cancilleres (La Habana, julio de 1940), la diplomacia argentina vuelve a asumir una postura antagónica, aunque la Declaración sobre Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas –que consagra el principio de la seguridad colectiva pero que no supone ningún compromiso sino

solamente la consulta– es votada sin reservas por su delegación.

El clima de confrontación que se vive en las conferencias panamericanas, junto con la declinación de la importancia del comercio bilateral durante la década de 1930, contribuye a debilitar la calidad de la relación económica entre ambos países, preparando el terreno para el infeliz desencuentro que se produce en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial. A partir de 1943, los Estados Unidos imponen a la Argentina un bloqueo económico que perdura hasta 1949 y, al mismo tiempo, la empujan a una situación de aislamiento diplomático, cuyo punto culminante se ubica entre 1943 y 1945. Es decir, mientras que, hasta casi el final de la Segunda Guerra Mundial la Argentina retacea su apoyo y cooperación a los Estados Unidos y sostiene posiciones neutralistas y pro Eje, desde Washington se responde con medidas de presión política y de bloqueo económico, actitudes todas que terminan generando una profunda desconfianza entre ambos países.

Relaciones con América Latina

Las cuestiones de límites

Para 1914 quedan muy pocos problemas de límites pendientes, de manera que estas cuestiones no exigirán mayores esfuerzos de la diplomacia argentina, que en estos años logra cerrar diversos acuerdos los que, sin embargo, no alcanzan para resolver todas las diferencias aún existentes. Con Brasil, Bolivia y Paraguay este tipo de asuntos quedan definitivamente resueltos, no así con Chile y Uruguay, países con los cuales en 1945 subsisten algunos problemas.

Con Brasil sólo quedaba por arreglar una pequeña cuestión que se resuelve mediante un convenio complementario de límites, firmado en 1927 y ratificado en 1941, que señala la línea divisoria en la desembocadura del Cuareim en el río Uruguay. Con Bolivia, en cambio, estaban pendientes las dificultades emergentes del acuerdo limítrofe suscripto en 1889, que se resuelven rápidamente a partir de 1922. El tratado de límites que se firma el 9 de julio de 1925 define la línea de frontera y reconoce a la localidad de Yacuiba y a las juntas del San Antonio como pertenecientes a Bolivia, con lo cual concluyen las cuestiones limítrofes con el país del Altiplano. Sin embargo, los arreglos territoriales celebrados entre Bolivia y Paraguay con posterioridad a la Guerra del Chaco hacen necesaria la firma, el 10 de febrero de 1941, de un protocolo adicional del tratado de 1925, que establece el límite sobre el curso del río Pilcomayo entre los puntos denominados Esmeralda y D'Orbigny y con el cual queda definida y demarcada toda la frontera argentino-boliviana. En fin, el río Pilcomayo también venía ocupando la atención de la diplomacia argentina en la parte en que sirve de límite con la República del Paraguay, debido a las dificultades surgidas con respecto a cuál debía entenderse por brazo principal del mismo. Esta divergencia es resuelta por el tratado de 1939, que deja reconocida la frontera en sus dos extremos, en tanto que remite la línea entre Salto Palmar y Horqueta al estudio de una comisión mixta de técnicos. Realizado ese estudio, en 1945 se firma un tratado complementario que fija el límite definitivo entre esos puntos, de manera que con esto concluye el litigio argentino-paraguayo sobre el río Pilcomayo.

Al comenzar el período aquí tratado, la delimitación de la jurisdicción en el río Uruguay

El presidente Roberto M. Ortiz, recibe en 1939, en visita oficial, al presidente uruguayo, general Alfredo Baldomir. Archivo General de la Nación.

aún no había sido resuelta entre los gobiernos de Buenos Aires y Montevideo aunque había negociaciones que permitieron arribar al tratado del 28 de setiembre 1916, por el que se adopta el criterio del "thalweg" para fijar la línea divisoria entre ambas naciones a lo largo de ese río, desde la desembocadura del Cuareim hasta su llegada al Plata. Sin embargo, este acuerdo no llega a ser ratificado, debido a que en el país vecino se pretendía aplicar la línea media como apoyo para la delimitación en ese curso fluvial. Esta indeterminación del límite internacional es causa de numerosos incidentes con motivo del otorgamiento de títulos o actos de policía en las islas en él ubicadas. Para evitar tales incidentes, en enero de 1938, ambos gobiernos convienen mantener el *statu quo* existente en esas islas al 1° de enero de 1936. La solución definitiva de esta cuestión no se logrará hasta 1961.

Con Chile, el problema pendiente consiste en resolver cuál es la boca oriental del canal de Beagle y cuáles las islas situadas al sur de dicho canal. La reclamación hecha en 1904 por el gobierno chileno y que da lugar a diversas gestiones, desemboca finalmente en la firma de un protocolo, el 28 de junio de 1915. Por él se entrega al arbitraje del rey de Inglaterra la controversia por la soberanía sobre las islas Picton, Nueva y Lennox y los islotes adyacentes e islas que se encuentran dentro del canal de Beagle, en el espacio comprendido entre la Tierra del Fuego y la península Dumas e isla Navarino. Sin embargo, este protocolo no fue

ratificado, pese a que en 1933 los cancilleres de ambos países asumen el compromiso de acelerar ese trámite. En 1938 se suscribe un nuevo convenio que designa como árbitro al procurador general de los Estados Unidos, Mr. Cumming, pero este acuerdo tampoco resuelve la cuestión porque la renuncia de ese funcionario a su cargo deja al trámite sin cumplimiento. Finalmente, hay que destacar que se da un paso muy importante con relación a la demarcación de los límites acordados con anterioridad, porque en 1941 se crea la Comisión Mixta de Límites, cuyo objetivo es revisar el estado de los hitos ya existentes y fijar otros hitos intermedios.

En cuanto a la actitud asumida durante estos años por el gobierno de Buenos Aires en relación con las islas Malvinas y del Atlántico Sur, la falta de atención es tal, que lo único que merece mencionarse es la controversia generada por los sellos postales. Lamentablemente, éste es un asunto al que la diplomacia argentina le había dedicado y le sigue dedicando escasa atención pese a que la importancia estratégico-militar de las Malvinas es puesta de relieve por el combate que en diciembre de 1914 sostienen frente a sus costas fuerzas navales británicas y alemanas. Al final del período, sin embargo, surge un cierto interés por el tema cuando la Argentina hace reserva de su soberanía en esas islas en diversas declaraciones y convenciones de los países americanos; entre ellas, la Declaración de Panamá (1939) y la Convención de La Habana (1940).

El ABC

Desde comienzos del siglo, varias veces se había sugerido la posibilidad de un accionar conjunto de la Argentina, el Brasil y Chile tendiente a solucionar conflictos que afectaban a otras naciones americanas. Sin embargo, no es sino en 1914 cuando el ABC hace su primera aparición en la vida continental para llevar a cabo una alta iniciativa de paz: mediar en el conflicto existente entre México y los Estados Unidos. Aceptada por ambas partes esa mediación conjunta, los representantes del ABC se reúnen en las Conferencias de Niagara Falls, donde logran que mexicanos y estadounidenses firmen un protocolo que soluciona momentáneamente la cuestión, estableciendo que los asuntos internos deben ser resueltos por los partidos mexicanos en lucha, sin intervención extraña. Poco tiempo duró, sin embargo, este arreglo. En los años siguientes –pese a que el gobierno de Buenos Aires busca que las gestiones continúen siendo encabezadas por el ABC y aunque con ese fin trata siempre de solidarizar su acción con los de Santiago y Río de Janeiro–, en las negociaciones realizadas en 1915 el ABC actúa asociado con Bolivia, Uruguay y Guatemala, en tanto que en 1916 desaparece por completo y la Argentina lleva adelante su gestión en forma individual.

Con motivo de la visita a Buenos Aires de los cancilleres chileno y brasileño, el 25 de mayo de 1915 se firma el *Pacto del ABC*, cuyo objetivo es facilitar la solución pacífica de las controversias que por cualquier cuestión se originaren en el futuro entre las partes contratantes y que no estuvieren contempladas en los tratados de arbitraje en vigor entre ellas. Si bien rubrica el proceso de amistad que la Argentina, el Brasil y Chile venían protagonizando desde la década anterior y pone fin a una larga época de discordias, este acuerdo internacional no logra la ratificación de ninguno de los países firmantes. Además, despierta reacciones contradictorias tanto en ellos como en los demás

Los presidentes de la Argentina y Brasil, Agustín P. Justo y Getulio Vargas, durante la visita de éste a Buenos Aires, en mayo de 1935. *Mundo Argentino*, 1935.

países del continente, especialmente los vecinos, que lo reciben con aprensión y alarma, entendiendo que muestra inequívocamente la existencia de una fuerza capaz de ejercer gravitación en los desarrollos de la política americana. Esa no ratificación y la asunción del primer gobierno radical, absolutamente contrario al ABC por considerar que vulnera la concepción de igualdad de todas las naciones americanas, determinan prácticamente la extinción de esta corta política de alianza ensayada por los tres mayores países del Cono Sur americano.

El Congreso de Neutrales

Antes de terminar la Primera Guerra Mundial, en cambio, el gobierno encabezado por Hipólito Yrigoyen se dirige a todos los países americanos no beligerantes, a fin de invitarlos a una conferencia para concertar algunas normas comunes de actuación frente al nuevo sistema político que se está gestando. Desde febrero de 1917, la cancillería argentina realiza una serie de gestiones encaminadas a reunir un congreso de naciones neutrales, que desembocan en la circular de invitación que se envía el 8 de mayo, pero que a la postre fracasan por la oposición de Washington, que hábilmente logra que sólo México acompañe la iniciativa.

La apertura hacia Latinoamérica

En la segunda década del siglo comienza a cobrar fuerza el interés por estrechar lazos con

los países latinoamericanos, sobre todo a partir de la llegada al poder del gobierno radical, que desde un primer momento le asigna a la región un lugar destacado dentro de su diseño de política exterior. Esta actitud de apertura hacia Latinoamérica es fácilmente observable en la organización y distribución del servicio exterior, particularmente del cuerpo diplomático, y también en el especial interés, muy claro desde comienzos de los años veinte, de dar mayor impulso a las obras de interconexión física con los países vecinos. En 1922 se firman convenciones con Chile para construir las líneas trasandinas de Antofagasta y Neuquén, y con Bolivia, para la prolongación del Ferrocarril Central Norte desde Yacuiba hasta Santa Cruz de la Sierra. Sin embargo, ninguno de estos proyectos llega a concretarse en esta década ni en la siguiente y en esto tiene directa incidencia, al menos en cuanto a este ferrocarril, la rivalidad existente entre la Argentina y el Brasil por el desarrollo económico del oriente boliviano.

Como consecuencia de las nuevas circunstancias económicas que imponen una revalorización de las vinculaciones con la región, esa tendencia a la apertura hacia Latinoamérica vuelve a cobrar fuerza en los años anteriores y durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial. Tanto en el ámbito oficial como en el privado se trabaja para intensificar los intercambios regionales y se piensa en la creación de uniones aduaneras, con la idea de marchar hacia una mayor integración económica. En ese marco y a iniciativa argentina, a fines de enero de 1941 se reúne en Montevideo la Conferencia Económica Regional del Río de la Plata, luego de la cual la Argentina celebra tratados comerciales con diversos países de la región; entre ellos, Bolivia, Chile, Brasil, Perú y Colombia. También se concretan algunos de aquellos viejos proyectos de infraestructura física, como por ejemplo el del ferrocarril Yacuiba-Santa Cruz de la Sierra, cuyos trabajos se inauguran en 1942 con asistencia técnica y financiera argentina.

Esta actividad en el plano económico tendiente a lograr la integración con los países vecinos contrasta, sin embargo, con el aislamiento político de la Argentina en la región, derivado de la posición neutral adoptada con relación al conflicto bélico que sacude al mundo y a la política seguida por los Estados Unidos con el fin de obligarla a participar en el mismo. La iniciativa argentina que se concreta en la conferencia de Montevideo es consecuencia de los problemas planteados por la guerra y responde a la necesidad de buscar una solución a sus nefastos efectos en el plano económico. Su principal propósito es impulsar el comercio regional con vistas a formar un eventual bloque comercial. Sin embargo, pese a los convenios y resoluciones que en su transcurso se firman, a partir de la entrada de los Estados Unidos en la guerra, el interés argentino por liderar un bloque económico en América del Sur comienza a ser visto como un movimiento contra los Estados Unidos y esto conduce al fracaso de la iniciativa.

La Guerra del Chaco

El conflicto limítrofe entre Paraguay y Bolivia preocupó siempre al gobierno argentino y lo llevó a intervenir en diversas ocasiones en ese largo y complicado pleito chaqueño. Tal es lo ocurrido a mediados de los años veinte, cuando las relaciones boliviano-paraguayas atraviesan una fase de tensión debido a la fundación de fortines en las zonas de litigio y a acusaciones recíprocas sobre concesiones a

empresas extranjeras. El canciller Ángel Gallardo ofrece los buenos oficios argentinos, que son aceptados en abril de 1927. A iniciativa de la cancillería argentina, entre ese año y el siguiente, se celebran las fracasadas conferencias de Buenos Aires. Esta gran tentativa de cooperar en la búsqueda de una solución para la divergencia de intereses de Bolivia y Paraguay en el Chaco Boreal concluye sin lograr una solución al conflicto, pues son vanos los esfuerzos para que las partes acepten el *modus vivendi* propuesto por el observador argentino.

A partir de ese momento y en cuanta oportunidad se presenta, el gobierno argentino trata de colaborar a favor de la solución de esta controversia, ya unilateralmente, ya en coincidencia con otros países americanos, pero siempre tratando de disputarle la iniciativa a los Estados Unidos. De allí que, para muchos, es con motivo de esta cuestión que se produce la primera escaramuza de la confrontación argentino-norteamericana a la que ya se ha aludido. El gobierno del general Agustín P. Justo, mientras apoya los esfuerzos de la Comisión de Neutrales reunida en Washington, participa también en un proyecto de buenos oficios, liderado por su canciller Carlos Saavedra Lamas. Éste se realiza en forma conjunta con Brasil, Chile y Perú (ABCP) y el 3 de agosto de 1932 se firma la declaración, propiciada por estos países y por aquella comisión, por la que se exhorta a Bolivia y Paraguay a que sometan inmediatamente la solución de la controversia a un arbitraje. El 10 de mayo de 1933, el gobierno paraguayo declara la guerra a Bolivia y, cuando la actuación de la Comisión de Neutrales refuerza su protagonismo y todo parece indicar que el gobierno de Washington quedará dueño de la solución del conflicto, con su tentativa de remisión del conflicto al sistema de la Liga de las Naciones, Saavedra Lamas neutraliza aquel peligro y en definitiva logra un éxito completo. La solución queda en manos del ABCP, aunque con la participación de Estados Unidos y Uruguay, y en 1935 es el gobierno argentino el que convoca la conferencia de paz que, reunida en Buenos Aires, pone fin a la guerra del Chaco.

El canciller Carlos Saavedra Lamas (derecha) con José Carlos de Macedo Soares. Archivo General de la Nación.

La organización del servicio exterior

La estructura organizativa del servicio exterior sufre diversas modificaciones durante el período que aquí se analiza, aunque la representación diplomática continúa siendo relativamente modesta si se la compara con el cuer-

po consular que en importancia y tamaño es equivalente al de los principales países de la época. Esto se debe a la preponderante atención que en el diseño de política exterior ocupan las cuestiones económicas.

Buscando una mayor eficiencia en el trabajo de la cancillería, en 1915 y en 1918 se introducen modificaciones en su estructura interna. Este último cambio forma parte del proyecto de reorganización administrativa que lleva adelante el primer gobierno radical y que incluye diversas medidas destinadas a mejorar el funcionamiento de la cancillería. Sin embargo, en 1934 un nuevo ordenamiento se pone en marcha cuando el Congreso Nacional aprueba el proyecto de ley orgánica que dispone una modificación de la estructura interna de la cancillería. Este reglamento orgánico del Ministerio de Relaciones Exteriores establece tres grandes áreas: el despacho del ministro, la subsecretaría y las direcciones, las que a partir de ahora son cinco: de asuntos políticos, de asuntos económicos, de asuntos jurídicos, de administración y de personal. La Dirección de Asuntos Políticos se divide en tres secciones geográficas, cada una de las cuales comprende los Estados americanos limítrofes, los Estados americanos no limítrofes y los de Europa, Asia y África, en tanto que la Dirección de Asuntos económicos se divide en cinco secciones: Imperio británico, Estados americanos limítrofes, Estados americanos no limítrofes, Europa y Asia, África y Oceanía.

En la organización del cuerpo diplomático, durante estos años hay que destacar la creación de las primeras embajadas permanentes y el establecimiento de legaciones en algunos países latinoamericanos en los que con anterioridad sólo había llegado el cuerpo consular. En cuanto a la distribución y número de las oficinas consulares, no se producen demasiadas modificaciones con respecto al período anterior.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

El propósito fundamental de esta orientación es ofrecer un somero panorama de la producción historiográfica sobre las relaciones exteriores argentinas entre 1914 y 1945. Esa producción es abundante, aunque no completa, e incluye estudios de diferente amplitud tanto temática como temporal y de diversa profundidad de análisis. Resulta imposible abarcar en su totalidad; por lo tanto, solamente se trabajará sobre la que ha tenido mayor impacto y que sirve de fuente de consulta e información y que se considera de utilidad para orientar a quienes se sientan interesados en estudiar esta temática en general y a aquellos que deseen profundizar algún aspecto especial de la misma.

La producción más importante, en la que se advierte una marcada tendencia a privilegiar el enfoque histórico-jurídico y en la que con frecuencia se siguen los lineamientos propios de la historia diplomática, está referida a las relaciones exteriores argentinas en general y a la política exterior; dentro de ella, se pueden distinguir las obras de carácter general y las que se ocupan sólo de determinadas problemáticas o períodos. Entre estas obras, se debe comenzar mencionando aquellas que no se limitan al período aquí considerado, al que

cubren sólo parcialmente, pero que ofrecen un panorama temporal bastante amplio y general de las relaciones exteriores argentinas. Esas obras son las de Alberto Conil Paz y Gustavo Ferrari, *Política exterior argentina 1930-1960*, Buenos Aires, 1964; Roberto Etchepareborda, "La política externa argentina 1870-1920", *Anuario del Departamento de Historia*, años II-III, nº 2, Córdoba, 1964-1965; y Luis Santiago Sanz, "La historia diplomática desde la presidencia de Mitre, 1862, hasta 1930", en Academia Nacional de la Historia, *Historia Argentina Contemporánea, 1862-1930*, vol. II, 1ª sección, Buenos Aires, 1964, págs. 293-359.

En la última década, a las obras citadas se han agregado varios trabajos producidos por diversos internacionalistas, que tienen el inestimable valor de ofrecer un análisis global de la política exterior argentina que resume la labor fragmentaria y deshilvanada de numerosos investigadores. En estos trabajos se abandona el relato cronológico de los acontecimientos referidos a la política exterior y se acude, en cambio, a la vinculación entre hechos de política exterior y gobierno. Se trata de las obras de Guillermo Miguel Figari, *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Buenos Aires, 1993; José Paradiso, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, 1993; Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (Cari), *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, 1996; Felipe A. M. de la Balze, "La política exterior en tres 'tiempos'. Los fundamentos de la 'nueva política exterior'", en Felipe A. M. de la Balze y Eduardo A. Roca (comp.), *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una nueva alianza*, Buenos Aires, 1997, págs. 11-129, y Andrés Cisneros y Carlos Escudé (dir.), *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, 10 volúmenes, Buenos Aires, 1998-1999. La última es una obra de dimensiones enciclopédicas –cubre el período comprendido entre 1806 y 1999– que busca compendiar la información existente y que está destinada principalmente a diplomáticos y estudiosos de las relaciones internacionales argentinas.

Los trabajos referidos a problemáticas y/o períodos específicos son muchos y muy diversos. Su número obliga a efectuar una odiosa pero necesaria selección. Ésta comienza haciendo referencia a las relaciones económicas externas de la Argentina, quizás el aspecto que más ha atraído la atención de los investigadores, quienes en especial se han ocupado del estudio de las relaciones triangulares entre la Argentina, Gran Bretaña y los Estados Unidos. Las relaciones anglo-argentino-norteamericanas han sido abordadas por diversos autores, cuyas interpretaciones a veces han sido divergentes. En primer lugar hay que citar dos trabajos publicados a comienzos de la década del 80, el de Mario Rapoport, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas: 1940-1945*, 2ª edición, Buenos Aires, 1980, y el de Carlos Escudé, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, 1983. Ambos autores volvieron en varias oportunidades a ocuparse de la cuestión en libros y artículos, como también lo han hecho, antes y después, Joseph Tulchin, "Argentina, Gran Bretaña y Estados Unidos, 1930-1943", *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, nº 5, Buenos Aires, mayo-agosto de 1976, págs. 57-73; Sara Caputo de Asteiarra, "La Argentina y la rivalidad entre los Estados Unidos e Inglaterra", *Desarrollo Económico*, vol. 23, nº 92, Buenos Aires, 1984; A.

O'CONNELL, "La fiebre aftosa, el embargo sanitario norteamericano y el triángulo Argentina-Gran Bretaña-Estados Unidos", *Desarrollo Económico*, nº 101, Buenos Aires, abril-junio 1986, y FERNANDO GARCÍA MOLINA y CARLOS A. MAYO, *Estados Unidos, Gran Bretaña, Argentina y el Tratado Roca-Runciman*, Buenos Aires, 1999.

La Segunda Guerra Mundial es otra cuestión que ha atraído el interés de los historiadores argentinos y extranjeros, quienes han producido un buen número de estudios, entre los que se pueden citar: RYSZARD STEMPLOWSKY, *Dependencia y desafío. La Argentina ante la rivalidad de las potencias anglosajonas y el Tercer Reich*, Varsovia, 1975; JOSÉ R. SANCHIZ MUÑOZ, *La Argentina y la Segunda Guerra Mundial*, Buenos Aires, 1992; MARIO RAPOPORT, "Argentina y la Segunda Guerra Mundial: mitos y realidades", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 6, nº 1, enero-junio de 1995, págs. 5-21, e ISIDORO J. RUIZ MORENO, *La neutralidad argentina en la segunda guerra*, Buenos Aires, 1997.

La tensa relación de la Argentina con los Estados Unidos durante este conflicto bélico ha sido estudiada especialmente por ERNEST MAY, "Un caso ilustrativo del enfoque de 'política burocrática': las relaciones entre Estados Unidos y la Argentina en el período 1942-1947", en JULIO C. COTLER y RICHARD R. FAGEN (comp.), *Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos*, Buenos Aires, 1974, y por JACK E. FRIEDMAN, *Los malos vecinos. Las relaciones entre Estados Unidos y la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial*, Córdoba, 1999. Las relaciones anglo-argentinas de esos años cuentan con dos trabajos de ROGER GRAVIL, "El Foreign Office vs. el Departamento de Estado: reacciones británicas frente al *Libro Azul*", *Ciclos*, año V, vol. V, nº 9, Buenos Aires, 2º semestre de 1995, págs. 77-88, y "Gran Bretaña y el ascenso político de Perón: un nuevo enfoque", *Ciclos*, año I, nº 1, Buenos Aires, 2º semestre 1991.

Relacionados también con la Segunda Guerra Mundial hay diversos trabajos sobre la influencia del nazismo en la Argentina: IGNACIO KLICH, "Perón, Braden y el antisemitismo: opinión pública e imagen internacional", *Ciclos*, año II, vol. II, nº 2, Buenos Aires, 1º semestre 1992, y "Los nazis en la Argentina: revisando algunos mitos", *Ciclos*, año V, vol. V, nº 9, Buenos Aires, 2º semestre de 1995, págs. 193-220; ANDRÉS MUSACCHIO, "La Alemania nazi y la Argentina en los años `30: crisis económica, bilateralismo y grupos de interés", *Ciclos*, año II, vol. II, nº 2, Buenos Aires, 1º semestre de 1992, y RONALD C. NEWTON, *El cuarto lado del triángulo. La "amenaza nazi" en la Argentina, 1931-1947*, Buenos Aires, 1995.

Las relaciones con países americanos, aunque no han sido hasta ahora suficientemente trabajadas cuentan, sin embargo, con algunos estudios recientes que es necesario mencionar. Con respecto a los países limítrofes, merece destacarse la obra de LILIANA M. BREZZO y BEATRIZ FIGALLO, *La Argentina y el Paraguay, de la guerra a la integración. Imagen histórica y relaciones internacionales*, Rosario, 1999. La Guerra del Chaco cuenta también con algunos trabajos que deben citarse: LUIS PORCELLI, *Argentina y la guerra por el Chaco boreal*, Buenos Aires, 1991, y BEATRIZ FIGALLO, "Militares, poder y política exterior. El Paraguay y la Argentina, entre la Paz del Chaco y la Segunda Guerra Mundial", *Res Gesta*, nº 35, Rosario, 1996, págs. 25-69. Sobre el ABC y su accionar conjunto, a la pionera obra de CRISTIAN GUERRERO Y., *Las Conferencias de Niagara Falls*,

Buenos Aires, 1968, en los últimos años se han agregado los trabajos de Beatriz R. Solveira, "El ABC como entidad política: un intento de aproximación entre la Argentina, Brasil y Chile a principios de siglo", *Ciclos*, año II, vol. II, nº 2, Buenos Aires, 1º semestre de 1992, págs. 157-183, y *La Argentina, el ABC y el conflicto entre México y Estados Unidos (1913-1916)*, Córdoba, 1994.

El proceso de formación del servicio exterior argentino desde el momento en que se organizó constitucionalmente el país y hasta la crisis de 1930 se puede ver en Beatriz R. Solveira, *La evolución del servicio exterior argentino entre 1852 y 1930*, Córdoba, 1997; y el resto del período, en Luis Santiago Sanz, *Memorándum Nº 17: Necesidad de modificar la ley del servicio exterior*, Córdoba, 1999.

20. La política internacional (1945-1983)

Roberto Russell

Continuidades y rupturas

La situación de la Argentina en el mundo a principios de 1945 y en la última fase del Proceso de Reorganización Nacional era poco confortable. Su neutralidad durante la Segunda Guerra Mundial –que recién abandonó el 27 de marzo de 1945, al declarar la guerra a Alemania y Japón cuando la contienda estaba próxima a su fin– la enfrentó duramente con los Estados Unidos a partir de enero de 1942, hizo que fuera expresamente excluida de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, realizada en el Palacio de Chapultepec, México, del 22 de febrero al 8 de marzo de 1945, y de los tramos inaugurales de la Conferencia de San Francisco que redactó la Carta de las Naciones Unidas.

Al término del Proceso, el estado del país frente al mundo era incluso más penoso. Las violaciones a los derechos humanos, el rechazo del laudo arbitral sobre la cuestión del canal del Beagle, el posterior escalamiento de este tema hasta la amenaza de guerra contra Chile a fines de 1978 y el conflicto bélico de Malvinas dieron forma a una imagen negativa de la Argentina en el exterior, que derivó en una pérdida considerable de credibilidad y confianza externas. A los ojos de extranjeros, el país aparecía a tientas, aturdido tras tantos años de desencuentros y frustraciones.

No es casual que Juan Domingo Perón en 1946 y Raúl Alfonsín en 1983 juzgaran que su mayor desafío en materia de política exterior era lograr una "nueva inserción internacional", un propósito igualmente presente en el inicio de todos los gobiernos del período. Puede hablarse aquí de una singular "constante" de la política exterior, causada por las sucesivas crisis políticas de esos años y, seguramente, por el sistemático retroceso de la posición relativa del país en el sistema internacional. En algunos casos, las propuestas de "reinserción" internacional fueron presentadas como la faz externa de proyectos políticos definidos como "fundacionales" que, en tal carácter, procuraron constituir una "nueva Argentina".

Estas expresiones desnudaban la crisis de identidad que afectó al país y que se reflejó con toda crudeza en los vaivenes de la política exterior. En efecto, ella mostró algunas importantes rupturas y, en ocasión del conflicto del Atlántico Sur, un giro brusco en las afiliaciones internacionales. El hecho de que esta oscilación ocurriera durante el gobierno de Leopoldo Fortunato Galtieri, que se había autoproclamado el aliado más fiel de Estados Unidos en América Latina, no hizo más que

fortalecer la imagen de la Argentina, adentro y fuera del país, como una nación errática, impredecible y propensa a la desmesura en el ámbito internacional.

Por cierto, numerosas acciones de política exterior del período sirven para abonar esta tesis. Alcanza con citar, a título de ejemplos, la anulación por parte del gobierno de Arturo Illia de los contratos petroleros y la no renovación del acuerdo de garantía de inversiones firmados por Arturo Frondizi, quien a su vez había liderado la oposición del bloque radical de la Cámara de Diputados a la ratificación del contrato suscripto por Perón con la petrolera Standard Oil de California el 25 de abril de 1955; el ingreso al Movimiento de Países No Alineados en septiembre de 1973, pocos años después de haberse favorecido durante la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria de Cancilleres, celebrada en Buenos Aires en febrero de 1967, la institucionalización del Comité Consultivo de Defensa de la OEA como órgano militar; o las variaciones experimentadas durante los cortos tres años del tercer gobierno peronista que arrancó levantando banderas antiimperialistas y antinorteamericanas para concluir en intentos fallidos por estrechar los lazos con Estados Unidos.

Estos sucesos abarcan una dimensión importante de la política exterior que encuentra su principal fuente de explicación en la inestabilidad de la política interna. Sin embargo, existe otra dimensión de esta política, tan o más significativa que la primera, que corresponde a la de sus continuidades. Esta otra cara, menos perceptible a primera vista que la de las rupturas, también resulta sorprendente si se tiene en cuenta, de nuevo, la sinuosa historia política del país desde 1945 hasta 1983.

A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, las circunstancias mundiales y de la Argentina fueron dando forma a un nuevo paradigma de la política exterior, que desplazó al de la relación especial con Gran Bretaña para convertirse en el principal cuadro de referencia de la acción internacional del país. Este paradigma, que podría llamarse "globalista", se ordenó a partir de las siguientes premisas: a) el no alineamiento con Estados Unidos, que nunca implicó equidistancia entre los bloques; b) el alto perfil en los foros internacionales en defensa de la paz, el desarme y la distensión Este-Oeste; c) el rechazo a organismos y regímenes internacionales que procuran congelar la distribución del poder mundial, particularmente en materia de desarrollo de tecnologías sensibles; d) la oposición al establecimiento de organismos supranacionales que coarten la autonomía y el desarrollo argentinos; e) el impulso a la integración latinoamericana, aunque desde una perspectiva gradualista y asentada en el reconocimiento de la gran diversidad de situaciones económicas nacionales; f) la ejecución de una estrategia de desarrollo orientada a la sustitución de importaciones a escala nacional y regional como vía principal para superar las vulnerabilidades del modelo tradicional basado en las exportaciones primarias; g) la introducción de reformas en el sistema económico y financiero internacional que contemplen los intereses de los países en desarrollo, y h) la diversificación de los socios comerciales externos sin barreras ideológicas.

Desde estas premisas, la política exterior se organizó geográficamente en torno de tres ejes principales: el "asimétrico", correspondiente a las relaciones con Estados Unidos; el "compensatorio", que incluyó los vínculos

con Europa Occidental y los países socialistas; y el "horizontal", que comprendió las relaciones con América Latina y, en un sentido más amplio, con los países del así llamado Sur. Simultáneamente, la Argentina desarrolló en diversas instituciones internacionales una línea de política exterior en general bastante consistente, que experimentó algunos ajustes epidérmicos, al menos hasta 1976, al compás de las fluctuaciones del orden político interno y de los cambios producidos en el sistema internacional.

Hacia afuera, el paradigma globalista exigió la puesta en práctica de una diplomacia más sofisticada que la requerida por el de la relación especial con Gran Bretaña. Hacia adentro, procuró responder a las demandas crecientes de un país mucho más complejo que el de los años de apogeo del modelo agroexportador. A pesar de que sus premisas fueron compartidas por la mayoría de las fuerzas políticas y económicas, de los militares y de la sociedad argentina, nunca pudo plasmarse con la facilidad ni los niveles de consenso que alcanzó el paradigma de inserción internacional de la Argentina "próspera".

A derecha e izquierda del espectro político, fue acosado por quienes favorecieron otros dos paradigmas alternativos: el de la relación de preferencia con una gran potencia, esta vez con Estados Unidos, y el paradigma secesionista que proponía, desde una vereda opuesta, el antagonismo con Washington, la militancia activa con las causas políticas y económicas del Tercer Mundo y un mayor acercamiento a la URSS que, sin embargo, nunca significó el alineamiento de la Argentina con los objetivos estratégicos y políticos globales de Moscú. El primer paradigma ocupó un espacio considerable en la orientación de la política exterior de la Revolución Libertadora, del gobierno de José María Guido y del de Leopoldo Fortunato Galtieri en la etapa pre-Malvinas. El segundo inspiró la acción efímera de los sectores del peronismo de izquierda que controlaron la Cancillería durante el breve período de Héctor José Cámpora.

Los opositores al paradigma globalista embistieron en forma permanente contra él para limitar su vigencia plena, tanto por razones ideológicas como de poder (o por ambas a la vez). Así, por ejemplo, acusaron falsamente a Arturo Frondizi, luego de la firma del acuerdo de Uruguayana con Brasil en abril de 1961, de seguir una política antioccidental y neutralista diseñada por la cancillería brasileña. Por su parte, el anticomunismo visceral de los ministros de Relaciones Exteriores y de Bienestar Social del gobierno de María Estela Martínez de Perón, Alberto Vignes y José López Rega, respectivamente, llevó a un estancamiento de las relaciones con la Unión Soviética y China tras la muerte de Perón el 1° de julio de 1974 y, en particular, luego de la renuncia del ministro de Economía, José Ber Gelbard, principal promotor de la "apertura hacia el Este".

Al mismo tiempo, quienes comulgaban con el paradigma globalista también obstaculizaron su funcionamiento por disputas circunstanciales de poder, donde las ideologías se subordinaron a una mera lógica de oposición fundada en el logro de objetivos políticos de corto plazo o en la sola determinación de trabar o entorpecer la acción del gobierno de turno. Durante los gobiernos constitucionales, esta lógica se expresó fundamentalmente en el Congreso, tanto en los debates como en las votaciones. Los gobiernos militares la sufrieron en su propio seno al

estar cortadas las vías de expresión institucional. Las disputas de poder más notorias se dieron durante la primera etapa del Proceso entre el presidente Videla y Eduardo Emilio Massera, miembro de la Junta y comandante en jefe de la Armada; este último, guiado por ambiciones personales para alcanzar la presidencia del país, atacó facetas importantes de la política exterior impulsada por Videla apelando a un discurso nacionalista y anticomunista. En la práctica, hizo alianzas tácticas con los "duros" del Ejército en el tema Beagle, luego de que se conociera el laudo arbitral favorable a los reclamos chilenos, asumió actitudes de tono belicista en la cuestión Malvinas y se opuso a la renovación de los acuerdos comerciales con la Unión Soviética firmados en 1974 durante el gobierno de Perón. Más adelante, ya fuera de la Junta y de la jefatura de la Armada, calificó la participación argentina en la Conferencia de Países No Alineados, realizada en La Habana en septiembre de 1979, como un ejemplo de "coqueteo" frívolo con el "marxismo" y de "travestismo ideológico".

Finalmente, los límites del paradigma globalista fueron desbordados en numerosas ocasiones por la persistente tentación de los líderes argentinos, civiles y militares, de asumir compromisos que no guardaban ninguna relación con el declinante poder relativo del país en el sistema internacional y en el continente americano. Así, el gobierno de Martínez de Perón se creyó en condiciones de asumir, en medio de la crisis que lo azotaba, el papel de vocero regional de América Latina ante Estados Unidos. Más aun, durante esos años todavía se oían voces oficiales que hablaban de una "Argentina potencia".

La Argentina en un nuevo mundo

La política exterior argentina fue altamente sensible a la evolución de tres procesos históricos globales que caracterizan el período 1945-1983: el surgimiento, desarrollo y descomposición del orden internacional bipolar, denominado Guerra Fría, cuyo rasgo principal fue la confrontación estratégica e ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética por el predominio mundial; la formación de una nueva estructura institucional de alcance planetario constituida por las Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones y regímenes internacionales; y la extensión y ahondamiento de la globalización, cuya fase contemporánea se inicia tras el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Ante estos tres procesos, la Argentina fue un actor fundamentalmente pasivo o secundario. Debió amoldarse a los ciclos de conflicto y distensión de la Guerra Fría, aunque no siempre logró hacerlo en forma sincrónica. Así, el "pluralismo ideológico" de los últimos años de la Revolución Argentina (gobiernos de Roberto Marcelo Levingston y Alejandro Agustín Lanusse) fue una consecuencia lógica de la mayor flexibilidad y fluidez del sistema internacional de fines de los sesenta. Para la misma época, la mayoría de los países de América Latina también ajustaban sus políticas exteriores a este nuevo parámetro que encontró firme sustento en las iniciativas de distensión Este-Oeste impulsadas por el presidente Richard Nixon y su secretario de Estado Henry Kissinger, en las crecientes fracturas sino-soviéticas y en las políticas promovidas por Charles De Gaulle a favor de una mayor autonomía francesa en el seno del bloque occidental. El anticomunismo ferviente de los milita-

res que dirigieron el Proceso, si bien tuvo mucho de endógeno, tampoco puede comprenderse sin el oxígeno que recibió del último ciclo de enfrentamiento de la Guerra Fría.

En otros casos, la política exterior no se adecuó temporalmente a la marcha de ese proceso. Arturo Frondizi y su estrecho círculo de asesores supusieron que el vertiginoso desarrollo de la tecnología de armamentos hacía no sólo inevitable sino también inminente la "coexistencia pacífica" en un momento en que, para su infortunio, el ultimátum soviético sobre Berlín daba comienzo, en noviembre de 1958, a una nueva fase de la confrontación Este-Oeste que se extendería hasta la resolución de la "crisis de los misiles" en Cuba en octubre de 1962. Por su parte, los sectores anticomunistas que integraban el gobierno de Onganía dificultaron el acomodamiento de la política exterior al ciclo de distensión de la Guerra Fría frenando, entre otros temas de importancia, el acercamiento pragmático a los países socialistas.

El período 1945-1983 también se caracteriza por la constitución de una nueva estructura institucional de alcance global –cuyo núcleo está formado por los organismos básicos de las Naciones Unidas–, concebida para fortalecer la paz y la seguridad internacionales y facilitar la gobernabilidad política y económica mundial. De las 37 organizaciones internacionales de carácter gubernamental que había en el mundo en 1909, se pasó a 123 en 1951, para llegar a más de 4.500 en 1983. Con ello se abrió a los países subdesarrollados una ventana de oportunidad inédita en el campo multilateral para instalar y promover sus demandas en favor de un orden político y económico mundial más equitativo y, específicamente, para señalar el impacto negativo de la confrontación Este-Oeste y de los desequilibrios Norte-Sur sobre la paz mundial y el desarrollo de las naciones periféricas. La inmensa ola de descolonización y formación de nuevos Estados que atravesó el África del Norte y Subsahariana, el Medio Oriente, el Sudeste Asiático y el Pacífico como resultado de la desintegración del viejo sistema imperial europeo, dio mayor vigor a estos reclamos y argumentos, que fueron concebidos en sus orígenes en América Latina.

Hall de los Espejos, ubicado en la planta alta del Palacio San Martín. Sede del Ministerio de Relaciones Exteriores. Gentileza de Zurbarán Ediciones.

Como un país de jerarquía media en el sistema internacional y de relevancia regional, la Argentina consideró que tenía que desempeñar un papel activo en la creación de las reglas de juego del orden mundial y sostener posiciones moderadas en los debates sobre la transformación de las relaciones económicas internacionales. Entre 1945 y 1983, el país

ocupó cuatro veces un sillón como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU durante los períodos 1948-1949, 1959-1960, 1966-1967 y 1977-1978, y adoptó un alto perfil en la Asamblea General de las Naciones Unidas, particularmente en materia de descolonización, con los ojos puestos en Malvinas, y de desarme, no proliferación y uso pacífico de la energía nuclear.

En el caso Malvinas, la Argentina logró tras dos años de intensa acción diplomática en el seno de las Naciones Unidas que la Asamblea General aprobase el 16 de diciembre de 1965 la Resolución 2065 (XX), que toma nota de la existencia de una disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido e insta a las dos partes a negociar sobre la cuestión. El documento, sin duda el triunfo más importante de la política exterior del gobierno de Arturo Illia, fue aprobado por 94 votos a favor, ninguno en contra y 14 abstenciones, entre ellas, las de Estados Unidos y el Reino Unido.

A partir de este momento, los reclamos argentinos de soberanía sobre las islas contaron con el apoyo de la mayoría de los países que integran la Asamblea General. Sin embargo, la persistente negativa británica a acatar los pedidos reiterados a ambas partes de continuar con las negociaciones obligó a la diplomacia argentina a adoptar, a partir de principios de los setenta, un tono cada vez más duro en sus discursos ante este foro, al tiempo que ponía el acento en las tratativas directas con Londres. En este plano, los avances más significativos se produjeron entre 1971 y 1972, durante la gestión de Alejandro Lanusse, cuando se firmaron documentos importantes para facilitar el tránsito de personas y bienes entre el territorio continental argentino y las islas Malvinas, poniendo bajo "paraguas" el reclamo de soberanía. La derrota en la guerra del Atlántico Sur forzó al gobierno de Reynaldo Benito Bignone a volcar nuevamente la acción diplomática en los foros multilaterales. En noviembre de 1982, logró que la Asamblea General de las Naciones Unidas votara la Resolución 37/09 –presentada por los países latinoamericanos y que contó con el voto favorable de Estados Unidos– que pedía a los gobiernos de la Argentina y Gran Bretaña la reanudación de las negociaciones "con el propósito de encontrar, a la mayor brevedad, una solución pacífica a la disputa de soberanía".

Por su parte, la posición argentina en materia de desarme y no proliferación nuclear se ordenó en torno a cuatro ideas básicas elaboradas a mediados de la década del cuarenta: la vinculación entre el desarrollo económico y la paz interna e internacional; la oposición a todo tipo de intervención armada; el papel irreemplazable de los organismos internacionales y de los mecanismos de negociación y de cooperación para la eliminación de las tensiones y la resolución de los conflictos; y la importancia de la participación de todos los miembros de la comunidad mundial en las cuestiones vinculadas al desarme y la no proliferación, dado que una confrontación nuclear afectaría sin distingos a toda la humanidad.

Esta tradición también nutrió el discurso de la última dictadura militar. Sin embargo, las violaciones de los derechos humanos, la intervención en los asuntos internos de América Central, la participación en el golpe militar en Bolivia en julio de 1980, las actitudes belicistas frente a Chile y la ocupación militar de Malvinas despojaron de credibilidad a las declaraciones que proclamaban la urgente necesidad de llegar al "desarme completo" como único camino posible para el logro de la paz. Al mis-

mo tiempo, el carácter secreto del plan nuclear argentino despertó numerosas sospechas en el mundo sobre la verdadera voluntad del régimen militar (o al menos de algunos de sus miembros) de emplear la tecnología nuclear tan sólo con fines pacíficos. La negativa a adherir al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y a ratificar el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (Tlatelolco) no hizo más que alimentar esas sospechas.

En este aspecto, la última dictadura militar se limitó a defender la posición tradicional argentina frente a ambos Tratados establecida a fines de los sesenta. A partir de entonces, la Argentina sostuvo que las disposiciones del TNP cristalizaban el *statu quo* internacional al consagrar, violando el principio de la igualdad jurídica de los Estados, la división del mundo en dos categorías: los países que al momento de la firma poseían armas nucleares, respecto de los cuales no se han previsto medidas efectivas de desarme, y aquellos que no las poseían y a los cuales se les imponen una serie de obligaciones, restricciones y controles. Invariablemente, los diplomáticos argentinos denunciaron que el TNP procuraba "desarmar a los desarmados" y encubría mecanismos sutiles de subordinación política, económica y tecnológica, bajo el pretexto de legítimas preocupaciones por los riesgos de la proliferación horizontal.

La negativa a adherir al TNP se acompasó en el plano latinoamericano con la posición adoptada frente al Tratado de Tlatelolco. Abierto a la firma en 1967, la Argentina lo suscribió ese mismo año por entender que este instrumento, a diferencia del TNP, no reconoce ninguna categoría de países privilegiados, permite la realización de explosiones de dispositivos nucleares con fines pacíficos y no limita el desarrollo pacífico de la tecnología nuclear. Sin embargo, se negó a ratificarlo aduciendo, entre otros aspectos importantes, que los sistemas de control establecidos por el Tratado no aseguraban una adecuada protección del secreto industrial.

Finalmente, la dimensión económica de la política exterior argentina fue crecientemente afectada por dos procesos íntimamente relacionados: la intensificación de la globalización y el establecimiento, bajo el liderazgo de Estados Unidos, de un conjunto inédito de mecanismos de vigilancia, supervisión y regulación de las economías nacionales y de las finanzas y del comercio internacionales. Las tres principales instituciones responsables de esta tarea fueron creadas en los cuarenta: el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, luego Banco Mundial (Bretton Woods, julio 1944) y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, conocido como GATT por sus siglas en inglés (La Habana, 1947-1948).

De aquí en adelante, la asistencia económica y financiera a los países subdesarrollados pasó a depender cada vez más de la adecuación de sus políticas económicas a las normas del nuevo sistema económico internacional. Algunos países lograron sortear esta lógica por su importancia estratégica para Estados Unidos en la confrontación Este-Oeste, algo que nunca le sucedió a la Argentina.

El país ingresó al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional el 31 de agosto de 1956 durante la etapa de la Revolución Libertadora, cuando se ratificaron mediante el decreto ley 15.970, los convenios de Bretton Woods. En adelante, las relaciones con estos organismos, en particular con el FMI, se desa-

rrollaron en general más con resignación y disgusto –debido a la necesidad de recurrir a ellos para enfrentar sucesivas dificultades financieras– que con auténtica convicción sobre las bondades de este tipo de afiliaciones externas.

Por cierto, el carácter semicerrado de la economía argentina dio un cierto margen de maniobra para resistir o incumplir las reglas de juego establecidas por ambas instituciones. Además, ello se correspondió con las aspiraciones tradicionales de autonomía económica que movilizaron tanto a civiles como a militares, por lo menos hasta la presidencia de Videla. Más aun, los síntomas de agotamiento de la estrategia de desarrollo orientado hacia adentro, muy claros a principios de la década del setenta, produjeron una revitalización de las ideas nacionalistas en materia económica antes que un vuelco hacia las recetas económicas propuestas por estos organismos.

Como en los casos del Banco Mundial y del FMI, la Argentina ingresó tardíamente al GATT. En nombre de la independencia económica, el gobierno de Perón se abstuvo "totalmente" de votar el documento final de la extensa Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en La Habana desde el 21 de noviembre de 1947 hasta el 24 de marzo de 1948, que proponía la creación de una Organización Internacional de Comercio (OIC).

La OIC, a la que el peronismo consideró un proyecto hecho a medida de los intereses norteamericanos, no pudo concretarse hasta 1995, cuando se creó la Organización Mundial de Comercio (OMC), al término de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994). En consecuencia, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, que había sido suscripto por veintiséis países el 30 de noviembre de 1947 a poco de comenzar la Conferencia, se constituyó en un instrumento supletorio, al que se le agregaría posteriormente la mayoría de las disposiciones contenidas en el documento final de la reunión, conocido como Carta de La Habana. El GATT entró en vigor el 1° de enero de 1948.

Luego del derrocamiento de Perón, la no inclusión en el GATT del comercio agrícola (este rubro fue recién incorporado a las negociaciones durante la Ronda Uruguay) mantuvo al país alejado del Acuerdo, a pesar del apoyo de la Revolución Libertadora al régimen multilateral de comercio.

Los pasos dados por el gobierno de Onganía hacia una mayor apertura comercial, en el marco del plan económico conducido por el ministro de Economía, Adalbert Krieger Vasena, que incluía una reducción generalizada y programada de aranceles, llevaron a la Argentina en forma natural a adherirse formalmente al Acuerdo en 1967. Otras dos razones de entidad menor también influyeron en el mismo sentido: la insistencia del gobierno del Brasil, país miembro del GATT, para que la Argentina se sumara al organismo con el objeto de fortalecer la presencia del mundo en desarrollo en ese foro; y el interés de exportar carnes vacunas a la Comunidad Económica Europea (CEE) dentro de la llamada "cuota para manufacturas", que en total alcanzaba a unas 50.000 toneladas al año y de la que no se podía participar a menos de ser miembro del GATT.

En materia de relaciones comerciales internacionales, el paradigma globalista de la política exterior recogió las concepciones desarrollistas en boga durante el período analizado, que alcanzaron su articulación teórica más acabada durante la década del cincuenta y principios de los sesenta, en especial a través

de los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), conducidos por el economista argentino Raúl Prebisch. Estas ideas inspiraron la así llamada Carta de Alta Gracia de marzo de 1964, con que concluyó la reunión convocada por la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), con el objeto de aunar una posición regional para la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD I), que tuvo lugar en Ginebra entre fines de marzo y principios de abril de 1964.

Como en Alta Gracia, la Argentina jugó un papel importante en la Conferencia de Ginebra, en la que Raúl Prebisch se desempeñó como secretario general. En esa ocasión, y con el consenso latinoamericano, se presentó un informe que consideró a la estructura del comercio internacional como una de las principales responsables de las vulnerabilidades de los países en desarrollo. El documento proponía, entre otros aspectos sobresalientes, mejorar el acceso de los productos primarios a los mercados compradores; estabilizar el poder de compra de las naciones subdesarrolladas por medio de un sistema de financiaciones compensatorias; estimular la exportación de productos industrializados de los países subdesarrollados; adoptar medidas de sustitución de importaciones; y fortalecer el comercio con los países socialistas.

Los presidentes Frondizi y Eisenhower, en la comida ofrecida por este último en honor del primero, en el hotel Llao Llao, de San Carlos de Bariloche, el 28 de febrero de 1960. Archivo General de la Nación.

Las relaciones con Estados Unidos

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos en el hemisferio occidental se expresó principalmente de dos maneras: mediante el ejercicio de una diplomacia dirigida a disciplinar las políticas exteriores de los países de la región a los dictados de los intereses estratégicos globales de Estados Unidos en la Guerra Fría y en la expansión de los intereses económicos y la influencia cultural norteamericanos. En un sentido amplio, el "patio trasero" se alargó del Caribe a Tierra del Fuego.

La Argentina –que por su ubicación geográfica y su relación especial con Gran Bretaña, había logrado en parte resistir a esta lógica de progresivo dominio de Washington sobre el hemisferio durante la primera mitad del siglo XX– quedó también subordinada a ella a partir de fines de los cuarenta. La vieja aspiración de "volver a la normalidad", todavía presente en los sectores que más se habían beneficiado

del vínculo económico con Londres durante más de medio siglo, fue definitivamente sepultada durante el primer gobierno de Perón. Gran Bretaña ya no tenía condiciones de proporcionar los capitales, bienes y equipos que el país necesitaba para poner en marcha sus nuevas estrategias de desarrollo orientadas a la industrialización.

Ese papel le cupo a Estados Unidos, pero esta vez sin ninguna posibilidad de construir un vínculo que operara como un equivalente funcional al construido con Londres durante los años de apogeo del modelo exportador. No sorprende entonces que la relación con Washington se convirtiera en el eje central de la política exterior, ocupara el centro de los debates y produjera las mayores fracturas internas. Sin embargo, estas diferencias, normalmente expresadas en forma enfática, suelen ocultar que la política exterior hacia Estados Unidos a lo largo del período siguió un patrón básico de conducta que se nutrió de la tradición diplomática argentina y de un conjunto de ideas fuerzas, muchas de ellas *aggiornadas* al marco de la Guerra Fría, que también inspiraron la acción internacional de los países más importantes de América Latina.

Las líneas gruesas de este patrón fueron trazadas por Perón, quien desde el momento en que se hizo cargo del gobierno procuró encontrar un *modus vivendi* con Estados Unidos que satisficiera los intereses económicos de la Argentina, sin renunciar a sus objetivos de soberanía política e independencia económica y a la doctrina de la Tercera Posición que pretendía ofrecer al mundo una opción ideológica superadora del capitalismo y del comunismo para organizar las sociedades nacionales.

El esquema concebido por Perón se integró con cinco elementos básicos: la pertenencia cultural de la Argentina a Occidente; el alineamiento del país con Estados Unidos en caso de un conflicto bélico con la Unión Soviética; el no alineamiento con los intereses estratégicos, políticos y económicos norteamericanos, globales y regionales, debido a diferencias auténticas de intereses y de visiones entre los dos países propias de su desigual posición relativa en el sistema internacional; la definición de una agenda bilateral y regional con claras jerarquías temáticas en la que los temas económicos ocupan el primer lugar, aun por cuestiones de seguridad; y finalmente, la oposición a la intervención norteamericana en los asuntos internos de los países de la región.

Estos cinco aspectos constituyeron el cauce por el que se deslizó la política exterior argentina hacia Estados Unidos. Los desbordes hacia un mayor alineamiento o la confrontación con Washington fueron efímeros, dado que obedecieron a circunstancias de momento, tanto internas como internacionales, o fueron promovidos por grupos que nunca alcanzaron suficiente poder para instalar, a derecha e izquierda del esquema dominante, fórmulas alternativas.

El firme alineamiento del gobierno de Guido con Estados Unidos fue una derivación natural de las presiones de los sectores militares que se habían opuesto a la política exterior de Frondizi y, más importante aún, del peligroso escalamiento de la confrontación Este-Oeste durante la crisis de los misiles en Cuba que llevó a todos los países latinoamericanos a ponerse junto a Washington. En este último caso, puede argumentarse plausiblemente que Guido no se apartó de la fórmula de convivencia propuesta por Perón, ya que ella suponía el alineamiento automático con Occidente ante el

agravamiento extremo de la rivalidad entre ambas superpotencias. Esta misma fórmula también fijó los límites del acercamiento político y estratégico a Estados Unidos del gobierno de Onganía, que no sólo se opuso a firmar el TNP y a ratificar Tlatelolco, sino que procuró el autoabastecimiento en materia de armamentos mediante la cooperación europea, eligió proveedores alemanes para la construcción del reactor nuclear de Atucha I y optó por el uranio natural en vez del enriquecido con el manifiesto propósito de reducir la dependencia argentina de Estados Unidos.

Los militares que lideraron el Proceso, aunque de un modo muy particular, siguieron igualmente los lineamientos básicos del patrón descripto, en parte por convencimiento, en parte por necesidad. La ideología nacionalista compensó al anticomunismo que conducía naturalmente a una aproximación estratégica con Estados Unidos y puso frenos a quienes desde la economía proponían políticas consonantes con las pretensiones de Washington. Luego del ascenso de James Carter a la presidencia en enero de 1977, la posición asumida por el gobierno norteamericano por las violaciones a los derechos humanos en la Argentina distanció políticamente a ambos países y contribuyó a agudizar la vocación autonomista de los militares argentinos. Así, por ejemplo, el gobierno de Videla participó activamente en el golpe del 17 de julio de 1980 en Bolivia, en franca oposición a la política entonces promovida por el Ejecutivo norteamericano en favor del proceso de democratización boliviano. La Argentina no sólo fue el primer país en el mundo en reconocer a las autoridades surgidas del golpe, sino que además continuó participando activamente en los asuntos políticos internos de Bolivia mediante la organización de grupos anti-guerrilleros, el envío de personal militar especializado en tareas de contrainteligencia, la prestación de asistencia económica y la protección diplomática y política del nuevo régimen.

La declarada disposición de Galtieri para ejecutar una política exterior que pusiera fin a las "posiciones equívocas o grises" y para unirse a Estados Unidos en la "guerra ideológica que se estaba librando en el mundo", tampoco implicó un alineamiento automático. La prueba más palpable al respecto fue la trágica decisión de invadir Malvinas a pesar del intento de disuasión realizado por el presidente Ronald Reagan horas antes de producirse el desembarco en las islas.

Por su lado, la oposición a Estados Unidos durante el gobierno de Cámpora, ciertamente uno de los capítulos importantes de giro nacionalista y antiimperialista que adoptaron las políticas exteriores de varios países de la región a principios de los setenta, nunca tuvo consenso dentro del propio movimiento peronista. Tras la renuncia de Cámpora, Perón volvió a encaminar la relación con Estados Unidos conforme a las pautas que había delineado a fines de los cuarenta. El giro tercermundista de la política exterior argentina luego del fallido propósito de la misión del secretario de Estado norteamericano, Alexander Haig, de evitar el escalamiento bélico del conflicto de Malvinas y de la decisión adoptada por la administración Reagan el 30 de abril de 1982 de apoyar política y militarmente a Gran Bretaña, fue tan sólo un producto de la necesidad. Esto último, y ciertamente no las afinidades ideológicas, llevaron al canciller de Galtieri, Nicanor Costa Méndez, a comparar la lucha de la Argentina por las islas con la que habían librado Argelia, Cuba y Vietnam para lograr su independencia.

Todavía forzado a mantener un cierto tono neutralista por el resultado de la guerra del Atlántico Sur, el último gobierno del Proceso concluyó su relación con Estados Unidos acudiendo a premisas conocidas. Repetidamente señaló que la Argentina, por propia valoración y convencimiento, era culturalmente un país occidental, pero que ello no significaba estar subordinado a Washington.

Según se aprecia, desde Perón hasta el Proceso, la política exterior procuró mantener espacios de autonomía frente a Estados Unidos, cuya amplitud varió en función de los sistemas de creencias prevalecientes en cada gobierno y de los márgenes de maniobra que brindaba el escenario internacional y doméstico. La profundización de la dependencia económica del país de Estados Unidos desde fines de los cuarenta atenuó en ocasiones este perfil autonomista, pero jamás lo puso en la retaguardia. Más aún, el mayor acercamiento económico a Estados Unidos fue generalmente justificado desde un "nacionalismo de fines" y, en la práctica, acompañado de políticas compensatorias hacia América Latina, Europa Occidental y los países socialistas, y de medidas dirigidas a obstaculizar aspiraciones norteamericanas, particularmente en el plano hemisférico. Estas acciones se llevaron a cabo tanto por convicción como con fines de política interna, dado que la oposición a Washington fue, según los casos, una carta electoral importante o un modo eficaz para contentar o tranquilizar a partidarios y opositores.

Así, el giro económico pragmático hacia Estados Unidos realizado por Perón a partir de 1950 –simbolizado por el crédito del Eximbank por 125 millones de dólares de mayo de 1950, la Ley de Inversiones Extranjeras 14.222 sancionada en agosto de 1953 y el acuerdo petrolero con la Standard Oil de California de abril de 1955– procuró ser equilibrado a un tiempo mediante un discurso antiimperialista y la firma de convenios bilaterales con países de Europa Occidental y Oriental, de América Latina y la URSS. Además, entre otras decisiones de peso, Perón se opuso a enviar tropas a la guerra de Corea y se abstuvo, junto a México, de votar la resolución final de la X Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas en marzo de 1954, donde se acordó, con la mirada puesta en la Guatemala de Jacobo Arbenz, que la dominación o control de las instituciones políticas de un Estado americano por el movimiento comunista internacional exigiría una reunión de consulta para considerar las medidas a tomar.

Desde la caída de Perón hasta el gobierno de Cámpora, la dosis de retórica antiimperialista disminuyó, aunque tuvo ciertos destellos en los años de Illia. En consecuencia, el patrón básico de conducta hacia Estados Unidos pudo seguirse más genuinamente y con un agregado que incorporó Frondizi, quien separó los consensos básicos argentino-norteamericanos en el plano de los valores, de las diferencias instrumentales para realizarlos. Su objetivo era poner de manifiesto que las divergencias propias de la relación bilateral no tocaban –o al menos, no deberían tocar– cuestiones fundamentales que, como tales, constituían la base permanente del vínculo entre los dos países. Así justificó el voto de abstención en la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, realizada en Punta del Este en enero de 1962, donde se discutió la exclusión del "actual gobierno de Cuba" del sistema interamericano, argumentando que esa medida lejos de debilitar al régimen castrista lo fortalecía y favorecía su "satelización"

dentro del bloque soviético. Del mismo modo votaron Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México. También marcó sus diferencias instrumentales con Estados Unidos frente al programa de la Alianza para el Progreso: mientras que la administración Kennedy ponía el acento en el asistencialismo y la planificación regional, la diplomacia argentina sostenía que ningún esfuerzo podría mantenerse sin la promoción de inversiones y el desarrollo industrial, al tiempo que defendía la autonomía nacional en la elaboración de los planes de desarrollo.

En nombre de la autonomía, la Argentina tampoco siguió a Washington en las crisis de Santo Domingo (1965) y de Afganistán (1979/80). Luego de numerosas vacilaciones, el gobierno de Illia se negó a enviar tropas a la República Dominicana para integrar la Fuerza Interamericana de Paz (FIP) creada por la OEA con el fin de controlar la situación en la isla, dotando de un manto multilateral a la intervención de los *marines* de Estados Unidos que había ordenado el presidente Lyndon Johnson a fines de abril de 1965. Sin mayores dudas, el gobierno de Videla se negó a sumarse al embargo establecido por la administración Carter el 4 de enero de 1980 contra la URSS luego de la invasión soviética a Afganistán. Tras destacar la pertenencia de la Argentina a la "civilización occidental", expresó mediante un comunicado de la Cancillería su rechazo a participar en decisiones tomadas "sin nuestra intervención previa o que surjan de centros de decisión ajenos al país", en una categórica referencia al gobierno de Estados Unidos. La no adscripción al embargo posibilitó a la Argentina ampliar de manera notable sus relaciones comerciales con la Unión Soviética; de un promedio del 5,7% en el quinquenio 1975-1979, las exportaciones a ese país subieron al 20,1% en 1980 para alcanzar su pico máximo en 1981, con el 32%.

Según se aprecia, la decisión argentina no fue una mera reacción de venganza contra la administración Carter por el "maltrato" prodigado al Proceso por sus violaciones a los derechos humanos, tal como lo sostuvieron algunos funcionarios norteamericanos. Se trató, simplemente, de una cuestión de intereses económicos. Ya sin cuestiones materiales de por medio, el gobierno militar se apresuró, meses más tarde, a recomendar a los atletas argentinos que no concurrieran a los Juegos Olímpicos de Moscú, a fin de evitar que su presencia en la capital de la Unión Soviética fuera "interpretada como una demostración de apoyo público a la intervención militar de Afganistán".

Las relaciones compensatorias: Europa Occidental y los países socialistas

El lugar de privilegio de Europa Occidental en la política exterior argentina jamás fue un tema de debate. Aun los gobiernos más favorables a un estrecho acercamiento político y estratégico con los Estados Unidos apoyaron y promovieron las relaciones con Europa por su importancia como mercado para las exportaciones argentinas y como fuente alternativa de Estados Unidos de capitales, bienes, equipos y tecnologías necesarios para el desarrollo económico del país.

A pesar de las trabas impuestas por el Programa de Recuperación Europea (Plan Marshall) a las ventas argentinas al continente europeo, de los aranceles establecidos a partir de 1962 por la Política Agrícola Común (PAC) con el propósito de proteger a los productores

María Eva Duarte de Perón durante su visita a España, en 1947, junto con el jefe de Estado español, generalísimo Francisco Franco y su esposa Carmen Polo de Franco. Archivo General de la Nación.

agrícolas comunitarios de la competencia extranjera y del agravamiento del proteccionismo europeo en la década del setenta, que incluyó restricciones a las importaciones de carnes, Europa Occidental en su conjunto fue el principal comprador de la producción argentina desde los años de Perón hasta 1981, cuando fue reemplazada circunstancialmente por la Unión Soviética debido a las puertas que abrió a la Argentina el ya mencionado embargo norteamericano.

De este modo, ocupó hasta mediados de los setenta el lugar que había llenado Gran Bretaña en soledad, como uno de los lados del triángulo económico formado entre este último país, la Argentina y Estados Unidos desde principios del siglo XX, aunque nunca alcanzó el nivel de importancia y un carácter funcional comparable al que tuviera el vínculo con Londres durante la etapa de auge del modelo exportador de bienes primarios. Por su parte, las relaciones con Gran Bretaña perdieron gradualmente su carácter especial y se desdibujaron dentro del sistema multilateral del comercio al que la Argentina adhirió en 1956 mediante la suscripción del así llamado Acuerdo Provisional de París con once países europeos.

No obstante su importancia en términos absolutos, la participación relativa de Europa Occidental en el total de las exportaciones argentinas descendió abruptamente como consecuencia del proteccionismo europeo. Las ventas cayeron progresivamente de alrededor del 60% del total en 1960, a poco más del 21% en 1981, aunque los países de Europa Occidental mantuvieron una participación estable en el total de las importaciones argentinas que osciló entre el 25% y el 30%. Así, Europa Occidental fue perdiendo poco a poco su gravitación como fuente de divisas para aminorar el desequilibrio estructural en la balanza comercial y de pagos con Estados Unidos. Por el contrario, su papel como eje de compensación de este último país fue aumentando en la medida en que se transformaba en uno de los polos industriales del sistema económico mundial.

Desde fines de los sesenta, los gobiernos argentinos, civiles y militares, pudieron contar con tecnología europea para la ejecución de proyectos orientados, entre otros aspectos destacables, al desarrollo de una industria nacional de armamentos y de la tecnología nuclear. Estas iniciativas, definidas en una clave autonomista, apuntaron en gran medida a eludir o a menguar las prohibiciones o impedimentos de Washington y, en consecuencia, no tuvieron por lo general su visto bueno.

A diferencia del caso de Europa Occidental, las relaciones con los países socialistas estuvieron sujetas a cuestionamientos ideológicos que produjeron algunas vicisitudes particularmente significativas durante los años de Guido, Onganía, María Estela Martínez de Perón y Galtieri. Sin embargo, estos contratiempos no impidieron el desarrollo de una vinculación pragmática con el mundo socialista, que se fue fortaleciendo a medida que las exportaciones agropecuarias enfrentaban restricciones crecientes en sus mercados tradicionales. Por cierto, los intereses de los empresarios y exportadores argentinos jugaron un papel clave en este proceso de gradual apertura al Este que se inició poco después de finalizada la Segunda Guerra Mundial (las relaciones diplomáticas, consulares y comerciales entre la Argentina y la Unión Soviética se establecieron el 6 de junio de 1946, dos días después de la inauguración del primer gobierno peronista) y comenzó a tomar vuelo luego de la firma, el 5 de agosto de 1953, de un importante convenio comercial entre la Argentina y la URSS, que fue el primero suscripto por Moscú con un país latinoamericano. El acuerdo estableció que la Argentina vendería lanas, cueros, extracto de quebracho, aceite de lino y distintas clases de carnes, mientras que la Unión Soviética exportaría petróleo y derivados, carbón, insumos para las industrias y material ferroviario, y otorgaría un crédito de treinta millones de dólares para la adquisición de bienes de capital. Además de este convenio, el gobierno de Perón suscribió convenios bilaterales con Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia y Rumania y envió una misión a Moscú en noviembre de 1954, con el propósito de incrementar las relaciones culturales y de responder a las inquietudes soviéticas por los desequilibrios en favor de la Argentina del intercambio pautado en 1953.

Las diferencias entre la Argentina y la URSS en el plano político diplomático no fueron obstáculo para que la Revolución Libertadora continuara estos vínculos comerciales y económicos, empañados pero nunca interrumpidos totalmente por los gobiernos de Guido (que anuló el convenio firmado por Perón en 1953) y los de Onganía y Martínez de Perón.

Presidida por el entonces secretario de Industria y Comercio, Raúl Ondarts, el gobierno de Pedro Eugenio Aramburu envió una misión a la URSS y a países socialistas de Europa Oriental, que suscribió en enero de 1958 varios contratos, especialmente para la compra de equipos petroleros y de maquinarias para la construcción de caminos. El gobierno de Frondizi firmó en octubre de 1958 un convenio con la URSS, durante la misión a Moscú encabezada por el diputado José Liceaga, que otorgó a la Argentina un crédito de cuatrocientos millones de rublos (alrededor de cien millones de dólares) para la compra de maquinaria petrolífera. El gobierno de Illia suscribió, en diciembre de 1964, un acuerdo para intercambiar nafta soviética por productos argentinos, tales como lana,

cuero, aceite de semilla de lino y tung, que fue seguido en abril de 1965 por otro acuerdo de trueque de trigo argentino por gasoil soviético, y realizó gestiones para alcanzar un nuevo acuerdo comercial, que se vieron frustradas por el golpe de 1966. El gobierno de Onganía anunció en febrero de 1967 su intención de enviar una misión comercial a Moscú, encargó al Ministerio de Economía, en mayo de 1968, la creación de un grupo de trabajo para evaluar la compra de productos soviéticos como paso previo a un plan de estímulo de las ventas argentinas a la Unión Soviética y firmó con Rumania, en abril de 1969, un convenio de cooperación comercial durante la visita del canciller Nicanor Costa Méndez a Bucarest. El gobierno de Levingston alentó, en septiembre de 1970, el viaje a Moscú de una misión privada encabezada por el banquero Hernán Ayerza e integrada por varios empresarios, que preparó las condiciones para la firma de un nuevo acuerdo comercial en reemplazo del anulado por Guido. En la última fase de la Revolución Argentina, el gobierno de Lanusse envió una misión oficial a Moscú en julio de 1971, presidida por el subsecretario Antonio Estrany-Gendre, que suscribió un nuevo acuerdo comercial que estableció la cláusula de nación más favorecida y donde se sentaron las bases de una relación comercial que habría de incrementarse pocos años después hasta niveles entonces insospechados.

Todos estos pasos muestran una voluntad consistente de ampliar los lazos económicos y tecnológicos con los países socialistas. Esa voluntad se transformó en política efectiva durante el tercer gobierno peronista, mediante la así llamada "apertura al Este". Entre 1973 y 1974, la Argentina suscribió tres tratados con la URSS (de cooperación comercial, de suministro soviético de maquinarias y equipos, y de cooperación científico-técnica); convenios económicos con Bulgaria, Checoslovaquia, Polonia, República Democrática Alemana y Yugoslavia; y un importante acuerdo económico con Cuba, que otorgó a La Habana una línea de crédito por 200 millones de dólares, luego ampliada a 1.200, que permitió a ese país adquirir maquinaria liviana, especialmente en el sector automotriz y agrícola, proveniente de empresas norteamericanas y europeas radicadas en la Argentina.

Durante el gobierno de María Estela Martínez de Perón, el anticomunismo de López Rega y Vignes, como quedó dicho, interpuso una barrera fugaz al funcionamiento pleno de estos acuerdos, que fue levantada por el Proceso. El nuevo régimen militar, señalando que no debía confundirse "ideología con economía", ratificó los convenios negociados por Gelbard; continuó las obras de infraestructura entonces en marcha con participación soviética, particularmente en el campo hidroeléctrico; aprobó proyectos pendientes, como los estudios de factibilidad para la construcción de una gran represa en el Paraná Medio; acordó con la URSS la provisión estratégica de cinco toneladas de agua pesada para Atucha I; compró maquinarias y vehículos soviéticos de distinto tipo; desarrolló vínculos políticos y militares con Moscú, además de estrechar notablemente las relaciones culturales; amplió el crédito concedido a Cuba por el gobierno peronista; incrementó el comercio con China; firmó convenios pesqueros con países de Europa Oriental, y amplió las relaciones comerciales con la mayoría de ellos.

La Unión Soviética, por su parte, se opuso a que la cuestión de los derechos humanos en

la Argentina, tal como lo proponían Estados Unidos y varios países de Europa Occidental, fuera debatida en foros internacionales y respaldó la "causa argentina", tanto durante el transcurso de la guerra del Atlántico Sur como luego de la derrota, aunque se abstuvo en el Consejo de Seguridad cuando se discutió el tema Malvinas en abril de 1982, no obstante los reiterados pedidos argentinos de respaldo diplomático. Al término de la guerra, las relaciones con la URSS y el mundo socialista retomaron el camino del que se habían transitoriamente apartado durante el período del Galtieri pre-Malvinas.

Las relaciones horizontales: América Latina

La política exterior argentina hacia América Latina contó también con un patrón básico de conducta que destacaba la necesidad de ampliar y profundizar la cooperación con la región, por su importancia tanto en términos políticos como económicos. Específicamente, la acción concertada con los países latinoamericanos se consideró un instrumento necesario para fortalecer la autonomía y el poder de negociación nacional. Esta idea, que sustentó el discurso de todas las cancillerías latinoamericanas, se aplicaba en el caso argentino a un ámbito de acción prioritario: el Cono Sur, y, especialmente, Brasil y Chile.

En la práctica, la Argentina adhirió a este patrón cooperativo en forma intermitente debido al arrastre de antiguas suspicacias y diferencias no resueltas con sus dos principales vecinos y al surgimiento de nuevas rivalidades, que fueron particularmente notorias durante la década del setenta.

Ya con Perón, sus esfuerzos para construir un bloque económico sudamericano pusieron de manifiesto esta situación ambigua que habría de atravesar todo el período. Acciones genuinas orientadas al fortalecimiento de la autonomía regional, mediante la constitución de uniones aduaneras y otras formas de complementación económica, fueron acompañadas por una indudable ambición política de convertir a la Argentina y al movimiento peronista en el eje de este proyecto en un momento en que, además, el país no tenía las condiciones para enfrentar los costos económicos propios de todo liderazgo internacional. En el balance final, la política latinoamericana del peronismo produjo más rechazos que adhesiones y fue vista en los países vecinos más como un intento expansionista que como un proyecto verdaderamente cooperativo.

Hacia fines de los cincuenta, visiones compartidas sobre la realidad regional y mundial posibilitaron un acercamiento inédito entre la Argentina y el Brasil. El paso más importante, dirigido a cambiar el signo de la relación bilateral, para pasar de la competencia por la influencia subregional a la cooperación, fue la firma de los acuerdos de Uruguayana el 22 de abril de 1961 por los presidentes Arturo Frondizi y Janio Quadros, cuyo principal objetivo fue coordinar una acción internacional común frente a los grandes centros de poder mundial, como así también en distintos foros internacionales. El propósito de los dos presidentes era el de extender este "espíritu de Uruguayana" a otros países del Cono Sur, en especial a Chile.

A pesar de su indudable importancia, la aproximación argentina al Brasil se circunscribió a la concertación política, debido al temor de Frondizi a que la integración econó-

El presidente Carlos Ibáñez del Campo recibe en Santiago de Chile al primer mandatario argentino, Juan Domingo Perón, en julio de 1953. Archivo General de la Nación.

mica con ese país, sin antes consolidar la integración nacional, pudiera generar una nueva división internacional del trabajo que reservara a la Argentina el papel de proveedora de bienes primarios. La inquietud del líder desarrollista se fundaba en las ventajas que el Brasil ya había sacado a la Argentina en el sector industrial desde mediados de los cincuenta. Estos esfuerzos cooperativos, como los promovidos por el gobierno de Illia, que tuvo una actitud más favorable hacia la integración regional, quedaron interrumpidos por los golpes militares.

La Revolución Argentina se inició con una posición de extrema cautela *vis à vis* la cooperación e integración regionales, que se fue modificando hasta el punto de reconocer, en los años de Lanusse, que América Latina era "el punto de partida y el fundamento de la experiencia internacional de la Argentina". Sin embargo, la agenda de política exterior hacia la región fue dominada por la creciente preocupación argentina por la marcha ascendente del Brasil, que se reflejaba en el incremento de su gravitación política y económica en América del Sur. La relación con el país vecino se definió en clave de rivalidad desde dos vertientes: la geopolítica, que ponía el acento en el desequilibrio del poder entre ambos países con una indisimulada envidia por los resultados del "milagro brasileño"; y la teoría de la dependencia, que destacaba el peligro del "subimperialismo brasileño" en la Cuenca del Plata y el papel de Brasil, a partir de una alianza privilegiada con Washington, de gendarme de Estados Unidos en la subregión.

Los primeros mandatarios de la Argentina y Chile, Arturo Illia y Eduardo Frei, en Mendoza, el 30 de octubre de 1966. Archivo General de la Nación.

El tema principal que dividió a los dos países fue el de la utilización del potencial energético de los ríos de uso compartido –más específicamente, la disputa sobre la central hidroeléctrica que terminaría construyéndose en Itaipú– y dio lugar a un áspero enfrentamiento que trascendió el plano bilateral. Más aun, el tercer gobierno peronista decidió el ingreso de la Argentina al Movimiento No Alineados en septiembre de 1973 y los militares que condujeron el Proceso se quedaron en ese foro, entre otras razones de importancia, además de la búsqueda de apoyo a la cuestión Malvinas, por considerar que ofrecía un ámbito importante para defender la tesis argentina sustentada en la necesidad de acudir a la "consulta previa" entre países que comparten un río de curso sucesivo con el objeto de evitar perjuicios a los de aguas abajo. Por su parte, el Brasil consideraba que la Argentina utilizaba su posición como un pretexto para impedir la realización de obras hidroeléctricas que eran vitales para su desarrollo económico y puso en práctica una política de hechos consumados.

El temor al "expansionismo brasileño" y al aislamiento en la Cuenca del Plata impulsaron a los gobiernos argentinos durante los años setenta a procurar un acercamiento hacia el Pacífico, desde una matriz geopolítica que compartieron civiles y militares. Sin embargo, también en este caso, el conflicto por la cuestión del Beagle no sólo dificultó el acercamiento con Chile, sino que llevó a fines de 1978 a una situación prebélica que fue detenida gracias a la acción diplomática del Vatica-

no y de Estados Unidos, ambos interesados en evitar una escalada con peligrosas repercusiones en el Cono Sur. Con el inicio de la gestión vaticana –encarnada en el cardenal Antonio Samoré– y la firma del Acuerdo de Montevideo el 8 de enero de 1979, por el que ambas partes aceptaron la mediación papal y se comprometieron a retrotraer la situación militar a la existente en 1977, las relaciones con Chile se caracterizaron por la presencia de elementos tanto perturbadores –movilizaciones de tropas, cierre de fronteras, incidentes– como de expresiones de apoyo a las gestiones del Vaticano –movilizaciones a favor de la paz–. El conflicto recién se cerraría con el advenimiento de la democracia en la Argentina en 1983.

Luego de muchas idas y venidas, las diferencias con el Brasil por la cuestión de las represas hidroeléctricas se destrabaron con la firma del Acuerdo Tripartito sobre Corpus-Itaipú del 19 de octubre de 1979 entre la Argentina, el Brasil y el Paraguay, que abrió interesantes perspectivas para avanzar en el terreno de la cooperación. Poco después la Argentina y el Brasil firmaron en Buenos Aires, el 17 de mayo de 1980, un acuerdo de cooperación para el desarrollo y la aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear. En medio de este clima, la ocupación de Malvinas reflotó en Itamaratí viejos estereotipos sobre la volatilidad argentina, a pesar de que el Brasil se solidarizó abiertamente con la causa argentina. Luego de la guerra, el gobierno brasileño asumió una cautelosa posición de "esperar y ver" respecto de la puesta en marcha de distintas iniciativas de cooperación bilateral. Esta tarea debió también aguardar el retorno de la democracia.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Durante el período 1945-1983, la política exterior tuvo una continuidad básica que surgió de un paradigma dominante, cuya vigencia fue más allá de 1983, a pesar de que fue decreciendo en importancia de la mano de las transformaciones del sistema internacional y de las sucesivas crisis del modelo de crecimiento orientado hacia adentro. Este paradigma se definió principalmente a partir de una realidad externa signada por las polaridades Este-Oeste y Norte-Sur y de una situación interna que obligó, terminada la Segunda Guerra Mundial, a poner en marcha una nueva estrategia de desarrollo. Dentro de este marco, tradiciones de política exterior de períodos previos y la acción moderadora de la Cancillería, que ayudó a atemperar o frenar propuestas que procuraban rebasar el paradigma globalista, incidieron de manera significativa en favor de la continuidad.

En el eje Este-Oeste, la Argentina se definió como un país occidental, si bien todos los gobiernos, incluso aquellos que mostraron una inequívoca voluntad de estrechar filas con Estados Unidos, procuraron mantener espacios de decisión propia frente a las demandas y presiones norteamericanas. Este patrón básico de conducta, que orientó igualmente la política exterior de los principales países de América Latina, despertó naturales suspicacias en Washington y puso límites al acercamiento a Estados Unidos. Políticamente, contenía un componente de autonomía que no aseguraba las lealtades que este país esperaba de la región en la Guerra Fría. Económicamente, promovía heterodoxias que contrastaban con las políticas liberales y el multilateralismo favorecidos por Washington. Con

razón, fue percibido como una estrategia orientada a reducir el poder norteamericano y a aumentar la capacidad de negociación propia y latinoamericana. De todos modos, los gobiernos argentinos se mostraron menos dispuestos a confrontar con Estados Unidos que en la etapa de predominio del paradigma de la relación especial con Gran Bretaña, acaso más forzados por la necesidad que por convicción.

Por su parte, la relación con Europa Occidental fue importante, especialmente a partir de los setenta, para paliar la dependencia de capitales y tecnología norteamericanos, en el marco de un juego diplomático en el que, a diferencia de lo sucedido en el caso de los países socialistas, no intervinieron los factores ideológicos que dividían al mundo en esa época. Estos factores, sin embargo, no impidieron que los vínculos con el Este se convirtieran, en palabras del canciller de Viola, Oscar Camilión, en una "característica estructural" de la política exterior argentina. Su entidad aumentó en la misma medida en que decrecían las ventas de productos argentinos al mercado europeo.

En el eje Norte-Sur, la diplomacia argentina sostuvo posiciones propias de un país de mediano peso en el sistema internacional. Cuestionó las políticas *statu-quistas* e intervencionistas de las grandes potencias y propuso reformas al orden económico internacional, con el objeto de reducir la sensibilidad y vulnerabilidad del país al medio externo.

Por su posición geográfica, la Argentina dio prioridad a los vínculos horizontales con sus vecinos, aunque no logró establecer un patrón de relaciones consistente capaz de vencer antiguos recelos en el Cono Sur. Las políticas dirigidas a fortalecer la cooperación regional para encarar con criterios comunes los temas internacionales y los problemas del subdesarrollo fueron superadas por los enfoques de política de poder que enfatizaban la competencia y la lucha por la influencia en el ámbito subregional.

La elaboración de la política exterior fue, asimismo, una función de las exigencias de una estrategia de desarrollo que abrazó, con más o con menos y hasta mediados de los setenta, el sistema de creencias de cuño nacionalista-desarrollista en boga durante esos años en América Latina. Con el Proceso, la puesta en marcha de una nueva política económica orientada hacia afuera no derivó en una revisión profunda de la acción internacional del país, que siguió en líneas gruesas las premisas del paradigma globalista, si bien a los tumbos y con muchas diferencias dentro del grupo gobernante.

Junto a las continuidades, la política exterior también experimentó ciertos cambios, algunos entendibles y razonables que respondieron a circunstancias también cambiantes, y otros que fueron simplemente manifestaciones de la lucha política interna o reacciones para diferenciarse de lo hecho por gobiernos precedentes. Este último tipo de cambios puede verse fundamentalmente como una sucesión de alteraciones contingentes de la política exterior, producto de rivalidades coyunturales domésticas. Como en todos los países, aunque con una singular cuota de dramatismo y en ocasiones de ignorancia sobre cómo funciona el mundo, la política exterior se empleó en buena medida para satisfacer apetitos personales o conquistar espacios de poder en detrimento de otros actores políticos que se procuraba debilitar o desplazar. Este rasgo, que se acentuó durante el Proceso, además de contribuir a la pérdida de credibilidad externa, fue un factor claramente disfuncional a los objetivos de desarrollo económico del país.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Las obras más importantes de consulta general sobre el período 1945-1983 son las que se detallan a continuación. El trabajo colectivo de reciente aparición dirigido por ANDRÉS CISNEROS y CARLOS ESCUDÉ, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, tomos XI, XII, XIII y XIV, Buenos Aires, 1998, 1999 y 2000, contiene un análisis detallado de las relaciones internacionales del país y de los principales temas de la agenda externa de cada gobierno, desde un enfoque metodológico que considera la interacción entre factores internos y externos en la formulación de la política exterior. La obra de JUAN ARCHIBALDO LANÚS, *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina, 1945-1980*, Buenos Aires, 1984, ordenada por capítulos temáticos, reúne abundante información documental como así también sobre el proceso de toma de decisiones. El libro de JOSÉ PARADISO, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Buenos Aires, 1991, aporta interesantes elementos para comprender la acción internacional del país a partir de lo que constituye la hipótesis principal de su investigación: la existencia de una estrecha vinculación entre alta intensidad del debate sobre política exterior y la gestación o agotamiento de un determinado esquema de desarrollo. El libro de MARIO RAPOPORT, *Historia económica, política y social de la Argentina: 1880-2000*, Buenos Aires, 2000, contiene en cada capítulo apartados específicos sobre relaciones internacionales que ofrecen una excelente síntesis de la política exterior. La obra de ALBERTO CONIL PAZ y GUSTAVO FERRARI, *Política exterior argentina 1930-1960*, Buenos Aires, 1964, es particularmente útil para conocer la acción diplomática argentina hasta 1960 en diversas conferencias internacionales, en especial las realizadas en el ámbito interamericano. El libro compilado por RUTH JALABE, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1945*, Buenos Aires, 1996, recoge testimonios interesantes de protagonistas de la política exterior y artículos de expertos en relaciones internacionales. Finalmente, cabe citar el clásico artículo de JUAN CARLOS PUIG, "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural", en JUAN CARLOS PUIG (comp.), *América Latina: Políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, 1984, donde el autor sostiene que la política exterior siguió una línea de continuidad, mientras que los cambios fueron meramente "epidérmicos".

Los trabajos específicos sobre determinados gobiernos o períodos más acotados que el analizado en este artículo son bastante escasos. Sobre la década del cuarenta sobresalen las tesis doctorales de MARIO RAPOPORT, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas*, Buenos Aires, 1980, y de CARLOS ESCUDÉ, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949*, Buenos Aires, 1983. A partir de una importante base documental, ambos autores presentan visiones distintas acerca de las causas e impacto posterior de la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial sobre las relaciones exteriores del país.

No existen obras de calidad académica comparable referidas a las políticas exteriores de los gobiernos que van desde la Revolución Libertadora hasta Cámpora. Los trabajos disponibles, escritos en su gran mayoría por protagonistas de la política exterior, permiten apreciar el clima de la época y la forma en que

las elites veían el mundo y el papel de la Argentina en materia de relaciones exteriores, si bien presentan una visión parcial de las etapas analizadas. Véanse, entre otros, Arturo Frondizi, *La política exterior argentina*, Buenos Aires, 1963; Carlos Florit, "La política exterior durante el gobierno desarrollista", *Todo es Historia*, nº 249, Buenos Aires, marzo de 1988; los trabajos de Carlos Florit, "La política internacional" y de Mario Amadeo, "La política exterior en las Naciones Unidas durante la presidencia del Dr. Arturo Frondizi", ambos en Roberto G. Pisarello Virasoro y Emilia Edda Menotti, *Arturo Frondizi. Historia y problemática de un estadista*, tomo VI, parte quinta, Buenos Aires, 1994, capítulos VII y VIII, y Miguel Ángel Zavala Ortiz, "Política exterior argentina en el período comprendido entre el 12 de octubre de 1963 y el 27 de junio de 1966", *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, nº 4, Buenos Aires, enero-abril 1976, y nº 5, Buenos Aires, mayo-agosto 1976.

A partir de fines de los setenta aparecen algunos escasos trabajos de importancia sobre la política exterior argentina del tercer peronismo y del Proceso. Entre ellos, se destacan el libro de José María Vásquez Ocampo, *Política exterior argentina (1973-1983): de los intentos autonómicos a la dependencia*, Buenos Aires, 1989; el artículo de Carlos Juan Moneta, "La política exterior del peronismo (1973-1976)", en Rubén Perina y Roberto Russell, *Argentina en el mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, 1988, y los artículos de Roberto Russell, "Argentina y la política exterior del régimen autoritario 1976-1983: una evaluación preliminar", en Perina y Russell, *op .cit.*; "El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)", en Roberto Russell (editor), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, 1990; y "Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989", *Serie de Documentos e Informes de Investigación FLACSO*, nº 204, Buenos Aires, julio de 1996.

Son numerosos los trabajos que analizan las relaciones exteriores de la Argentina con sus principales socios externos. El libro de Joseph S.Tulchin, *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, 1990, aporta la visión más completa y equilibrada de las relaciones argentino-norteamericanas. Sobre las relaciones del peronismo con Estados Unidos, la obra más destacada es la de Mario Rapoport y Claudio Spiguel (ed.), *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina 1949-1955*, Buenos Aires, 1994, que permite apreciar la complejidad de ese vínculo durante los años 1949 a 1955. Véase, asimismo, la tesis doctoral de Rita Ana Giacalone, "From Bad Neighbors to Reluctant Partners: Argentina and the United States, 1946-1950", Indiana University, 1977.

Para los períodos posteriores, pueden consultarse la tesis doctoral de Norma González, "U.S.–Argentine Relations in the 1950's", University of Massachusetts, 1992; el trabajo de Francisco Corigliano, "Las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante los gobiernos de Cámpora, Lastiri y Perón (mayo de 1973 a julio de 1974)", tesis de maestría de Relaciones Internacionales, FLACSO, Buenos Aires, mayo de 1989; los artículos de Roberto Russell, "Las relaciones Argentina-Estados Unidos: del 'alineamiento heterodoxo' a la 'recomposición madura'", en Mónica Hirst (compiladora), *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina-Estados Unidos*, Buenos Aires, 1987; y "Las relaciones argenti-

no-norteamericanas: ¿el fin del desencuentro?", en FELIPE DE LA BALZE y EDUARDO ROCA (comp.), *Argentina·y EE.UU. Fundamentos de una nueva alianza*, Buenos Aires, 1997.

Sobre las relaciones de la Argentina con la URSS y los países del Este, las contribuciones más importantes son las de MARIO RAPOPORT, *El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo*, Buenos Aires, 1997, capítulos III y IV, y "La posición internacional de la Argentina y las relaciones argentino-soviéticas", en PERINA y RUSSELL, *op. cit.*; y el libro de ALDO VACS, *Los socios discretos. El nuevo carácter de las relaciones internacionales entre Argentina y la Unión Soviética*, Buenos Aires, 1984

Finalmente, sobre las relaciones con el Brasil y Chile pueden consultarse MIGUEL ÁNGEL SCENNA, *Argentina-Brasil. Cuatro siglos de rivalidad*, Buenos Aires, 1975; CARINA J. MILLER, *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*, Buenos Aires, 2000, capítulo segundo, que se ocupa de la controversia sobre la represa de Itaipú; STANLEY HILTON, "Las relaciones argentino-brasileñas: el punto de vista del Brasil", en CARLOS JUAN MONETA y otros, *Geopolítica y política de poder en el Atlántico Sur*, Buenos Aires, 1983; MÓNICA HIRST, "Vargas y Perón. Las relaciones argentino-brasileñas", *Todo es Historia*, n° 224, Buenos Aires, diciembre de 1985; MAGDALENA SEGRE, "La cuestión Itaipú-Corpus. El punto de inflexión en las relaciones argentino-brasileñas", *Serie de Documentos e Informes de Investigación FLACSO*, n° 97, Buenos Aires, septiembre 1990; MIGUEL ÁNGEL SCENNA, *Argentina-Chile: una frontera caliente*, Buenos Aires, 1981; la tesis doctoral de THOMAS PRINCEN, "Intermediary Intervention: A Model of Intervention and a Study of the Beagle Channel Case", Harvard University, Massachusetts, 1988; la tesis doctoral de LEONOR MACHINANDIARENA DE DEVOTO, "La influencia del justicialismo en Chile, 1946-1952", Departamento de Historia, Universidad de Buenos Aires, 1995; y BRUNO PASSARELLI, *El delirio armado. Argentina-Chile. La guerra que evitó el Papa*, Buenos Aires, 1998.

Sobre la cuestión Malvinas, véanse el tomo XIII de CISNEROS y ESCUDÉ, *op. cit.*; el capítulo V de LANÚS, *op. cit.*, y los libros publicados por el CONSEJO ARGENTINO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CARI), *Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. Diplomacia argentina en las Naciones Unidas 1945-1981*, tomos I y II, Buenos Aires, 1983, y *Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur. Diplomacia del Grupo Latinoamericano en Naciones Unidas*, tomos I, II y III, Buenos Aires, 1985. Acerca de la guerra del Atlántico Sur, pueden consultarse, entre muchos otros, los trabajos de MAX HASTINGS y SIMON JENKINS, *The Battle for the Falklands*, New York, 1983; VIRGINIA GAMBA, *El peón de la reina*, Buenos Aires, 1984; LAWRENCE FREEDMAN y VIRGINIA GAMBA, *Signals of War. The Falklands Conflict of 1982*, Princeton, New Jersey, 1991; OSCAR R. CARDOSO, RICARDO KIRSCHBAUM y EDUARDO VAN DER KOOY, *Malvinas, la trama secreta*, Buenos Aires, 1992; ÁNGEL M. OLIVIERI LÓPEZ, *Malvinas. La clave del enigma*, Buenos Aires, 1992, y NICANOR COSTA MÉNDEZ, *Malvinas. Ésta es la historia*, Buenos Aires, 1993.

Acerca de la política exterior argentina en los organismos políticos internacionales, véanse los capítulos IV y VII sobre la Argentina en la OEA y la ONU, respectivamente, de LANÚS, *op. cit.*; la obra coordinada por CARLOS ORTIZ DE ROZAS, *Contribuciones Argentinas a las Naciones Unidas*, Buenos Aires, 1995, que contiene testimonios sobre el papel de la Argentina en los organismos básicos de Naciones

Unidas; y la tesis doctoral de Raúl Ricardes, "Análisis jurídico y político del Movimiento de Países No Alineados", Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 1987. Sobre la Argentina y los organismos económicos internacionales, véase el tomo XI de la obra ya citada de Cisneros y Escudé, que se ocupa de las relaciones económicas externas; el libro de Elvio Baldinelli, *La Argentina en el comercio mundial*, Buenos Aires, 1997, y las obras de José García Vizcaíno, *Argentina y el Banco Mundial;* y *Argentina y el Fondo Monetario Internacional*, ambas publicadas en Buenos Aires, 1974.

21. El mar argentino y la Antártida

Guillermo Andrés Oyarzábal

Los intereses nacionales y el mar

La afirmación del poder naval

El papel del mar, su influencia como factor de poder y el lugar que ocupa en la concepción geopolítica y estratégica de la República Argentina, son producto de un azaroso camino signado por hechos y perspectivas contradictorias, que se manifestaron a la sombra de condicionamientos políticos, culturales y económicos.

A pesar de su legado, España no supo animar en los habitantes del Río de la Plata el interés por el mar ni la conciencia de su importancia. Por eso, desde las guerras por la independencia, las escuadras fueron tripuladas mayoritariamente por extranjeros y conducidas por oficiales norteamericanos y europeos. La guerra contra el Brasil, la guerra del Paraguay y los numerosos conflictos internos que asolaron al país hasta la década de 1880, se apoyaron en escasos buques, mal preparados y peor armados.

Hasta la presidencia de Sarmiento, que heredaba las trágicas consecuencias de la guerra de la Triple Alianza, no existía clara conciencia de la medida y significación del poder marítimo, ni se había asociado la facultad de utilizar los beneficios del mar con la fuerza capaz de proteger esa actividad frente a pretensiones foráneas. Pero durante aquel conflicto quedó comprobada la debilidad del país y Sarmiento, ante la evidencia irrefutable del desequilibrio existente, en mayo de 1872 logró que fuera sancionada la primera ley de adquisición de armamentos navales, que permitió la compra de los primeros buques de hierro.

Es importante comprender que hasta entonces la cuenca del Plata conformaba la médula de los intereses geopolíticos vitales de la Argentina. Los esfuerzos ligados al mar se recostaban sobre los territorios bañados por los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay, que confluyendo en el dilatado río descubierto por Solís, proyectaban la disposición del comercio marítimo a través del Atlántico. Esta concepción estaba signada por una visión parcializada de la realidad en relación con el lugar que ocupaba la Nación en el orden internacional. Por eso, la visión de Sarmiento al promover la primera escuadra moderna se había concentrado en unidades de río y en el desarrollo de las armas submarinas (minas y torpedos), concebidas entonces como sistemas eminentemente defensivos en aguas interiores.

Durante la última etapa del gobierno de Nicolás Avellaneda, el general Julio A. Roca ocupó la cartera de Guerra y Marina y desde

allí fue modificando los criterios tácticos y estratégicos cultivados hasta el momento. En relación con el desenvolvimiento naval el ministro tenía la convicción de que el Estado debía apoyarse en el mar para asegurar la prosperidad del comercio y sostener el papel de la República en la política americana: "Estamos en el momento climatérico de esa transformación necesaria –afirmaba Roca ante el Congreso en 1877– y no sería cuerdo ni político desconocer esta tendencia del espíritu nacional que tiene sus fines benéficos, como todos los progresos producidos por causas naturales y lógicas".

Roca reservaba para la marina de guerra en tiempo de paz una acción colonizadora, en tanto veía en las posibilidades del mar la capacidad de multiplicar los recursos económicos. Por eso, señalaba con energía el papel fundamental de la Armada para la ejecución de grandes y pequeños proyectos, centrados en la compleja gama de actividades que estaba destinada a realizar. Estudios hidrográficos, canalizaciones, balizamientos, iluminación de las costas, vigilancia sanitaria y policial, protección de los intereses nacionales fuera de las fronteras, la conservación del orden y la comunicación con los puntos excéntricos del territorio, eran –según él– asuntos de importancia vital y permanente para todo país que tuviera señalado un rango entre las naciones modernas. No obstante, la conveniencia de contar con una sólida política naval se impuso por la fuerza de las circunstancias, antes que por el buen criterio.

En octubre de 1878, la corbeta chilena *Magallanes* capturó al buque norteamericano *Devonshire* que, con licencia argentina, cargaba guano en proximidades del río Santa Cruz. Avellaneda no dudó en enviar unidades de la escuadra para imponer la presencia nacional. La pequeña fuerza naval, además de contribuir efectivamente a la canalización del conflicto por vía diplomática, tuvo una influencia notable en los niveles de decisión, compelidos a enfrentar puntos de vista.

La expedición al río Santa Cruz fue valorada por el gobierno como un hito de gran trascendencia pues, por primera vez, la escuadra había abandonado la virtual protección de los ríos para lanzarse al mar y hacer efectivo el poder naval de la República. Sin embargo, el camino que debía recorrer para lograr su integración efectiva a los intereses nacionales enfrentaba todavía opiniones opuestas y de sólidos fundamentos. Sarmiento condenaba el manifiesto alborozo que había provocado la expedición, producto –según su opinión– de una inspiración feliz, pero con "chispas de entusiasmo" y "elementos imaginarios". La réplica se estructuraba a partir de una interpretación realista, aunque de miras limitadas, y por eso desacreditaba aquellas apreciaciones que centradas en la visión de futuro olvidaban las dificultades de su instrumentación.

El ex presidente no compartía entonces el compromiso de mantener una flota oceánica y reivindicaba la concentración del esfuerzo nacional en el Río de la Plata, a lo largo de sus afluentes y sus comunicaciones con Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Chaco y Misiones. Rechazaba de plano cualquier aspiración que tuviera al mar como protagonista y señalaba con juicios muy severos a quienes, como Roca, abrazaban esta posibilidad: "No; no hemos de ser Nación marítima –afirmaba con vehemencia– líbrenos Dios de ello y guardémonos nosotros de intentarlo (...). La naturaleza nos ha indicado nuestros dominios acuáticos, ríos adentro".

Sus argumentos, frente al pensamiento de Roca, definían con claridad dos maneras dis-

tintas de ver la realidad y encauzaban el enfrentamiento crítico de una generación que se extinguía, frente al nuevo paradigma que integraba en la Argentina los ideales de la llamada Generación del Ochenta.

En 1880 llegó desde Inglaterra el transporte *Villarino*. La unidad, primera concebida para navegaciones oceánicas, fue inmediatamente destinada a cubrir la carrera del Sur que unía Buenos Aires con Bahía Blanca y Patagones. En el orden operativo estrictamente militar, el arribo del acorazado *Almirante Brown* (1881) fue reconocido como un acontecimiento culminante. De hecho había provocado manifestaciones públicas de satisfacción transmitidas con optimismo por la prensa nacional y con curiosidad por la de otras naciones. Desde el gobierno, su incorporación fue difundida como si conformara el ingreso de la Argentina al conjunto de los Estados marítimos del continente, lugar que –según Roca– le correspondía por imperio de la naturaleza. Con claridad de objetivos, el entonces Presidente de la República apreciaba el potencial de la extensión marítima y vislumbraba la existencia de centros florecientes de industria y de comercio, en fin, "fuentes inagotables de prosperidad pública".

El poder marítimo

Todo indicaba que por fin se había logrado armonizar el poder naval y los intereses nacionales de la cuenca del Plata, con aquellos afirmados sobre las vastas extensiones marítimas del Atlántico, una ecuación que se fortalecía a la par que fomentaba en la ciudadanía la conciencia necesaria.

Los propósitos de expansión se enfrentaban a las escasas posibilidades portuarias de la República, que carecía de suficientes puertos naturales sobre el Atlántico y no contaba con ninguno de aguas profundas. Los altísimos costos que implicaban los esfuerzos por canalizar estas necesidades habían terminado por desplazar recurrentemente todos los proyectos. Pero en el último cuarto del siglo XIX, el optimismo de los estadistas argentinos, animados por el potencial que exhibía la Nación en su conjunto, liberó una oleada de inversiones que tendían a transformarlo todo.

La construcción y desarrollo de los grandes puertos argentinos tuvieron su origen en aquel período. Las primeras obras del puerto de La Plata datan de 1883, que al comenzar el siglo XX era el principal apostadero de descarga de inflamables; Puerto Madero se empezó a construir en 1887, transformándose en un complejo extraordinario, inspirado en el sistema de esclusas utilizado en Inglaterra. En el Litoral, las obras del puerto de Rosario (1905), tanto por su extensión como por la industria aplicada, fueron consideradas de primer nivel en el mundo. Los principales muelles y apostaderos del Sur también se vieron beneficiados con esta política. El Puerto Militar fue inaugurado en 1902, constituyéndose en el más importante de Sudamérica; el de Bahía Blanca, destinado a ser el principal puerto de aguas profundas del país, venía funcionando desde el siglo XIX y estuvo en condiciones de operar comercialmente a partir de 1906; por último, en 1913 quedó habilitado el de Mar del Plata, concebido para maniobras de cabotaje.

La inauguración de los diques secos de Dársena Norte (1897) y de Puerto Belgrano (1902 y 1916) representaron un esfuerzo notable, continuado por otras obras similares, aunque más modestas en la provincia de Buenos Aires y algunos puertos del Litoral.

Por cierto, el alineamiento económico adoptado por el Estado y el lugar que en el concierto mundial le tocaba ocupar, le otorgaron a las comunicaciones por mar un papel fundamental. Con la consolidación y profundización del modelo agroexportador prosperó la necesidad de fortalecer el comercio marítimo, mientras que paulatinamente fueron surgiendo las primeras nociones alrededor de la explotación de los recursos del mar.

En 1910 se dio un gran paso con la ley 7.049, que establecía la reserva de cabotaje para los buques nacionales y revocaba la franquicia de los extranjeros para transportar carga entre puertos argentinos, sin otra obligación que el pago de una ínfima suma. Para el contraalmirante Juan Pablo Sáenz Valiente –entonces ministro de Marina– las medidas adoptadas eran suficientes como para que por "impulso propio" surgiera la marina mercante.

En aquel momento navegaban con bandera nacional sólo buques de cabotaje que representaban apenas 108.505 toneladas de registro. Los puertos de mayor tráfico eran, en orden de importancia, los de Rosario, La Plata, Zárate, Bahía Blanca, Concepción del Uruguay, Colón y Concordia. El movimiento portuario de todo el país había duplicado el tonelaje operado quince años antes, cuando se decidía la creación de los principales puertos y el comercio exterior impulsaba la economía.

Hasta la Gran Guerra el tráfico marítimo se mantuvo en constante ascenso, pero el conflicto interrumpió su desarrollo y provocó un descenso alarmante, tal como reflejan los valores registrados en 1917 (véase el cuadro 1).

Prueba del carácter circunstancial de esta situación, que confirmaba el éxito de la acción de los submarinos alemanes en el Atlántico, fue la recuperación operada desde 1918. Pero además, la conflagración mundial exhibía falencias estructurales del comercio ultramarino argentino, que demostraba su total dependencia. Si el interés marítimo fundamental era, como se postulaba, comerciar libremente, había que definir los mecanismos que hicieran de esto una realidad en cualquier circunstancia.

Ya en 1916, el capitán de fragata Segundo R. Storni había profundizado la discusión ante la opinión pública con una serie de conferencias difundidas por el diario *La Prensa*. Declaró entonces que el poderío naval debía apoyarse en tres pilares fundamentales: producciones, transportes propios y mercados, e hizo un llamado en favor del fomento de la pesca. En la ocasión, respaldó la participación del Estado como orientador de la actividad privada. En primer lugar, sostuvo que era imprescindible el encaminamiento del estu-

CUADRO 1

MOVIMIENTO PORTUARIO ULTRAMARINO

Años	*Número de buques*	*Toneladas*
1911	7.772	19.190.725
1914	9.086	22.273.434
1917	5.055	9.486.647
1921	10.252	25.826.077

Fuente: Memorias del Ministerio de Marina.

dio científico de nuestros mares y ríos desde los puntos de vista biológicos y físicos, para presentar al capital datos concretos sobre sus riquezas y las posibilidades de las vías navegables; y luego indicó pautas precisas sobre las que sería posible el crecimiento de la producción.

Storni veía en estos componentes un factor de enriquecimiento y desarrollo, en tanto el comercio y la explotación del mar y sus recursos se constituirían en dinamizadores de la economía, y al mismo tiempo, en el soporte necesario para asegurar la integridad nacional, frente a las ambiciones de potencias extranjeras. Con estos argumentos pretendió articular el poder naval con los intereses vinculados al mar, en una suerte de fusión que definía al poder marítimo como el resultado de la conciliación complementaria de los otros dos.

A la necesaria afirmación de una escuadra de guerra eficiente, se añadían entonces como fundamento mismo de aquélla el fomento de la marina mercante, la industria naviera, el desarrollo de la pesca y la formación de conciencia marítima en la opinión ciudadana.

Segundo R. Storni. En la fotografía con el grado de vicealmirante. Archivo fotográfico Departamento de Estudios Históricos Navales.

EL COMERCIO Y LA MARINA MERCANTE

Después de la Primera Guerra Mundial, con el colosal crecimiento del comercio ultramarino, se fue conformando una flota mercante significativa, mirada con optimismo por la opinión pública, y que respondía a la visión del Estado. Al término de la presidencia de Alvear, se afirmaba con satisfacción que la tranquilidad reinante en la jurisdicción marítima y fluvial había permitido a las grandes compañías navieras y a los pequeños armadores, movilizar el máximo de sus flotas y flotillas para el bien de los intereses generales del país. Por encima de las dificultades eventuales que tuvieron a los gremios marítimos como protagonistas, las cifras demostraban con claridad el impulso empresario, aunque circunscripto a la navegación interna.

En el cabotaje mayor, las principales empresas eran la Compañía General de Navegación Argentina y la Importadora y Exportadora de la Patagonia, que concentraban alrededor del 73% del tonelaje bruto de vapores. En el cabotaje menor se destacaba la Compañía Argentina de Navegación Nicolás Mihanovich Ltda., con el 55% del tonelaje total, seguida por la Argentina de Lanchas y la Sociedad Anónima de Navegación Sudatlántica. El personal con libreta de embarco ascendía a 50.110 inscriptos, aunque con independencia de las con-

tradictorias cifras oficiales, difícilmente las tripulaciones contratadas superaban, en el mejor de los casos, el 30% de estos valores.

Durante el breve período del segundo gobierno de Hipólito Yrigoyen, se interrumpió la línea ascendente que se venía manifestando. Las relaciones entre los gremios vinculados con la actividad marítima, y de éstos con los empresarios, se deterioraron al punto que fue necesario tomar medidas para garantizar el trabajo, con el despliegue de las Fuerzas Armadas. Pero más allá de las contingencias internas, el desequilibrio económico internacional había cambiado de plano las condiciones imperantes. El país, que hasta entonces se apoyaba casi exclusivamente en la exportación de productos agrícola-ganaderos y medía sus utilidades en razón del movimiento portuario, sin preocuparse demasiado por la bandera de los buques, vio de pronto cómo se cerraban los mercados.

La Primera Guerra Mundial demostró la conveniencia de contar con una flota mercante nacional; la crisis de 1930, con sus derivaciones políticas y el impulso de medidas de protección económica, confirmó su imperiosa necesidad. Es importante comprender el alcance de la ruptura, porque cambió sustancialmente la mirada en torno de la marina mercante. Si antes la existencia de buques con bandera nacional era circunstancial y reservada sólo a algunos de cabotaje, ahora cobraba sentido y se promovía su existencia.

La Compañía Argentina de Navegación Nicolás Mihanovich Ltda., que compartía el paquete accionario con capitales ingleses, se nacionalizó a partir de la gestión de Alberto Dodero, quien se había hecho cargo de la parte extranjera a cambio de una cuantiosa deuda que pensaba levantar en poco tiempo. Pero la caída del peso respecto de la libra esterlina complicó a tal punto la situación financiera de la empresa que, hasta 1941, se mantuvo prácticamente inmovilizada por sus acreedores. Ese año, los balances de la Mihanovich permitieron la liquidación de la deuda. Poco después, la empresa sustituyó el nombre original por el de Dodero. Mientras tanto, en el ámbito estatal, la sanción en 1932 de la ley que regía el régimen orgánico de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) impulsó el incremento de la flota petrolera, que en 1939 ya contaba con once barcos.

Despejadas las dudas en cuanto a los beneficios de tener una flota mercante propia e impelidos por la Segunda Guerra Mundial, que repetía los efectos negativos de la confrontación anterior, el 16 de octubre de 1941 se creó la Flota Mercante del Estado. Su nacimiento respondió a la presencia circunstancial de dieciséis buques italianos y otros, también de origen europeo, inmovilizados por el conflicto en los puertos argentinos. El gobierno aprovechó la oportunidad, organizando con ellos, y a muy bajo costo, su primera flotilla mercante.

Paralelamente, las empresas navieras de Dodero se transformaron en virtud de un crecimiento que les permitió diversificar sus actividades, dentro de un *holding* empresario que incluso se extendía hacia la navegación aerocomercial. Sin embargo, el futuro ya estaba signado. Según el comprometido y documentado testimonio de Luis Dodero, la acción empresaria se vio trabada por políticos de mala fe que dificultaban y malograban sus propósitos; hasta que en 1949, el gobierno pudo apropiarse de la compañía, vendida ante la insistencia y presión del Poder Ejecutivo, resuelto a nacionalizar y estatizar todos los transportes. Esto se verificaba tras superar un vivo debate en

el Congreso y la manifiesta oposición del almirante Enrique B. García y del general Juan Pistarini, respectivamente ministros de Marina y de Obras Públicas.

Con estas medidas y prácticas de protección fue creciendo paulatinamente el número de buques del Estado hasta superar ampliamente el elenco privado. El servicio de los puertos de la costa patagónica se cubría por veinticinco buques de Transportes Navales, que junto con los de YPF y de Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF) mostraban un intenso movimiento marítimo y fluvial.

En 1952, la Flota Mercante Argentina y otras compañías navieras fluviales de capitales nacionales fueron reunidas en la Empresa Nacional de Transportes (ENT), pero coincidentemente había terminado el período de bonanza. La marina mercante cayó en un virtual estancamiento, con la disminución paulatina del número de buques y la falta absoluta de renovación. De la multiplicidad de causas que pueden señalarse, la principal fue el lanzamiento del Segundo Plan Quinquenal, que por considerar cumplidos los objetivos de la flota de ultramar, concentró su apoyo en la fluvial. A esta razón se sumaron la caída del comercio exterior y los efectos de una administración dolosa o, en todo caso, enrarecida, por un número considerable de entes que concentraban y superponían sus funciones (véase el cuadro 2).

Durante el gobierno del presidente Frondizi se exhibió un crecimiento moderado pero sostenido, que alcanzó su punto culminante en 1962. Para entonces se había constituido la Empresa Líneas Marítimas del Estado (ELMA), esta vez producto de la fusión de la Flota Mercante y la Flota Argentina de Navegación de Ultramar. La firma procuraba reencauzar la política comercial de las empresas fundadoras y afianzar el papel del Estado, apoyándose en tres principios: a) explotación comercial a la luz del modelo de las empresas privadas; b) servir como instrumento de desarrollo del comercio exterior; c) actuar como reserva de bodega en caso de conflicto bélico. Pero ni aquella ni las otras armadoras que operaban con bandera del país, modificaron sustancialmente la situación de la flota mercante, cuyo elenco disminuyó considerablemente hasta 1966 y se mantuvo en números apenas algo inferiores hasta 1973.

Las compañías, tanto privadas como estatales, actuaban sujetas a las reglas del mercado internacional y los condicionamientos de la política interna, en un marco de permanente inestabilidad que no permitía el establecimiento de medidas de fondo ni proyectos de aliento.

En 1974 se presentó un esperanzado plan de mediano plazo, destinado a duplicar el tonelaje de la marina mercante. Pero el propósi-

CUADRO 2

EVOLUCIÓN DE LA FLOTA MERCANTE ARGENTINA

Años	*1940*	*1946*	*1952*	*1958*
Barcos privados	78	85	51	52
Barcos estatales	15	36	163	144
Total	93	121	214	196

Fuente: Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana.

to fue olvidado en medio de la crisis política que se centraba alrededor de la muerte del presidente Perón.

Tras la quiebra del orden constitucional operada en 1976, la intervención militar se extendió a todos los ámbitos, y los vinculados con el mar y sus intereses no fueron una excepción. Lo que se proyectaba era una reforma de fondo y un cambio sustancial en todas las estructuras. Como resultado de esto se creó la Secretaría de Estado de Intereses Marítimos (mayo de 1976), con una subsecretaría de la Marina Mercante y otra de Pesca. Para conocer la nueva orientación de la política en materia de transportes fluviales y marítimos basta con el diagnóstico inicial de la flamante Secretaría, que reconocía como problemas: un avance del sector estatal sobre el privado; excesivo empleo del arriendo de buques para suplir la falta de bodega; dimensionamiento inadecuado de las flotas estatales; baja proporción del transporte de cargas con buques de bandera argentina, con respecto al total transportado, y deficiencias en la administración general, como demoras en los procesos de negociación, pobre infraestructura y exceso de personal, entre otras cuestiones. En cuanto a ELMA y la empresa Flota Fluvial del Estado Argentino, se prometía ajustar sus dimensiones a las condiciones reales del transporte.

La actividad venía manifestando un leve descenso respecto de los índices inmediatos, con 179 barcos activos en 1975, es decir 19 menos que dos años atrás. Al crearse la Secretaría había en construcción o contratadas 47 unidades para el Estado, pero las obras hacia adelante marchaban muy lentamente y la mayoría quedó paralizada. Más allá de los proyectos y las declaraciones de buenas intenciones, lo cierto es que la flota se mantuvo estancada hasta el final del período aquí tratado (véase el cuadro 3).

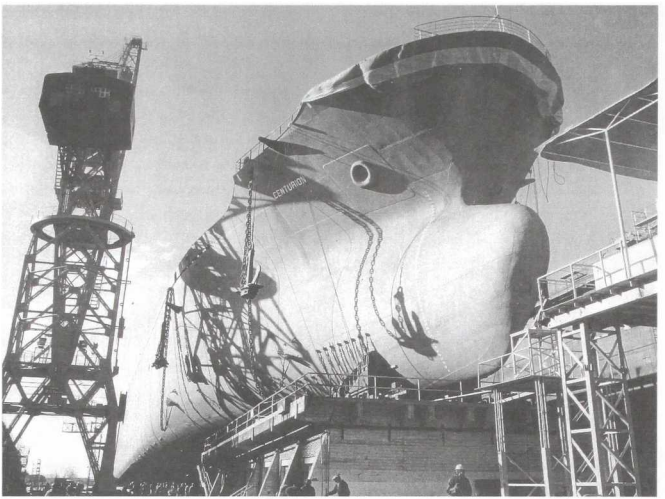
La Secretaría de Intereses Marítimos, absorbida por la política, no había sido capaz de canalizar las aspiraciones del sector; al concluir su gestión se hallaba totalmente desprestigiada y era objeto de las críticas más duras. En aquella oportunidad, el análisis del Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana señalaba que en coincidencia con el advenimiento del gobierno constitucional del presidente Alfonsín, se ponía drásticamente término a una época en que había imperado "una extravagante y difusa entelequia llamada *intereses marítimos*, especie de narcótico mental que daba lugar a las más asombrosas y pintorescas distorsiones". Estas expresiones se comprenden a la luz de un período donde la retórica había primado sobre las acciones, con la consecuente paralización de la marina mercante, la industria y la explotación de los recursos del mar.

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DE LA FLOTA MERCANTE ARGENTINA

Años	*1962*	*1966*	*1970*	*1973*	*1976*	*1979*	*1983*
Barcos privados	80	71	101	108	101	86	84
Barcos estatales	151	110	96	90	86	98	87
Total	231	181	197	198	187	184	171

Fuente: Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana.



Buque carguero *Centurión* durante su construcción en el astillero Río Santiago (1982). Archivo fotográfico Departamento de Estudios Históricos Navales.

LA INDUSTRIA NAVAL

El planteo de Storni tenía sentido, debido al insuficiente desarrollo que en todos los ámbitos mantenían los procesos de crecimiento vinculados con el mar.

Al promediar la década de 1920 había algunos pequeños astilleros privados abocados a la fabricación de embarcaciones de poco porte y los únicos talleres de relativa importancia eran los de Puerto Belgrano, los de la Dirección de Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas y los de Dársena Norte en Buenos Aires. Tanto en la industria privada como en la estatal, no se había esbozado una política activa.

En 1927 aparece un prometedor astillero, fundado sobre el río Luján, a la altura de San Fernando, por la sociedad colectiva Hansen y Puccini, que ya contaba con una respetable trayectoria en el país. La pequeña unión se convirtió años después en sociedad anónima, con tal crecimiento que, de a poco, fue abandonando la construcción de pequeñas embarcaciones para dedicarse a las grandes unidades.

Durante el gobierno de Justo, y a instancias del ministro de Marina contraalmirante Eleazar Videla, se lanzó un ambicioso plan de construcciones con la intención de modernizar la escuadra de guerra. Bajo la dirección de los ingenieros Raúl E. Lajous y Edmundo Manera se fabricaron cinco rastreadores y un transporte de mar en los talleres navales de Río Santiago, dos en los astilleros Hansen y Puccini, y otros dos en el astillero José Sán-

chez, un prometedor establecimiento fundado antes de la guerra. Poco después se dispuso la construcción de otras cuatro unidades de 1.000 toneladas, dentro de un plan de equipamiento militar que cumplía con la condición de establecer con el esfuerzo de la Nación las bases de una sólida industria naval.

De la sociedad anónima fundada por Hansen y Puccini surgieron, en 1942, los Astilleros Argentinos Río de la Plata S.A. (ASTARSA), que hacia 1955 habían entregado cuatro grandes unidades: el buque-tanque *General Mosconi* y los cargueros *Presidente Figueroa Alcorta*, *Atlántico* y *Francisco Rocco*. También con sólidas perspectivas de crecimiento y sobre la base de los antiguos talleres de Río Santiago, se crearon los Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE), que iniciaban su actividad con la construcción de las fragatas antisubmarinas *Azopardo* y *Piedrabuena*.

AFNE y ASTARSA se convirtieron en dos grandes empresas, con talleres de alta complejidad, instalaciones modernas y personal técnico capacitado como para afrontar cualquier desafío. El primero sumó a la construcción de buques de guerra la fabricación de transportes, petroleros y barcos fluviales de pasajeros, con balances muy positivos durante los primeros años de funcionamiento y la construcción de barcos muy representativos, como los cargueros *Ciudad de Paraná* y el buque-escuela de la Armada, fragata *Libertad*. Paralelamente, los astilleros de San Fernando continuaron su proceso de crecimiento, compraron los terrenos contiguos a las instalaciones primitivas sobre el río Luján y se fusionaron con otras empresas de la zona. Esto les permitió cubrir otras necesidades y mantenerse en períodos críticos de demanda. De los tradicionales talleres navales de la familia Lusich, ubicados en Avellaneda, surgió en 1960 el astillero Alianza, que en poco tiempo se transformó en uno de los más productivos del país.

Lamentablemente, aquel gran impulso de la industria, que ya llevaba casi dos décadas, sufrió las consecuencias de la inestabilidad social, la crisis económica y la falta de medidas en su defensa, hasta caer en un doloroso estado de postración. En efecto, junto al eclipse del gobierno de Arturo Frondizi y el aislamiento político de sus sucesores, traducido en un escepticismo generalizado, las principales empresas de construcción naviera vieron limitada su actividad sólo a la demanda estatal, lo que además de producir una merma importante de trabajo, complicó las operaciones desde el punto de vista financiero. El presidente de AFNE, Enrique Carranza, intentó conmover al gobierno advirtiendo los peligros futuros de la inacción; pero como afirmó Aurelio González Climent, "se había constituido en una especie de Bautista que clamaba en el desierto". En los momentos más críticos de la conducción de Arturo U. Illia hubo despidos en astilleros secundarios y ASTARSA llegó a ser ocupada por su personal. Mientras tanto, toda la industria se debatía por sobrevivir mediante arbitrios financieros, al punto que las utilidades del Fondo Nacional de la Marina Mercante fueron depositadas a plazo fijo en el Banco de la Nación Argentina.

Si bien a partir de 1967 se percibe una moderada reactivación, no fue posible canalizar adecuadamente la política de desarrollo naviero. En última instancia, fue el Fondo el que permitió la continuidad del trabajo con órdenes de construcción para flotas privadas, mientras que las empresas trataban de captar capitales que les permitieran su subsistencia.

Astillero Río Santiago (AFNE). Archivo fotográfico Departamento de Estudios Históricos Navales.

En octubre de 1969 se dispuso la transformación del astillero de Río Santiago en sociedad anónima. La medida, que lo independizó de la pesada burocracia de la administración pública, flexibilizó las operaciones comerciales y de contratación de personal, aunque en la práctica, el paquete accionario siguió en poder del Estado. Algo similar ocurrió con los talleres del Arsenal Naval Buenos Aires, convertidos ese mismo año en los Talleres Navales de Dársena Norte (TANDANOR).

Quedaban por resolverse algunos efectos negativos, como los relacionados con las importaciones de insumos, que encarecían considerablemente todo el proceso de fabricación. Las gestiones de los empresarios, adecuadamente liderados por el presidente de TANDANOR, dieron finalmente buenos resultados, con la sanción de la ley 19.831 en 1972, destinada a promover la industria naval. Entre sus objetivos fundamentales, cabía la intención de desarrollar una flota mercante de ultramar "eficiente y competitiva", para incrementar la participación nacional, adecuar la flota mercante de cabotaje a la demanda y proveer a la tecnificación de la construcción en consonancia con las necesidades del desarrollo pesquero. Aunque las medidas implementadas fueron complejas y muy discutidas, en los primeros años el desarrollo fue substancial al compararlo con cualquier período anterior.

No obstante, los problemas fueron creciendo a lo largo de toda la década. En 1975, la memoria de los Astilleros Alianza invocaba la delicada situación económica y social que vivía el país, con permanentes conflictos entre

los sectores laboral y empresario y el lamentable resultado que reflejaban la caída de productividad y el aumento de costos. Por su parte, AFNE, que también reconocía que su situación financiera había experimentado un creciente deterioro, continuaba con el alistamiento del destructor misilístico *Santísima Trinidad*, botado el año anterior, e intentaba superar las dificultades con la Armada respecto del buque para desembarco de tropas *Cabo San Antonio*, que avanzaba con demasiada lentitud. Al año siguiente y en relación con las dificultades del astillero estatal, la gerencia impuesta por el gobierno militar hacía hincapié en las características de la legislación que había regido la empresa, considerándola irracional y objeto de una absurda e interesada interpretación: "Una negación de la democracia y de la igualdad y una afirmación de la soberbia y la demagogia –se destacaba en la memoria de la empresa– parecieron constituir los pilares de los principios en vigencia". De esta manera, también se trataba de justificar un cambio de rumbo para toda la industria.

Al cerrar el ejercicio de 1976, los principales astilleros coincidían en que no se había logrado una mejoría en el aparato productivo, si bien calificaban al período como de normalización y recuperación. La situación de AFNE tuvo una leve mejoría, especialmente a partir del compromiso de la Armada de continuar con las construcciones militares, lo cual le permitió encarar la renegociación de contratos en vigencia. Más allá de los proyectos y las esperanzadas gestiones, el crítico estado de la empresa se reflejaba en la deserción del personal más calificado, que obedecía particularmente al deprimido nivel de los salarios y las pérdidas financieras que reflejaban los ejercicios.

En 1977 se trazó un plan de construcciones navales para el Estado, que promovía la ocupación y desarrollo de toda la industria; pero su ejecución se fue atrasando, con el achicamiento simultáneo de las inversiones, de tal forma que se desvirtuaron las previsiones mínimas del proyecto. Hasta 1983, la construcción se mantuvo prácticamente estancada. Ese año, los efectos de la depresión naviera mundial, que se manifestó, entre otras cuestiones, en la declinación de las órdenes para los astilleros, no hizo más que consolidar la recesión existente, producto de políticas imprecisas, conflictos internos y una administración cada vez más desprestigiada.

La explotación pesquera

La pesca también ocupó tradicionalmente un lugar secundario en el contexto de las industrias del país. La explotación del recurso, hasta 1880, apenas contribuía con las necesidades locales, que por otra parte, eran escasas desde el momento en que el pescado no constituía un componente sustancial de la dieta argentina. En estas condiciones el consumo se limitaba prácticamente a la demanda del Río de la Plata, algunos puertos ribereños del Litoral y los incipientes desarrollos de Mar del Plata, Quequén y Bahía Blanca.

En la crucial articulación de los siglos XIX y XX, las escasas compañías existentes trabajaban con permisos del gobierno basados en una precaria legislación. A pesar de la ley 9.475, sancionada en 1914, que facilitaba la pesca de altura, la explotación siguió apoyándose en pequeños y antiguos veleros y no fue diseñado plan alguno que previera su evolución, de acuerdo con los adelantos de la construcción naval. Frente a los diez millones de

toneladas que se pescaban en el mundo, antes de declararse la Gran Guerra, la Argentina sólo contribuía con el 0,001%.

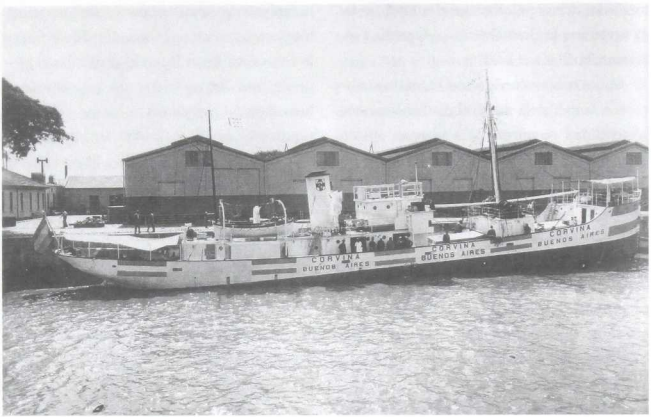
Como había ocurrido con la marina mercante y la industria naval, el conflicto mostró la necesidad de mirar hacia adentro. Quedó patente –tal como lo señaló Storni– que el Estado debía orientar su accionar hacia la protección de las compañías de pesca a vapor, la promoción del mercado de exportación y la asistencia al transporte. En el orden interno, se hacía indispensable lograr el apoyo de los municipios, especialmente en consideración a que el incremento del mercado interno podría herir los intereses de los abastecedores de carne y otros alimentos.

Sin embargo, la difusión de estas ideas apenas sirvió para contribuir a la formación de una conciencia sobre los beneficios del mar y sus posibilidades. En la práctica, la evolución de la industria y su comercio se mantuvo en valores despreciables, sobre todo al compararlos con el crecimiento operado por la mayoría de los países con grandes litorales marítimos. Según datos recogidos por Laurio H. Destéfani, en 1926 apenas se pescaban diez mil toneladas anuales, una cifra similar a las registradas antes del conflicto bélico.

En la década de 1930, Mar del Plata, que era el único puerto con una producción considerable, se convirtió en la sede del mayor número de factorías conserveras, acompañada por otros emprendimientos de menor magnitud en Puerto Madryn e iniciativas aisladas en apostaderos del litoral atlántico, como Deseado y Ushuaia. Éstos fueron años altamente beneficiosos y, de alguna manera, revirtieron la tradicional debilidad que había mantenido a la industria sumergida. En 1941 había 83 establecimientos y 486 embarcaciones dedicadas a la explotación pesquera, un número impensable pocos años antes. La magnitud de la flota y la naturaleza de las factorías dedicadas al procesamiento del pescado, que prácticamente habían crecido sin apoyo ni control del Estado y por impulso de pescadores y empresarios mayoritariamente extranjeros, impusieron la ineludible y esperada legislación.

Resulta curioso que la primera normativa de fondo para regular la pesca y la caza marítima haya aparecido tan tardíamente, aunque se explique en el natural desinterés de los argentinos por los asuntos del mar. El decreto del 19 de abril de 1943 fue una de las últimas decisiones del presidente Castillo y, sin duda, se encuentra entre las más apreciables. El documento, además de crear la Dirección de Pesca y Piscicultura, precisaba definiciones básicas, pautaba los requisitos para pescar, señalaba zonas de reserva y concentración, determinaba los períodos de veda y establecía un registro del Ministerio de Agricultura donde debía inscribirse el personal vinculado con la actividad.

En 1950 se pescaban en el país 44.000 toneladas, que representaban el 0,2% de la producción mundial, un valor considerablemente superior a aquel insignificante de casi cuatro décadas antes, pero no se vislumbraba un futuro de verdadera prosperidad. Había muchas razones que justificaban el atraso relativo de la industria: la carencia de grandes ciudades portuarias en el litoral marítimo, el desinterés de los capitales nacionales, la falta de centros o institutos de formación y el bajo consumo de pescado en el mercado interno. Todos estos motivos eran simultáneamente la causa de que no se percibiera como necesario estudiar y profundizar una legislación apropiada a las necesidades del sector, que acusaba una política de discontinuidad y cierta improvisación.



Buque frigorífico *Corvina* en los Talleres de Marina de Dársena Norte (1944). Archivo fotográfico Departamento de Estudios Históricos Navales.

La etapa de mayor crecimiento se abrió con la supremacía del pescado congelado, que a partir de 1960, se transformó en un verdadero dinamizador de la pesca de altura, hasta entonces en niveles extremadamente bajos, tal como lo refleja el cuadro 4.

En el análisis se corresponden múltiples factores, convergentes en el desarrollo integral de todos los sectores vinculados con la actividad marítima y económica del país. Así es que, por ejemplo, el régimen de subsidios otorgado a la industria naval permitió la fabricación de treinta pesqueros de mediano porte con financiamiento del Banco Industrial, y la veda de carne vacuna de 1964 favoreció la introducción del filete de merluza, con el consiguiente incremento de las exportaciones y de las industrias complementarias. Las nuevas líneas de producción, trazadas a partir del congelado, permitieron la expansión de la flota de altura, que paulatinamente fue orientando su actividad hacia el mercado de exportación.

CUADRO 4

CAPTURAS PESQUERAS ARGENTINAS (EN TONELADAS)

Años	*1930*	*1940*	*1950*	*1960*	*1965*	*1975*	*1983*
Pesca de altura	16.871	14.586	12.769	40.416	102.172	124.232	331.201
Pesca costera	16.885	19.372	31.116	44.744	69.936	74.835	70.569
Total	33.756	33.958	43.885	85.160	172.108	199.067	401.770

Fuente: Juan P. Villemur, en *Historia Marítima Argentina.*

En 1967 se sancionó por ley un régimen promocional aplicado a la actividad pesquera. Aunque en lo estrictamente económico no tuvo el efecto esperado, en lo político, el documento fue altamente significativo. Reservaba para la explotación exclusiva de embarcaciones con bandera argentina, la línea de 12 millas, desde la bajamar a lo largo de la costa, según se había propuesto en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1960); eximía de aranceles a la importación de máquinas, equipos y repuestos; imponía un régimen de desgravación impositiva que favorecía particularmente a las empresas que operaban en la Patagonia, y promovía la importación de buques nuevos con franquicias arancelarias. Con su reglamentación, la ley tuvo transformaciones que la ampliaron y mejoraron. Por fin había quedado trazado el marco adecuado para la explotación de los recursos y la adquisición de unidades pesqueras.

Por otra parte, la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar (1982), cuya resolución final fue firmada en Montego Bay, Jamaica, por 119 países, culminaba con las largas negociaciones que venían desarrollándose desde 1948, estableciendo un límite de 12 millas para el mar territorial y un área, llamada *zona económica exclusiva*, situada más allá del mar territorial y hasta una distancia de 200 millas marinas.

Como indica el cuadro 4, la contribución al mercado mundial se había consolidado y ofrecía una prosperidad sin precedentes. Se puede apreciar una tendencia positiva en el tonelaje capturado hasta 1983. Desde entonces, el mar argentino se fue incorporando progresivamente a la consideración de las principales potencias pesqueras del mundo, que se reúnen para explotar su riqueza ante la ausencia de leyes pragmáticas que la protejan y medios navales capaces de ejercer el control necesario.

LA ANTÁRTIDA ARGENTINA

Por sus características y el momento histórico en que comienza a ser un continente de interés para las naciones del mundo, los procesos que involucran a la Antártida no han tenido solución de continuidad. Durante todo el siglo XX, fue objeto de sólidos y conmovedores debates en la búsqueda de una solución consensuada, que en última instancia sirviera para no alterar el equilibrio internacional. Por su complejidad, el problema fue tratado con argumentos que se han desplazado desde lo geográfico, geopolítico y estratégico, hasta lo científico, cultural e histórico.

La República Argentina fue protagonista de estas discusiones desde los primeros tiempos, tradición que le otorga un lugar de privilegio a la hora de las decisiones. La atracción por el continente blanco nació en coincidencia con el creciente interés por el mar y la formación de una conciencia que se proyectaba más allá de los límites continentales del país.

Las gestiones ante el gobierno argentino de Julio Popper, un conocido aventurero de origen rumano instalado en Tierra del Fuego, y el proyecto presentado en 1894 por Luis Neumayer, son considerados, dentro de la historiografía antártica, los primeros antecedentes concretos alrededor de la preocupación nacional por el sexto continente. Popper pretendía la fundación de un establecimiento dedicado a la caza de cetáceos y pinnípedos en los territorios de Shetland y Tierra de Graham; Neumayer intentaba explorar por su

cuenta y riesgo la isla de Grand. La prematura muerte del rumano congeló el asunto, pero en el segundo caso el gobierno coincidió con los términos del peticionante y advirtió en el emprendimiento conveniencias políticas y económicas. Por eso autorizó la explotación de las tierras australes, limitando la actividad del empresario a aquéllas estrictamente científicas. Estas iniciativas en lo material tuvieron muy poca significación, aunque mostraron la incipiente vocación nacional por la Antártida.

Mientras tanto, en el orden internacional, el desolado continente ganaba la atención de los círculos científicos. Así quedó demostrado por las conclusiones extraídas del Sexto Congreso Internacional de Geografía (Londres, 1895), que declaró a la Antártida el punto de interés geográfico más importante por explorar. El documento, de gran repercusión especialmente entre los Estados europeos, generó un concurso de proyectos, algunos de los cuales pudieron concretarse inmediatamente. Una expedición belga (1897-1899) llegó a las Shetland del Sur, alcanzó la Tierra de Palmer y recorrió el estrecho que llevaría el nombre de su descubridor, Adrian de Gerlache; otra, esta vez de origen inglés (1898-1899), realizó estudios en la barrera de Ross, hasta la latitud 78° 50' S.

Las conversaciones de Londres habían despertado el latente interés de las principales potencias, que a las acciones puntuales sobre el territorio, sumaban el desenvolvimiento de un franco debate centrado en las posibilidades futuras de la región. Una cuestión que, por otra parte, cristalizaba en el marco de la ideología dominante, donde el dominio del espacio y el conocimiento geográfico habrían de dar respuestas a la concepción positiva de la ciencia.

Al desarrollarse el Séptimo Congreso Internacional de Geografía (Berlín, 1899), tanto las propuestas como las decisiones fueron mucho más audaces. Centradas en una visión realista de las capacidades para llevar adelante investigaciones de aliento, se plantearon los estudios sobre la pauta de un emprendimiento conjunto, con la participación de las naciones más comprometidas.

Se trataba de hacer una triangulación sobre la Antártida desde distintas estaciones, con el objeto de lograr observaciones simultáneas. La carga principal del proyecto fue compartida por Inglaterra y Alemania; pero a la Argentina le cupo un papel fundamental, debido a su privilegiada situación geográfica. Se le solicitó la instalación de una estación científica en la isla de los Estados para hacer "los mismos trabajos meteorológicos y magnéticos" que harían las dos expediciones europeas, entre octubre de 1901 y abril de 1903. Aunque la propuesta se aceptó de inmediato, el Ministerio de Marina no pudo hacerla efectiva hasta marzo de 1902, fecha en que se inauguró un observatorio meteorológico, magnético y geodésico en el grupo de islas de Año Nuevo.

Mientras tanto, Inglaterra había comenzado la campaña (1901-1904), conducida por el oficial naval británico Robert F. Scott, que en el *Discovery* operó en la zona del estrecho de Mac Murdo, en la Tierra Victoria. La expedición alemana fue comandada por el geógrafo Erich von Drygalski, que se trasladó a bordo del *Gauss*. Entre otras acciones de importancia científica, establecieron un observatorio en la isla Kerguelen y descubrieron la costa de Guillermo II, cerca de los 90° E.

Es claro que la labor del observatorio argentino no alcanzaría para cubrir las necesida-

Refugio Suecia. Construido por la expedición Nordenskjöld (1902). Es monumento histórico nacional. Archivo fotográfico Departamento de Estudios Históricos Navales.

des del programa científico, por lo que se canalizó una tercera expedición, esta vez de origen sueco, a cargo del profesor Otto Nordenskjöld y en la que participaba un joven oficial naval argentino, el alférez de fragata José María Sobral. El *Antarctic*, comandado por el capitán Carl Anton Larsen, fue el buque elegido para la empresa. El plan concebía que un reducido grupo de hombres invernara en las heladas latitudes. Para ello fue elegida la isla de Snow Hill (Cerro Nevado) en el archipiélago de Ross, que reunía, además de las condiciones de abrigo para facilitar la vida, un yacimiento de fósiles que llamaron la atención de Nordenskjöld.

El 14 de febrero de 1902, seis hombres elegidos para la estadía, entre los que se encontraba Sobral, vieron partir el *Antarctic* que los debía recoger al año siguiente. Todo había salido según lo planeado. Larsen continuó su campaña por los mares del Sur, visitó Malvinas y esperó en plena actividad el momento de retornar. Pero en el viaje de vuelta y antes de llegar al refugio donde esperaban Nordenskjöld y su gente, el navío fue apresado y destruido por el hielo. Separados los hombres de Larsen y los voluntarios de Snow Hill, todos quedaron absolutamente librados a su suerte.

Al promediar el año 1903, en un escenario de gran angustia y mayor incertidumbre, el gobierno del presidente Roca resolvió enviar en misión de rescate a la corbeta *Uruguay*, un veterano navío construido en Inglaterra, que

Los seis integrantes de la expedición Nordenskjöld que invernaron en Snow Hill. En la primera fila: Bodman, Nordenskjöld y Sobral, atrás: Jonassen, Ekeloff y Akerlundh. Archivo fotográfico Departamento de Estudios Históricos Navales.

servía a la Nación desde 1874. No cabe en este estudio relatar las instancias de la vida de estos hombres, que durante casi dos años sobrevivieron en condiciones extremas, y menos aún, las circunstancias del exitoso rescate, que permitió el retorno de todos los expedicionarios, con excepción de un solo marinero del *Antarctic*. El 3 de diciembre de 1903, la corbeta *Uruguay*, escoltada por más de treinta embarcaciones y ante la mirada conmovida por la emoción de millares de personas, entraba en el puerto de Buenos Aires.

Como se observa, la actividad argentina en la Antártida acompañaba los primeros emprendimientos y el país pudo apreciar desde muy temprano el papel que le tocaba desempeñar, al tiempo que fue adquiriendo un lugar en la consideración de las demás naciones interesadas por aquellos territorios. Inmediatamente después de los intensos acontecimientos que tuvieron como protagonista principal a la Armada Argentina, comenzó lo que podría llamarse la primera etapa del despliegue en la Antártida.

El Congreso Internacional de Geografía de 1899 había desencadenado en Europa un entusiasmo extraordinario por las expediciones antárticas; por eso, tras la huella de Inglaterra, Alemania, Noruega y Francia (que llevaba a cabo una incursión al mando de Juan B. Charcot), la Real Sociedad de Geografía de Escocia mandó al explorador William J. Bruce con el *Scotia*. La expedición invernó durante 1903 en la isla Laurie, Orcadas del Sur, donde se esta-

bleció una pequeña estación meteorológica. Al regresar, Bruce sabía de las dificultades extremas que implicaba trabajar en los territorios antárticos y la imposibilidad de continuar sólo con el apoyo de la lejana Escocia. Al mismo tiempo, había advertido que por su ubicación geográfica, la República Argentina estaba en la mejor posición para seguir las observaciones emprendidas. Por estas razones ofreció al gobierno argentino, a través del jefe de la Oficina Meteorológica, Gualterio Davis, el instrumental y las precarias instalaciones de Laurie, llamadas Omond House. La tarea de evaluar el proyecto estuvo a cargo del doctor Carlos Ibarguren, subsecretario de Agricultura, quien reparó desde el primer momento en la importancia que tendría la instalación permanente de un establecimiento oficial en los mares australes –como explicaría– no sólo por el interés científico, sino también político y práctico. La propuesta, que desde todo punto de vista conformaba las aspiraciones del gobierno, fue rubricada por un decreto del 2 de enero de 1904, que consideraba la conveniencia de extender las observaciones que se hacían desde la isla de Año Nuevo y otros puntos al sur de la República. Orcadas tuvo la importancia de ser el primer asiento permanente de una nación en la Antártida; contaba con una oficina de correos y, desde 1906, con autoridades oficiales, dependientes de la gobernación de Tierra del Fuego, para ejercer su administración.

La Comisión Nacional del Antártico y las campañas anuales

Los acontecimientos señalados y la continuidad que había alcanzado la estación de la isla Laurie, con relevos anuales y un trabajo científico reconocido, sirvieron para respaldar las aspiraciones que por proyección geográfica tenía la República Argentina. Sin embargo, es justo reconocer que después de la decisiva política inicial, el país se limitaba apenas al sostenimiento del observatorio, sin mayores inversiones ni políticas de fondo. Incluso esporádicamente el relevo de Georgias quedaba bajo la responsabilidad de la Compañía Argentina de Pesca que, aunque con bandera nacional, operaba en Grytviken bajo licencia británica desde 1906.

La comparativamente escasa asignación de recursos, la ausencia absoluta de proyectos de aliento y la carencia de científicos que respaldaran las posiciones de la Argentina habían dejado al país en una virtual desventaja frente al resto de las naciones con intereses en la Antártida. Es cierto que brindaba apoyo sin escatimar esfuerzos cuando era necesario y que su presencia era reconocida y estimada por los extranjeros que se aventuraban en las australes latitudes polares; pero en los hechos, después del gran esfuerzo de la isla Laurie, hasta 1940 la Argentina ocupó un lugar secundario y los grandes proyectos fueron protagonizados por otros países. A la conquista del Polo Sur, virtualmente compartida por Noruega y Gran Bretaña, le siguieron intensos estudios geográficos y biológicos en las Georgias, por parte de científicos ingleses y las primeras exploraciones aéreas, entre las que se destacan las tres expediciones realizadas por el almirante norteamericano Richard E. Bird.

Cuando en 1939 la Argentina se preparaba para participar en la Exposición Polar Internacional y el Congreso de Exploradores Antárticos, propiciados por el gobierno de Noruega, se hizo evidente la necesidad de contar con organismos de estudio y desarrollo específicos. Con ese propósito se creó una comi-

sión consultiva de asesoramiento, que dirigió sus primeras observaciones hacia la necesaria reafirmación del papel argentino en la región. Sus precisiones demostraron, además, la conveniencia de constituir un ente permanente para atender los asuntos vinculados con el quehacer antártico. Por eso, a pesar de que la Segunda Guerra Mundial había frustrado el encuentro científico, en abril de 1940 se creó, bajo la dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Comisión Nacional del Antártico, presidida por el doctor Isidoro Ruiz Moreno e integrada por el capitán de navío Francisco J. Clarizza y el ingeniero Alfredo Galmarini. La Comisión fue el primer intento orgánico nacional por conducir la política en el continente y señaló un hito que aún hoy mantiene continuidad. Las campañas antárticas anuales, el esfuerzo de mayor trascendencia realizado por el país, tuvieron su origen en el seno de aquel consejo que trabajaba con el Servicio de Hidrografía Naval.

La primera campaña, realizada en 1942, respondía directamente al plan de expansión concebido por el gobierno y, por lo tanto, conformaba un viaje de exploración que fundaba sus acciones en directivas políticas explícitas. Por eso, además de fijar los puntos de situación para la ubicación de futuras estaciones, interesaba especialmente llegar a las tierras de longitud 68° 34' O, "para establecer un antecedente que nos otorgue derechos". La iniciativa se repitió con el mismo navío, el viejo transporte *1° de Mayo,* al año siguiente. Aunque los hielos no permitieron que se alcanzara la longitud deseada, fueron elegidos un conjunto de sitios aptos para la disposición de observatorios y destacamentos, tales como Melchior, Decepción, Lockroy y Bahía Margarita; además se efectuaron intensas exploraciones en profundidad, especialmente facilitadas por el pequeño hidroavión que llevaba la expedición. Desde otra perspectiva, la reactivación de las actividades argentinas provocó la reacción del gobierno británico, que en plena guerra (1944), lanzó una operación consistente en la instalación de destacamentos para invernar en Decepción, Lockroy, Esperanza, Orcadas y Bahía Margarita "en el afán –según señala Pierrou– de negarle al país todos los lugares estratégicos factibles de desarrollar instalaciones adecuadas para la supervivencia humana en el continente blanco".

Por estas y otras razones vinculadas con la controvertida situación política interna, los esfuerzos del *1° de Mayo* no tuvieron continuidad en lo inmediato y, hasta 1946, las actividades se centraron en las tradicionales operaciones con el propósito de relevar las dotaciones de Orcadas. La Comisión Nacional del Antártico estaba paralizada, pues su precaria organización y la escasa consideración que tenía los entes ejecutivos la hacían del todo inoperante. Por eso se decidió un cambio profundo, modificando la estructura y composición. El carácter que se le daba, más allá de impulsar su actividad, pretendía ampliar el marco de influencia con la integración de representantes de todas las áreas con injerencia. Todos los miembros anteriores fueron reemplazados. Se nombró a cargo de la presidencia un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y se incorporaron delegados de los ministerios de Guerra, de Marina y de Agricultura. Completaban el esquema representantes del Instituto Geográfico Militar y del Servicio Geográfico de Guerra; de la Dirección General de Navegación e Hidrografía; de la Secretaría de Aeronáutica y del Servicio Meteorológico Nacional. El número de inte-

grantes y la multiplicidad de especialidades que se congregaban tenían sentido en vista de las tareas que la Comisión estaba destinada a desempeñar.

Los resultados de este esfuerzo se materializaron con la campaña de 1946-1947, en la que una fuerza expedicionaria compuesta por siete unidades navales y una aeronave, partieron con la misión de reconocer la Tierra de Graham y sus islas adyacentes con el objetivo de instalar una estación meteorológica de carácter permanente y realizar trabajos científicos, hidrográficos y de balizamiento. El 31 de marzo quedó inaugurado el Observatorio Meteorológico Antártico del Archipiélago Melchior, donde quedaba una dotación de nueve hombres. Ese año, en diciembre, una aeronave DC-4 de la Armada, en una misión comandada por el contraalmirante Gregorio A. Portillo, se convirtió en el primer avión que desde el continente (Santa Cruz) cruzaba el Círculo Polar Antártico. Por último, el 25 de enero de 1948, otra fuerza naval expedicionaria fundaba un destacamento en la isla Decepción.

Las acciones demostraban la decisión de afirmar derechos soberanos en la región y componer una política de ocupación que despejara cualquier duda en torno de los derechos argentinos.

La gran expansión y el Tratado Antártico

Una vez más, la magnitud de las operaciones en la región no pasó desapercibida para la comunidad internacional y menos para Gran Bretaña, sobre todo por los asentamientos de Melchior y Decepción, que fueron protestados por su embajador en Buenos Aires. El Reino Unido exigía la elevación de una solicitud de arriendo o la presentación de la causa ante la Corte Internacional de La Haya, con la reserva de tomar medidas tendientes a asegurar que se respetaran los territorios que entendía como propios. Las propuestas fueron rechazadas formal y definitivamente por el gobierno argentino.

Paralelamente y, sin duda, estimulados por las ambiciones anglosajonas, los gobiernos de la Argentina y Chile firmaron una declaración conjunta (4 de marzo de 1948), en la cual se comprometían a actuar de mutuo acuerdo en la protección y defensa jurídica de sus derechos en la Antártida sudamericana, continuar la acción administrativa de exploración, vigilancia y fomento dentro del espíritu de cooperación recíproca y proseguir las negociaciones para la concertación de un tratado entre las dos naciones.

La posición argentina no carecía de tenacidad y el país estaba dispuesto a hacer todo lo necesario para consolidar sus ancestrales derechos, por lo que concurrentemente se encauzaba la participación en el sector del Ejército y de la Fuerza Aérea.

Esta integración de esfuerzos coincidió con la incorporación de un nuevo protagonista, el coronel Hernán Pujato. Este hombre, muy cercano al entorno del presidente Perón, en 1949 elaboró un programa integral que tenía como finalidad fortalecer y afianzar la presencia argentina a partir de la creación de un instituto científico específico, la adquisición de un rompehielos que permitiera la penetración por el mar de Weddell, la instalación de una población con familias y la conquista del Polo Sur.

Hasta entonces, la Armada había sobrellevado el peso de todas las acciones ejecutivas, pero desde ese año se reservaron implícita-

Base General San Martín, Bahía Margarita (1951). Archivo General de la Nación.

mente al Ejército los estudios en el interior, mediante la realización de expediciones de fondo. La visión de Pujato y el apoyo que sus iniciativas tenían en el Poder Ejecutivo se tradujeron en logros sucesivos y de gran significación. Nació así el Instituto Antártico Argentino (1951), con la particularidad de llamarse como su promotor y director en vida, *Coronel Hernán Pujato*. Como consecuencia de sus primeras recomendaciones, ese año se estableció en Bahía Margarita la primera base de la Fuerza, llamada General San Martín. Simultáneamente, la Armada creaba el destacamento naval Almirante Brown, y apenas un año y medio después se fundó el destacamento militar Esperanza (1952), que compartía las instalaciones con la Marina. Durante la campaña 1952-1953, en la isla Livingston de las Shetland del Sur, fue levantado el destacamento naval Luna, más tarde llamado Teniente Cámara. Como el Ejército, la Fuerza Aérea iniciaba en la misma década un intenso programa con vuelos de exploración y reconocimiento.

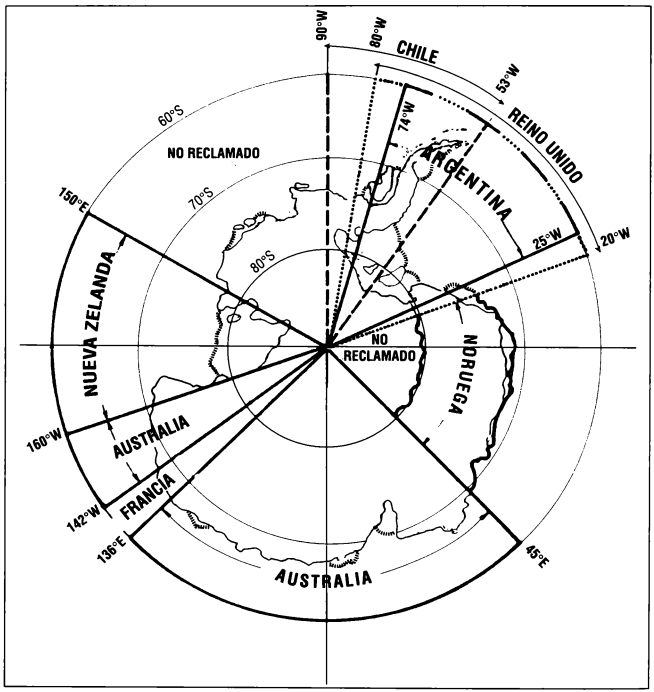
La adquisición del rompehielos *General San Martín* permitió el desarrollo de actividades científicas en la barrera del mar de Weddell, con un incremento notable de todas las actividades en la zona y que tuvieron su punto culminante con la fundación de la base antártica General Belgrano (18 de enero de 1955), a los 78° S y 39° O, que fue por mucho tiempo la más austral del Sector Antártico Argentino. En este momento, el país sumaba a las consideraciones geográficas y a la tradicional actividad en el continente, una capacidad operativa difi-

El general Hernán Pujato, ascendido durante la campaña en el acto de relevo luego de haber invernado en la Antártida (1952). Archivo General de la Nación.

cil de igualar. Indudablemente, estaban dadas las condiciones para incorporar oficialmente el sector pretendido al mapa político nacional, lo cual se hizo a través de la creación de lo que por mucho tiempo se llamaría Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (decreto-ley 2191, del 28 de febrero de 1957). La República Argentina se convertía en el último país con reclamaciones territoriales, sobre un sector que superponía total y parcialmente su reivindicación con los demandados por Gran Bretaña (1908) y Chile (1940) (véase el gráfico 1).

Pero la comunidad internacional estaba lejos de aceptar una medida como la precedente. En este sentido, la Antártida seguía siendo una entidad difusa, donde lo único que parecía incuestionable era el clamor de la ciencia. Por eso, a instancias del Consejo Internacional de Uniones Científicas, se programó el Año Geofísico Internacional, que se desenvolvió oficialmente con un intenso programa, desde julio de 1957 hasta el 31 de diciembre de 1958, y donde el helado continente tuvo un protagonismo singular. El escenario antártico iluminó una labor de encomiable intensidad, con la participación de la Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Francia, Gran Bretaña, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Sudáfrica, Estados Unidos y la Unión Soviética, que a través del funcionamiento de cincuenta y cinco observatorios, proporcionaron una suma mayor de conocimientos que en todo el período anterior.

GRÁFICO 1
REINVINDICACIONES TERRITORIALES EN LA ANTÁRTIDA



Fuente: Instituto Geográfico Militar.

Más allá de los aportes científicos, cuya importancia no se puede minimizar, el encuentro reunió por primera vez a los doce Estados que conducirían la política antártica en el futuro. Además, sin proponérselo, había allanado el camino para el ingreso de la Unión Soviética, hasta entonces de escasa y lejana incidencia en el continente, que iniciaba su actividad con el establecimiento de dos bases, una en la porción reclamada por Australia y la otra, en el sector noruego. Para colmo, con suficiente antelación, el gobierno soviético informó que continuarían sus estaciones hasta concluir las investigaciones iniciadas. El hecho no es anecdótico, pues aceleró los procesos políticos con eje en el continente, obligando a

los Estados Unidos a ejercer presión sobre el resto de los países para solucionar lo que ya se consideraba el "problema antártico". En síntesis, la "guerra fría" había llegado a aquellas heladas regiones.

En mayo de 1958, el gobierno de los Estados Unidos invitó al de la Argentina y al resto de los países participantes a una conferencia para celebrar un "tratado antártico", que asegurara la libertad de investigación científica, la cooperación entre todos los países y su uso exclusivamente con fines pacíficos. De esta manera, pretendía dar fuerza legal a aquellos principios con el respaldo y garantía de las Naciones Unidas. Entretanto, estrechaba relaciones y acreditaba con hechos, ante el gobierno argentino, la voluntad de cooperación que anunciaba. En enero de 1959, el Instituto Antártico Argentino, que dependía del Ministerio de Marina, se hizo cargo de la Estación Científica Ellsworth, cedida por los Estados Unidos para su administración y operación.

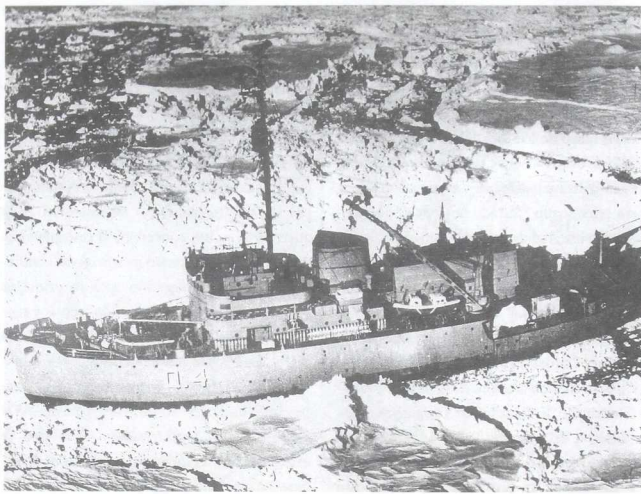
La invitación imponía efectivamente la presencia de la Argentina, que por su parte, no podía permitirse la ausencia en una reunión que definiría categóricamente el futuro en la región. Aceptó, salvando sus "derechos inalienables de soberanía". La asamblea se inauguró en Washington el 15 de octubre de 1959, y según testimonios del presidente de la representación argentina, Adolfo Scilingo, en un clima "excepcionalmente cauto y tenso".

Había coincidencia en fortalecer los aspectos primarios que formalmente dieron origen a la reunión, pero fue mucho más difícil acordar la normativa que regiría aquellos principios. En cuanto a la cooperación internacional, la Argentina había tenido buenas experiencias y antecedentes de crédito, incluso en relación con los Estados Unidos, y no cabían objeciones de fondo. En cambio, con respecto a la libertad de investigación para fines pacíficos había dos posiciones: la primera, sostenida por la mayoría de los Estados, opinaba que no debían existir restricciones de ninguna naturaleza para su despliegue; por el contrario, la delegación argentina propuso la proscripción del uso de energía atómica. Íntimamente entendía que por ser el principal factor de disuasión en la guerra fría, su uso convertiría al continente en un teatro de operaciones potencial del conflicto Este-Oeste. La cuestión, que en principio ningún país tenía intenciones de aceptar y menos aún aquellos que estaban a la vanguardia de los desarrollos nucleares, bloqueó originariamente el avance de las jornadas y se fue postergando hasta que, sobre el final, prevaleció la posición de los representantes argentinos. El otro punto fue el inherente a la reserva de soberanía, que todos las naciones reclamantes hicieron a su debido tiempo.

Tras cuarenta y cinco días de deliberaciones, quedaron redactados los catorce artículos del Tratado Antártico que, en síntesis, especificaban para toda la región desde los 60° de latitud Sur:

- Libertad de investigación científica sólo para fines pacíficos.
- Cooperación internacional.
- *Status quo* y reserva en cuanto a derechos de soberanía o reclamaciones territoriales.
- Prohibición de actividades nucleares y eliminación de desechos radiactivos.
- Prohibición de toda medida de carácter militar.

El compromiso, firmado el 1° de diciembre de 1959, fue ratificado por el Congreso de la Nación el 25 de abril de 1961 (ley 15.802).



El rompehielos *General San Martín* operando en la Antártida (1954). Archivo General de la Nación.

La acción argentina y las derivaciones del Tratado Antártico hasta 1983

El Tratado Antártico, que la Argentina se vio obligada a suscribir ante la perspectiva de quedar excluida de las discusiones futuras, imprimió una alteración crucial en la política antártica. Al disolver el conflicto entre las grandes potencias, también se fueron diluyendo las pretensiones territoriales más ambiciosas. Lo que se produjo fue una internacionalización de hecho, y por ser el sector reivindicado por la Argentina, Chile y Gran Bretaña el de más fácil acceso, fue allí donde se incrementaron las expediciones y establecimientos.

Más allá de estos aspectos, la Nación continuó su actividad científica. No sólo mantuvo el esfuerzo logístico de las campañas anuales, sino que se profundizaron las tareas de desarrollo, y en la misma senda de los países más comprometidos, aumentó el número y la complejidad de las bases y destacamentos.

Mediante la acción combinada del Ejército y de la Aeronáutica, se habilitó sobre el nunatak Larsen, la base conjunta Teniente Benjamín Matienzo (1961). La operación, con apoyo en Esperanza, fue ejecutada por aviones Beaver P-02 del Grupo Aéreo Antártico, que realizaron siete viajes de ida y vuelta y apoyaron a la patrulla militar que marchaba con trineos. En enero de 1962, dos viejos bimotores Douglas C-47 de la Aviación Naval, comandados por el capitán de fragata Hermes Quijada, alcanzaron el Polo Sur geográfico donde se hallaba la estación norteamericana Amudsen-

Scott, e izaron allí, por primera vez, el pabellón argentino.

A estos hitos se sumaron otros de gran trascendencia, como los operados en 1965 por la Fuerza Aérea, que con un Douglas C-47, conducido por el comandante Mario L. Olezza, realizó el primer vuelo transpolar desde el continente americano; y por el Ejército, al instalar una avanzada de operaciones en los 81° de latitud Sur (más tarde, base del Ejército Alférez de Navío Sobral), a sólo 900 kilómetros del Polo. Finalmente, la hazaña llevada adelante por el coronel Jorge Edgardo Leal, que al mando de una patrulla integrada por diez hombres logró unir la base Matienzo con el Polo Sur, tras una marcha por tierra de cuarenta y cinco días.

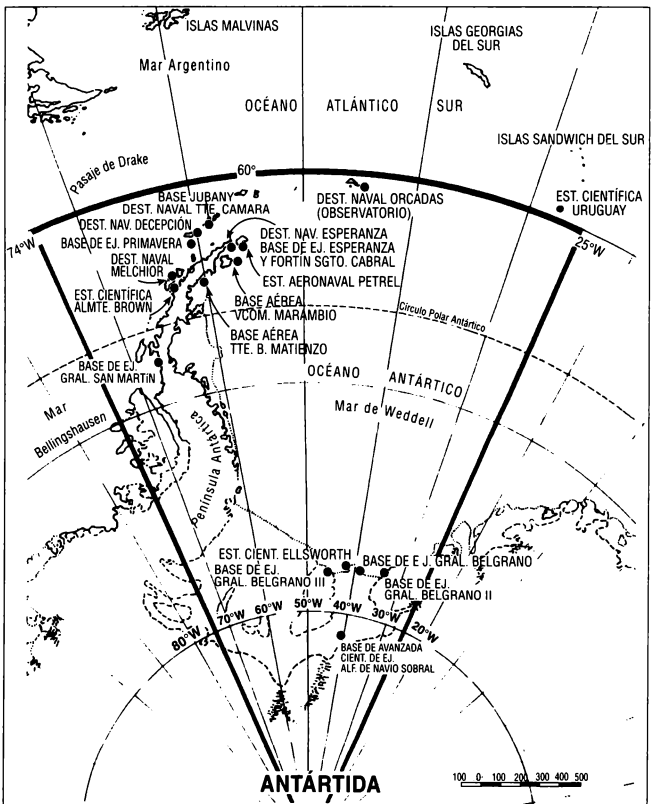
De esta manera se fue extendiendo y diversificando la acción en el continente. El Instituto Antártico llevaba a cabo una intensa labor y apuntalaba su presencia en la región con la instalación de estaciones científicas, como la Almirante Brown (1965), fundada a partir del destacamento naval que allí existía. Apenas dos años después se asentó en la isla Dundee, al este de la península de Trinidad, la Estación Aeronaval Petrel. Casi al mismo tiempo, hubo que clausurar el destacamento de Decepción, por el incremento de los movimientos sísmicos y una explosión volcánica.

La Fuerza Aérea se había impuesto la tarea de encontrar una zona apta para establecer una base de carácter permanente, que permitiera operaciones la mayor parte del año. En noviembre de 1968, dos helicópteros que operaban desde el rompehielos *General San Martín* realizaron un intenso reconocimiento sobre la isla Marambio, y hallaron una amplia meseta aplanada y casi horizontal que, por las características del terreno, bien podía ser acondicionada para la construcción de una pista de aterrizaje. Nació así la base aérea Vicecomodoro Marambio, un punto clave para las operaciones aeronáuticas, que permite la comunicación física permanente entre el territorio continental y el Sector Antártico Argentino.

La Antártida dejó de ser una quimera que despertaba las fantasías de la gente, para convertirse en un lugar soñado y lejano, pero presente y posible de ser conocido. Ya en 1958, el Comando de Transportes Navales había organizado un crucero, en el que viajaron alrededor de 200 personas, y en 1969 se dio continuidad a aquella iniciativa con cuatro cruceros turísticos que estuvieron a cargo de ELMA. Estas operaciones continuaron circunstancialmente a cargo de la Armada y de la Fuerza Aérea.

Con la creación de la Dirección Nacional del Antártico (ley 18.513, de 1969) se establecieron las bases jurídicas, orgánicas y funcionales para el planeamiento, ejecución, coordinación y control de la actividad, de acuerdo con los objetivos de la política y estrategias nacionales. Con su orientación se creó la base del Ejército Primavera (1977) en la Tierra de San Martín, que actuaba según un programa de observaciones glaciológicas y meteorológicas propuesto regularmente por el organismo. Por otra parte, ya se había previsto el reemplazo del viejo rompehielos, que alcanzaba el límite de su vida útil, por una moderna unidad construida en los astilleros finlandeses de Wartsila. El moderno buque polar, bautizado *Almirante Irízar*, llegó al país en 1979. Llevaba el nombre del comandante que, con el grado de teniente de navío, había conducido la corbeta *Uruguay* durante el rescate de la expedición de Nordenskjöld y los náufragos del *Antarctic*.

GRÁFICO 2
LA REPÚBLICA ARGENTINA EN LA ANTÁRTIDA
(BASES Y DESTACAMENTOS)



Fuente: Departamento de Estudios Históricos Navales de la Armada Argentina.

Poco antes de su arribo, se había fundado la base del Ejército Belgrano II, que venía a cubrir el vacío de la inhabilitada estación que con ese nombre había servido durante veinticinco años. En la campaña siguiente, el flamante rompehielos contribuyó a instalar otra valiosa estación científica que, por su ubicación, fue llamada Belgrano III. En febrero de 1982 se inauguró el último asentamiento del período apuntado: la base Jubany, en la isla 25 de Mayo del archipiélago de las Shetland, especialmente dedicada a estudios vinculados con la conducta humana, aspectos ecológicos y de biología marina (véase el gráfico 2).

La Dirección, además de conducir la política en el helado continente, llevaba adelante una intensa campaña de concientización nacional, que se difundía a través de la revista *Antártida* y se materializaba por la acción permanente del Instituto Antártico Argentino, que seguía proclamando los objetivos de su fundación: "asegurar en forma irrenunciable para la Nación Argentina los derechos históricos, geográficos y territoriales que le asisten sobre el sector de la zona antártica que le pertenece".

En concurrencia con todo este proceso, los miembros del Tratado Antártico sujetaron sus particulares emprendimientos a las sugerencias bienales de las Reuniones Consultivas, que consecuentemente fueron ratificadas por el país. Hasta 1983 fueron organizadas once asambleas –la segunda (1962) y la undécima (1981), con sede en Buenos Aires– y se adoptaron 110 recomendaciones. A éstas se sumaron reuniones especiales y otras informales, con tratamientos diversos, pero en todos los casos hubo una definida tendencia hacia el fortalecimiento de los principios iniciales y la prosecución de objetivos directamente vinculados con la preservación del ecosistema, la flora, la fauna y los lugares de interés geográfico e histórico. Este espíritu permitió la gestación de dos documentos de peso jurídico: el de la *Conservación de las focas en el Antártico* (1972), que tradicionalmente habían sido amenazadas, y otro denominado *Conservación de los recursos vivos marinos de la Antártida* (1980).

La incorporación de países adherentes al cuadro original y la posibilidad de su asociación como Estados consultivos, tal como ocurrió con Polonia en 1977, habían impuesto su propia dinámica al Tratado. De esta manera no sólo acusaban injerencia aquellos miembros con esfuerzos precisos sobre el suelo antártico, sino otros que adherían al documento, reconociéndolo como instrumento legal y regulador de la actividad; reafirmando la mayoritaria disposición hacia la internacionalización del territorio.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

En la primera parte de este capítulo se ha plasmado la evolución del poder marítimo desde los aspectos más representativos, acentuando los que definen la comprensión argentina de sus intereses nacionales en el mar. La cuestión ha sido estudiada con detenimiento desde el punto de vista económico, estratégico y geopolítico, y en determinados períodos, fue objeto de análisis especulativos, volcados hacia la formación de una conciencia nacional que los comprendiera. Sin embargo, exceptuando los aspectos que tienen que ver con lo

militar, referidos al poder naval, tratados en otros capítulos, son muy pocos los autores que se han ocupado del tema desde la perspectiva histórica.

El desarrollo de la marina mercante y de las vinculaciones necesarias, ha sido reflejado en la obra de AURELIO y ANSELMO GONZALEZ CLIMENT, *Historia de la Marina Mercante Argentina*, Buenos Aires, 1974. Publicada en 10 tomos y muy documentada, se ocupa en detalle de la evolución de las flotas fluviales y marítimas argentinas, y los asuntos de su incumbencia desde los tiempos coloniales hasta los primeros años de la década de 1970. El trabajo de AURELIO GONZÁLEZ CLIMENT, *Historia de la Industria Naval Argentina*, Buenos Aires, 1973, plantea adecuadamente la evolución de la industria hasta 1972; cuenta, además, con un inestimable apéndice documental. Para comprender algunos de los episodios fundamentales que hacen a la evolución de la marina comercial en el país, es interesante y reveladora la lectura de *La navegación en la cuenca del Plata*, Buenos Aires, 1961, una obra de carácter testimonial que expone las alternativas de las empresas Mihanovich y Dodero desde su gestación hasta la estatización de 1949. El Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana publica anualmente la actividad mercante y el desarrollo industrial y portuario de los Estados latinoamericanos, con datos actualizados y extractos de las memorias de cada empresa.

La obra editada por el DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS NAVALES, *Historia Marítima Argentina*, Buenos Aires, 1982-1993, publicada en diez tomos, bajo la dirección de Laurio H. Destéfani, se ha dedicado especialmente al tratamiento de estos temas. Sobre los puertos argentinos en el siglo XX han escrito CARLOS J. FRAGUÍO y AURELIO GONZÁLEZ CLIMENT; este último, además, se ocupa en otros capítulos del desarrollo y evolución de la flota mercante y la industria naval. Sobre el comercio marítimo argentino aparece un estudio analítico de HORACIO J. CUCCORESE y otro de NOEMÍ M. GIRBAL DE BLACHA. La Fundación Argentina de Estudios Marítimos publicó de JUAN P. VILLEMUR, *La pesca marítima y su problemática argentina*, Buenos Aires, 1988, y de LAURIO H. DESTÉFANI, *Caza marítima en nuestras costas*, Buenos Aires, 1984. El tema, con sus connotaciones políticas y económicas, ha sido bien tratado por CARLOS M. MAZZONI, *Paréntesis pesquero*, Buenos Aires, 1981. En el trabajo de CARLOS N. GUEVARA y RAFAEL A. DE ARCOS, *La problemática marítima argentina*, Buenos Aires, 1979, se desarrollan en tres tomos los principales aspectos que tienen que ver con los intereses marítimos desde la época colonial.

En torno a la edificación de la noción de los intereses marítimos en nuestro país, son clásicos los libros de SEGUNDO R. STORNI, *Intereses argentinos en el mar*, Buenos Aires, 1916, y *El mar territorial*, Buenos Aires, 1926, cuyos conceptos, difundidos en las décadas de 1910 y 1920, han sido ampliamente estudiados y desarrollados hasta el presente.

En el libro de ALBERTO O. CASELLAS, *La alternativa oceánica*, Buenos Aires, 1987, se reconoce en el mar una opción para enfrentar los problemas del futuro; es una obra integral, con un planteo moderno e interesantes aportes sobre el quehacer marítimo del siglo XX. Un enfoque sumamente didáctico y comprensivo es el que hace MARIO RAÚL CHINGOTTO, *El mar y los intereses argentinos*, Buenos Aires, 1982; lo mismo ocurre con el libro de HORACIO SALDUNA, *El mar que no miramos*, Buenos

Aires, 1990, y con el de LUIS F. MUSOLINO, *Cultura marítima*, Buenos Aires, 1995.

El Instituto de Publicaciones Navales, que realiza una amplia labor de divulgación sobre temas marítimos, ha publicado de JORGE A. FRAGA, *El mar y la Antártida en la geopolítica argentina*, Buenos Aires, 1980, y *Argentina y el Atlántico Sur*, Buenos Aires, 1983. Estas obras señalan la importancia política y económica del mar argentino y revelan, desde distintos puntos de vista, la vigencia de los intereses nacionales y extranjeros.

La Antártida Argentina y la acción nacional en el continente han sido objeto de vastos estudios historiográficos, además de contarse con aportes testimoniales de trascendencia. JOSÉ MARÍA SOBRAL plasmó sus experiencias en *Dos años entre los hielos*, Buenos Aires, 1904; la obra, de gran valor documental, describe las vicisitudes, experiencias y temores de aquel grupo de hombres de la expedición sueca en las soledades antárticas. Del mismo tenor es el texto de OTTO NORDENSKJÖLD, *Viaje al polo Sud*, Barcelona, 1904. JOSÉ MANUEL MONETA reflejó sus observaciones del continente en *Cuatro años en las Orcadas del Sur*, Buenos Aires, 1946.

Las negociaciones antárticas, sus alternativas y las instancias de la participación argentina en Washington después del Año Geofísico Internacional, están señaladas en el trabajo del presidente de la delegación argentina, ADOLFO SCILINGO, *El Tratado Antártico: defensa de la soberanía y la proscripción nuclear*, Buenos Aires, 1963.

También pueden consultarse las obras de ERNESTO J. FITTE, *El descubrimiento de la Antártida*, Buenos Aires, 1962; *Soberanía argentina sobre la península antártica*, Buenos Aires, 1973; *Escalada a la Antártida*, Buenos Aires, 1973; *Crónicas del Atlántico Sur*, Buenos Aires, 1974, y una cantidad de artículos del mismo autor, que destacan en importancia por su contribución erudita. LAURIO H. DESTÉFANI es autor de *El alférez Sobral y la soberanía argentina en la Antártida*, Buenos Aires, 1974. La *Historia Marítima Argentina*, cit., se ha ocupado del continente mediante varios trabajos de DESTÉFANI, *Las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur*, 1991; *Antártida Argentina (1900-1950)*, 1991, y *La Antártida y las islas subantárticas (1950-1991)*, 1993. El libro de RICARDO CAPDEVILA y SANTIAGO COMERCI, *Historia Antártica Argentina*, Buenos Aires, 1986, presenta un panorama conceptual muy amplio y preciso sobre el continente desde el siglo XIX, hasta la década de 1980. De los mismos autores, concurren investigaciones muy significativas: *La cuestión antártica durante la primera presidencia de Roca*, Buenos Aires, 1977, es un estudio esclarecedor sobre el estado del problema a fines del siglo XIX; también resulta de interés *Nuestra primera carta antártica y los trabajos de la corbeta Uruguay*, Ushuaia, 1976. Estos autores han aportado vastos estudios, que permiten conocer además de los aspectos políticos y jurídicos, la evolución de la cuestión y las características particulares del esfuerzo argentino en la región. Cabe citar, de CAPDEVILA, *Génesis de la integración de los territorios antárticos en la demarcación política de la Tierra del Fuego*, Ushuaia, 1976, y de COMERCI, *Soberanía argentina en el Antártico*, Buenos Aires, 1978; *La ciencia argentina en el Antártico*, Buenos Aires, 1979; *Acción argentina en la región austral*, Buenos Aires, 1979; *Argentina, Chile, Gran Bretaña y la Antártida en la década del cuarenta*, Buenos Aires, 1992, y *Cronología de la presencia aérea en la Antárti-*

da, Buenos Aires, 1995. La vocación y los esfuerzos del general Hernán Pujato están tratados en el libro de Eugenio A. Genest, *Pujato y la Antártida Argentina*, Buenos Aires, 1998.

Las campañas y la acción de la Armada se reflejan en los trabajos de Enrique J. Pierrou, *Noventa años de labor de la Armada Argentina*, Buenos Aires, 1975, y *La Armada Argentina en la Antártida (1939-1959)*, Buenos Aires, 1981. Sobre la actividad de la Fuerza Aérea, se ha publicado la obra de Rubén O. Palazzi, *Alas sobre el sexto continente*, Buenos Aires, 1999.

El tratamiento geopolítico, estratégico y jurídico de la cuestión ha sido expuesto por Eugenio A. Genest, *Naturaleza y alcance de nuestra reivindicación territorial sobre tierras e islas polares*, Buenos Aires, 1985; Ángel E. Molinari, *Cuestión de la Antártida en las Naciones Unidas*, Buenos Aires, 1986; Adolfo Quevedo Paiva, *Antártida, pasado, presente, y ¿futuro?*, Buenos Aires, 1987; Carlos J. Moneta, *La Antártida en el sistema internacional del futuro*, Buenos Aires, 1989; Jorge A. Fraga, *El mar y la Antártida en la geopolítica argentina*, cit., y *La Antártida reserva ecológica*, Buenos Aires, 1992.

22. Las Fuerzas Armadas (1914-1943)

Guillermo Andrés Oyarzábal

Desde la Gran Guerra hasta el golpe de 1930

Los militares y el presidente Yrigoyen: politización y desencanto

Al estallar la conflagración mundial de 1914, las Fuerzas Armadas argentinas se hallaban inmersas en un proceso de profesionalización producto de la Ley Orgánica de 1905. Ésta había normalizado el servicio militar obligatorio y dispuesto el cuerpo legal necesario, en procura de instituciones militares que pudieran responder efectivamente a los requerimientos de la Nación.

La crisis internacional había demostrado que ante un conflicto de proporciones inmensas no se podía descartar la intervención armada contra países extracontinentales; pero con esta salvedad, y sobre la base realista de las posibilidades económicas, las hipótesis de conflicto siguieron sosteniéndose sobre el criterio de "enemigos más probables", definidas dentro del marco de las naciones americanas y centradas particularmente en las limítrofes. Sin desestimar los puntos de fricción con Uruguay, Paraguay y Bolivia, todos los planes tomaron como base para establecer las necesidades materiales de guerra, un posible enfrentamiento contra Brasil, Chile o la coalición de ambos, dados su potencial económico-militar y su proyección marítima. La concepción estratégica tenía un carácter netamente defensivo, que se apoyaba en los criterios de "neutralidad, decoro y honor nacional" y negaba explícitamente intenciones ofensivas.

Aunque la Primera Guerra Mundial impedía la posibilidad de incrementar los recursos y atrasaba cualquier intento de modernización, la concepción de un nuevo ejército profesional de acuerdo con la evolución tecnológica, era una aspiración consensuada. Así lo demostraron las correcciones realizadas en 1915, mediante la ley 9.675, que incorporaba aspectos inherentes a la jerarquía militar, reducía la cantidad de oficiales en cada grado y aumentaba el tiempo mínimo para el ascenso. Las medidas tendían a lograr homogeneidad entre los cuadros a partir de la definición de criterios comunes para el desenvolvimiento de la carrera militar, con el propósito de alcanzar mayor flexibilidad operativa.

El gobierno de Hipólito Yrigoyen no habría de cambiar el perfil consolidado durante los años previos, que por otra parte, beneficiaba la imagen del país en el exterior y mostraba la unidad de criterios en torno de los problemas de defensa.

Comprendidas como parte del gobierno democrático, y no como una fuerza separada de éste para el cumplimiento de misiones específicas, fue formándose en la conciencia militar la convicción de que en sus instituciones se depositaba la responsabilidad de respaldar aquellos principios. El radicalismo había apelado a la actuación de sectores militares en cada una de sus asonadas revolucionarias y tanto Yrigoyen como sus partidarios esperaban de las Fuerzas Armadas apoyo sin condicionamientos a los ideales democráticos que sentían representar. La elección de civiles para cubrir los ministerios castrenses contribuyó a respaldar aquel pensamiento. El Ministerio de Guerra fue ocupado sucesivamente por los doctores Elpidio González y Julio Moreno, y el de Marina por el ingeniero Federico Álvarez de Toledo y sobre el final del período, por el contraalmirante Tomás Zurueta.

La idea de que cualquier intervención institucional por la defensa de los valores democráticos era legítima, otorgaba a las Fuerzas Armadas un papel más activo y protagonismo constante. A estos razonamientos se unían medidas concretas, como el proyecto legislativo impulsado vigorosamente por Yrigoyen y aprobado por una ley de octubre de 1923, que reconocía la reincorporación y ascensos de aquellos militares excluidos por participar en los movimientos revolucionarios de 1890, 1893 y 1905. Curiosamente, la medida apoyaba sus fundamentos en el principio de que las obligaciones cívicas no deben subordinarse al deber militar.

Además, el papel que ejercieron como sostenedores del poder político y la participación de oficiales y tropas en las intervenciones federales, huelgas y revueltas, contribuyeron a politizar los cuadros y modificaron su perfil profesional. Analistas destacados señalan la responsabilidad del primer presidente radical en la gestación del espíritu golpista de muchos militares: "El sesgo trágico del problema –entiende Robert Potash– consistía en que con sus intentos de reparar las injusticias del pasado, Yrigoyen estaba contribuyendo a socavar la tradición no muy vigorosa de prescindencia militar respecto de la actividad política, y a debilitar el sentido de unidad del cuerpo de oficiales".

La participación en la represión de los más importantes movimientos de reivindicación obrera descolocó a los militares, que no pudieron comprender la pertinencia del doble discurso, a veces tan condescendiente con los proletarios y otras, enfrentado a ellos. Por otra parte, la habilidad política del caudillo radical lo colocaba ante la opinión pública en la posición de un observador inocente, que implícitamente dejaba caer toda la carga de los desgraciados sucesos en la conducción castrense. "La desconfianza creciente que éste (el Ejército) le tiene al presidente radical –afirma Alain Rouquié– se origina principalmente en la sensación de ser utilizado demasiado frecuentemente y en contradicción con las tendencias populistas oficiales para restablecer el orden."

Las primeras intervenciones de cierta trascendencia tuvieron como protagonista a la Marina sobre los últimos meses de 1917. En Comodoro Rivadavia se levantó el personal de explotación del petróleo, que invocaba una serie de reclamos, producto de las deficientes condiciones de habitabilidad, alimentación y servicio médico, maltrato, exceso de horas de trabajo y desconfianza hacia la administración empresaria. A cargo de la solución fue comisionado el capitán de fragata Enrique Fliess, comandante del crucero acorazado *San Mar-*

tín. Se movilizaron tropas, pero el conflicto pudo resolverse por un acuerdo entre las partes, sin derramamiento de sangre. Fliess quedó a cargo de la administración en Comodoro Rivadavia hasta 1922. La Armada también actuó durante la huelga de obreros de frigoríficos apoyada por el sindicato de marinos. En aquella oportunidad, Yrigoyen optó por la fuerza, condicionado por las presiones de Estados Unidos y Gran Bretaña que invocaban el encarecimiento de los abastecimientos para la guerra. En los primeros meses de 1918, todos los trabajadores se reintegraron a sus puestos.

Algunos analistas sostienen que la actitud del gobierno en aquel suceso sentó un precedente de la "Semana Trágica" de 1919. Ésta puede ser considerada la nota de mayor trascendencia, vinculada con la actuación militar en la represión social. La orden de intervención ante la huelga general originada en el conflicto sostenido por los obreros de los talleres metalúrgicos Vasena, llegó tardíamente, cuando los enfrentamientos contra las fuerzas policiales estaban totalmente fuera de cauce. Aunque el comandante de la guarnición de Campo de Mayo, general Luis Dellepiane, actuó con celeridad, sofocó la revuelta y al mismo tiempo frenó los excesos de la represión, la Semana Trágica trajo aparejadas otras consecuencias: ratificó con sangre las diferencias sociales e ideológicas existentes en la base de la sociedad y sembró la semilla de una intolerancia que se magnificaría en el futuro. A la vez, sirvió de pretexto para la aparición de asociaciones paramilitares, que se armaron en prevención de agrupaciones socialistas y anarquistas enquistadas en el movimiento obrero y del incipiente comunismo internacional.

Estos grupos paramilitares, que se reunían en el Centro Naval, contaron con el apoyo de destacados oficiales como los contraalmirantes Manuel Domecq García y Eduardo O'Connor. El primero, un radical algo distante del espíritu del gobierno; el segundo, un comprometido militante que había participado en la revolución de 1890 y que tras ser separado de la Armada en 1915, fue reincorporado por Hipólito Yrigoyen para desempeñarse al mando de la Escuadra de Mar en 1917. Toda esta actividad tuvo su corolario pocos meses después con la creación de la Liga Patriótica, presidida por el ex diputado Manuel Carlés.

El último de los sucesos relevantes de esta naturaleza sucedió muy lejos de Buenos Aires, y por ello careció en su momento de la difusión que mistificó el asunto muchos años después. Hacia 1920, el descenso del precio de la lana y la pérdida de mercados de carne ovina incidieron directamente en las condiciones de vida de los obreros, que vieron aún más reducidos sus sueldos y amenazados sus empleos. El estallido de huelgas en el Sur, especialmente en Chubut y Santa Cruz, contribuyó a profundizar la crisis. Finalmente, el gobierno envió un número reducido de efectivos del 10º Regimiento de Caballería, al mando del teniente coronel Héctor Benigno Varela.

El arbitraje pacificó aparentemente la zona pero no conformó a los estancieros, que lo percibían como una claudicación y pretendían drásticas medidas contra los sediciosos y sus líderes. Las dificultades no terminaron; ante la negativa de los principales terratenientes de conciliar con los obreros, se desencadenó una nueva huelga, pero esta vez, más fortalecida que la anterior. Mientras tanto, consciente de que la situación se escapaba de control, el gobernador interino de Santa Cruz, Francisco Céfali, reclamó el auxilio del Poder Ejecutivo nacional, y en Buenos Aires, el canciller britá-

nico y el encargado de negocios de los Estados Unidos, exigieron al ministro de Relaciones Exteriores, Honorio Pueyrredón, garantías y la solución del conflicto.

En la consideración del gobierno, nadie estaba más preparado que Varela para enfrentar la escalada. Por ese motivo, sin que pudiera entrevistarse con Yrigoyen y con órdenes ambiguas emitidas por el Ministerio del Interior, volvió al mando de las tropas, ahora con una actitud muy distinta. La gestión del Ejército y especialmente el espíritu conciliador de su jefe habían sido objeto de duras críticas y Varela no podía permitirse nuevas insinuaciones de debilidad. Aplicó la ley marcial y se sucedieron enfrentamientos aislados con un número considerable de bajas entre los huelguistas. En Río Gallegos, los principales cabecillas fueron fusilados.

Aunque el número de muertos, en virtud de las especulaciones políticas e ideológicas imperantes en la época, no puede precisarse, las aproximaciones más confiables se acercan a los 200 hombres. Ha sido apenas divulgada la participación de la Marina en estos acontecimientos: fuerzas navales se ocuparon del traslado de las tropas e intervinieron circunstancialmente en la neutralización de las revueltas, también con el probable saldo de algunos fusilados.

La violenta solución concebida para la Patagonia, mal recibida por el yrigoyenismo en la medida que oscurecía su imagen, fue el inicio de un camino lleno de desavenencias entre vastos sectores militares y los partidarios más adictos al Presidente. Éste había decidido la represión y garantizado la libertad de acción de sus ejecutores, como lo demostraba la propia imprecisión de las directivas recibidas por el jefe militar. Luego, con el conocimiento de los oficiales implicados y como cediendo a sus presiones, ordenó al ministro de Guerra la elaboración de un decreto que respaldara la acción del Ejército durante los desgraciados sucesos, pero la directiva se diluyó en el tiempo y jamás fue cumplida. Tampoco hubo investigación, a pesar de los reclamos en tal sentido de la bancada socialista, apenas apoyada por dos diputados radicales y un número igual de conservadores. Mientras tanto, los anarquistas extremaron sus acusaciones y atacaron duramente a los militares responsables, hasta que un hombre salido de sus filas tomó la justicia por mano propia. Varela fue asesinado el 27 de enero de 1923.

Todos estos hechos explican que las relaciones de Yrigoyen con las Fuerzas Armadas sufrieran a lo largo de su mandato un progresivo desgaste, que se manifestó claramente en los últimos años. La Liga Patriótica, surgida de la cuna misma del radicalismo y ahora crítica implacable de la disposición social del gobierno, fue nutriéndose progresivamente de oficiales que encontraron allí un lugar para canalizar sus inquietudes y algunas de sus aspiraciones. Al finalizar el período presidencial, la influencia de la Liga ocupaba un lugar de cierta relevancia como grupo de poder y en ella actuaban, además de muchos militares, un sector muy importante de radicales desencantados.

También en el seno del Ejército se formó una sociedad secreta que llegó a tener relativa importancia en los primeros años de la década. La Logia General San Martín, con menos pretensiones de influencia política que la Liga, se gestó particularmente para corregir la desviación profesional y aglutinó a un importante grupo de oficiales que, en última instancia, definieron los rasgos de un faccionalismo en gestación.

COINCIDENCIAS Y CONTRADICCIONES: DESDE ALVEAR HASTA 1930

El acceso al poder de Marcelo T. de Alvear y el apoyo a su candidatura por parte del viejo caudillo tuvieron mucho que ver con el marcado resentimiento antes referido y la necesidad de armonizar posiciones para evitar una escisión del partido. Efectivamente, el nuevo presidente tenía el perfil ideal para lograr el retorno de la confianza en sectores sociales que, con razón o sin ella, se habían sentido desplazados por el primer gobierno radical.

En política internacional se mantuvieron los mismos ideales. Los delegados argentinos en la Quinta Conferencia Panamericana (Santiago de Chile, 1923) fueron instruidos respecto de "hacer resaltar el espíritu pacifista" y de aceptar "teóricamente la ventaja de limitar los armamentos o aun llegar a un desarme relativo". No obstante, la actitud frente a las Fuerzas Armadas cambió sustancialmente. Los ministerios de Guerra y de Marina fueron ocupados por oficiales superiores con poder de convocatoria dentro de sus fuerzas; en el primer caso fue designado el coronel Agustín P. Justo, y en el segundo el almirante Manuel Domecq García.

Justo llegaba al ministerio luego de servir nueve años consecutivos en el Colegio Militar, como subdirector, primero y luego a cargo de la dirección. Allí había participado activamente en la formación de las últimas promociones de oficiales y su pensamiento indudablemente había influido en muchos espíritus.

A tan pocos años de la Gran Guerra, es comprensible que el papel de las instituciones armadas fuera discutido en el seno de la sociedad. La posición más extrema fue defendida desde distintos sectores del sindicalismo por los anarquistas. Ellos sostenían que la guerra europea era una operación comercial de la burguesía, que se valía del proletariado para defender un Estado que no les pertenecía. Como consecuencia, la noción de patria no era más que una máscara que pretendía ocultar los verdaderos objetivos: la consolidación y crecimiento de los capitales burgueses, donde los ejércitos nacionales constituían un mero instrumento de esa política.

Sin embargo, el grueso de la comunidad argentina estaba lejos de coincidir con aquellos principios y no ponía en tela de juicio la necesidad de instituciones militares. Con esta premisa, en el Congreso se enfrentaban dos concepciones esencialmente distintas. La primera, sostenida por los socialistas y secundada por los demócratas progresistas, defendía la idea de que el orden de la posguerra, al amparo de los nacientes organismos internacionales, sería capaz de evitar el conflicto armado. Estaban a favor del desarme y del mantenimiento de fuerzas moderadas. Juan B. Justo fue el principal vocero de esta tendencia: "Entiendo –razonaba el senador socialista ante la Cámara en 1926– que la técnica destructiva se desarrolle en proporción a las necesidades, y, por consiguiente, que en momentos y épocas determinadas se haya desarrollado más que cualquier otra actividad de la Nación; pero en el estado normal y en una época histórica como la que recorremos, me parece que cada vez debe tomar menos de la actividad nacional toda y del conjunto de los gastos públicos de la Nación". Sus conceptos, en contra de la política de crecimiento militar planteada por el gobierno, se tradujeron en medulosos debates y agitadas interpelaciones. Por su parte, en nombre del Poder Ejecutivo, Agustín P. Justo

respaldaba la hipótesis opuesta, basada en el principio de los objetivos nacionales y en el criterio de que, ante la existencia de intereses comunes, la guerra era posible. Sobre estos elementos, y con el apoyo general de las distintas tendencias del radicalismo y los conservadores, diseñó y llevó adelante el proyecto del nuevo Ejército, tanto que su gestión comenzó transformando la antigua denominación de Ejército Nacional por la de Ejército Argentino (resolución ministerial del 30 de octubre de 1922).

Domecq García, el mismo que había apoyado a la Liga Patriótica desde el Centro Naval, se había formado según los principios de la concepción estratégica de Arthur T. Mahan y, como los hombres de su generación, fomentaba el lugar privilegiado del poder naval para la defensa del patrimonio nacional y su desarrollo. Como observador durante la guerra ruso-japonesa, pudo conocer en operaciones reales el carácter del combate en el mar, la táctica y sus operaciones. Su obra, en cinco tomos, sobre la experiencia bélica de Japón, tuvo marcada influencia en los planes navales y su opinión fue consultada en el diseño de los pliegos para la construcción de los buques más modernos. De la misma manera que Justo, desarrolló desde el Ministerio de Marina una acabada política de adquisición de medios que se proyectó hasta 1943.

Otro de los objetivos compartidos por los ministerios castrenses fue la profesionalización de los cuadros. Con hechos concretos, particularmente desde el Ministerio de Guerra, se buscó alejar a los militares en actividad de las preocupaciones políticas. La prohibición de participar en cuestiones de esta naturaleza y la exclusión, en la medida de lo posible, de las intervenciones federales, fueron prueba de ello. Sin embargo, el apartamiento hacia la esfera estrictamente profesional se resolvió gracias a las inversiones que pudieron ser ejecutadas por la ley 11.266 (de Armamentos) de 1923 y la ley 11.378 (de Armamentos Navales), sancionada en 1926.

Si bien los presupuestos aprobados para la administración militar no sufrieron variaciones considerables y se mantuvieron por debajo del 18% del gasto total e incluso disminuyeron (véase el cuadro 1), las leyes citadas señalaron un incremento en las erogaciones extrapresupuestarias, que en 1927 superaron, sólo en armamentos, los 85 millones de pesos. La primera sanción legislativa permitió la incorporación de armas, equipos del extranjero y la creación de fábricas militares. La otra fue un respaldo para la Armada que la institución supo aprovechar, aun cuando no se alcanzaron los objetivos más ambiciosos. Se autorizaba la construcción de tres cruceros ligeros, seis destructores y los primeros submarinos, además de una base en Mar del Plata. Estas iniciativas tuvieron gravitación durante dos décadas y sólo sufrieron una merma en sus propósitos durante los cortos períodos gubernamentales de la segunda presidencia de Yrigoyen y el gobierno de facto de José F. Uriburu.

En otro orden, se advierte la progresiva intervención en las cuestiones vinculadas con el desarrollo tecnológico e industrial del país, asuntos de pertinencia castrense, en tanto se relacionaban directamente con la defensa nacional, y que abrieron al poder militar un nuevo campo de injerencia.

Después de la Primera Guerra Mundial se produjo una franca recuperación de las industrias, especialmente del petróleo y de la metalurgia. En lo referente al transporte y a las comunicaciones, el conflicto demostró la

CUADRO 1

ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA GASTOS ORDINARIOS DE ADMINISTRACIÓN GENERAL, según leyes de presupuesto (anexos F. Guerra y G. Marina)

Año	*Presupuesto*	*Asignado a Guerra*	*Asignado a Marina*	*Gastos militares %*
1913	323.159.964,48	29.840.716,74 (9,23 %)	26.083.313,81 (8,07 %)	17,30 %
1917	324.274.976,91	28.522.126,37 (8,79 %)	24.376.287,27 (7,51 %)	16,30 %
1922	459.171.586,47	44.145.357,56 (9,61 %)	36.459.117,45 (7,94 %)	17,55 %
1927	646.795.428,99	61.959.053,31 (9,57 %)	43.882.062,75 (6,78 %)	16,35 %

importancia de contar con aviación comercial y una marina mercante capaz de proveer al país sin condicionamientos externos. Las circunstancias fueron evaluadas por el Estado, que se apoyó en el papel de las Fuerzas Armadas para dar cabida al desarrollo nacional en esas áreas. De esta manera se incentivó la preparación científica y la participación de oficiales en las materias que podían servirse de sus conocimientos y experiencia.

En 1922, el capitán de navío Segundo Storni concibió el Proyecto del Régimen del Mar Territorial, presentado en nombre del gobierno en la 31° Conferencia de la International Law Association. El documento, conocido como "doctrina Storni", revelaba en 22 puntos la posición argentina y sostenía, a partir de parámetros estrictos, el derecho de cada país de estimar los límites de su mar territorial y someterlos luego a la consideración de los otros Estados marítimos.

Por entonces, la industria militar ocupaba un legítimo lugar, desde donde se concebía con claridad la necesidad de alcanzar, en lo económico, la misma independencia lograda en lo político. Desde el Ejército, y precisamente a partir de las insuficiencias que denunciaban sus talleres, se impulsaron cambios tendientes al autoabastecimiento de acero, combustibles y explosivos.

En 1920, la designación de Enrique Mosconi al frente de la Dirección Nacional de Aeronáutica lanzó su figura más allá del entorno institucional. Al enfrentar la reorganización de la aviación militar, profundizó sobre la importancia de la aviación civil como factor económico de protagonismo vital. Mosconi hablaba de encauzar la utilización del avión, arraigar la industria, estimular el deporte y convertirlo paulatinamente en actividad comercial. De esta manera, la producción aeronáutica podría ser orientada hacia la fabricación de máquinas de guerra ante un conflicto: "Veo en la aviación civil la grande y sólida reserva de la aviación militar".

Cuando en 1922 fue nombrado director general de Explotación del Petróleo, tenía una idea muy acabada de las limitaciones que imponían las características de la obtención y comercialización de los hidrocarburos en el país, para la industria en general y especialmente para la aviación militar. Coincidentemente con los paradigmas vigentes, como oficial en actividad, Mosconi fue un dinámico defensor de la nacionalización de los combustibles y desde la dirección de Yacimientos Petrolíferos Fiscales desarrolló una labor incansable hasta lograr el reconocimiento de la industria petrolera argentina. Durante los ocho años que duró su gestión, la producción de crudo creció

de 348.888 m^3 a 828.013 m^3 y las utilidades mostraron una curva ascendente, con un salto de $ 32.180.039 en 1922 a $ 101.738.387 en 1930. Junto a la expansión de las exploraciones en el Norte, Noroeste y Sur argentinos, fueron inauguradas las destilerías de La Plata y plantas de almacenamiento en Concepción del Uruguay, Santa Fe, Dock Sud, Mar del Plata e Ingeniero White. Además se impulsó la primera flota petrolera.

Al asumir por segunda vez Yrigoyen, las rehabilitadas relaciones entre el poder político y los militares sufrieron un nuevo revés. Las razones se entroncan en la primera presidencia; pero reconocen su verdadero origen en el período de Alvear, que le había dado a las Fuerzas Armadas un amplio aunque impreciso lugar en las cuestiones fundamentales del Estado.

Algunas de las antiguas prácticas fueron revitalizadas y los ministerios se ocuparon con conocidas figuras de su gobierno anterior: el de Guerra, por el general Luis J. Dellepiane y el de Marina, por el contraalmirante Tomás Zurueta.

Si bien el presupuesto nacional no refleja una merma en las asignaciones, e incluso se incrementaron los sueldos y pensiones, los gastos tradicionalmente utilizados para la adquisición y tecnificación de armamentos sufrieron una reducción considerable. Muchos emprendimientos ya iniciados fueron interrumpidos y algunas unidades, especialmente las más condicionadas por la tecnología, se vieron envueltas en los problemas propios de la falta de recursos.

La debilidad defensiva de la Argentina y especialmente la ausencia de presencia militar al sur de Bahía Blanca, se hizo manifiesta en enero de 1930, cuando el general Severo Toranzo, en misión especial, se entrevistó con el presidente alemán Paul von Hindenburg y recibió la noticia de que Chile planeaba una invasión a la Patagonia. Para confirmar aquellas aseveraciones fueron enviados dos aviones patrulleros Fairey III Corsair. La unidad aeronaval, comandada por el alférez de navío Alberto Sautú Riestra, mediante un prolijo relevamiento fotográfico verificó la presencia de concentraciones de tropas chilenas en los pasos cordilleranos neuquinos. A los efectos de disuadir la amenaza se desplegaron efectivos sobre el río Neuquén, mientras que, vulnerado el secreto de la operación, las fuerzas trasandinas regresaron a sus respectivos acantonamientos.

Por encima de estos incidentes, la presidencia de Yrigoyen siguió acumulando elementos de desprestigio. Meses después cayó por la fuerza de un golpe militar, que encontró campo fértil en un país desencantado y sumido en una crisis interna de connotaciones internacionales.

En realidad, el movimiento encabezado por el general José Félix Uriburu el 6 de septiembre de 1930, tuvo poco que ver con la situación profesional de las Fuerzas Armadas. En lo que se refiere al ámbito estrictamente castrense, se vincula con la actividad política de influyentes hombres de armas e instituciones civiles relacionadas con el Ejército y la Marina, y con los devaneos de militares personalistas primero, y antipersonalistas después, con los radicales.

Sin olvidar esto, se pueden mencionar como razones de la intervención militar la utilización de las Fuerzas Armadas como grupo de represión interna; la politización, producto de la asignación de funciones desvinculadas de la actividad específica; y el descontento por la desatención de los problemas castrenses.

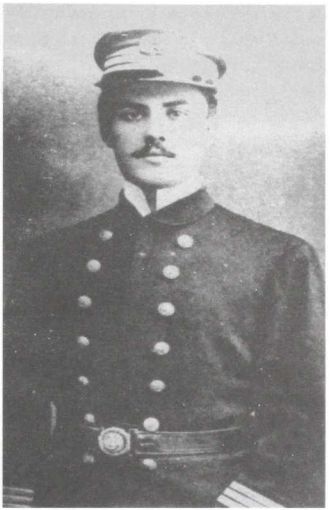
El liderazgo de Uriburu en los acontecimientos revolucionarios obedece, en cambio, a la existencia de grupos militares que, como él, simpatizaban con ideas nacionalistas y estaban profundamente disconformes con la debilidad de un gobierno incapaz de tomar decisiones enérgicas. Por otra parte, contó con la aprobación implícita de sectores mayoritarios, también descontentos, aunque mucho más cercanos al pensamiento liberal conservador que al nacionalismo combativo.

ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA EVOLUCIÓN MILITAR HASTA 1930

El Ejército

En 1913, la plana de personal superior del Ejército superaba los 1.800 hombres, de los cuales 400 estaban asimilados a los cuerpos auxiliares. La tropa se hallaba conformada por 4.300 efectivos y 15.000 soldados conscriptos. En 1920, el cuadro de oficiales había aumentado apenas en 100; los suboficiales y tropa sumaban 5.900 plazas y servían 16.000 conscriptos. Hacia 1927, prácticamente no se había modificado esa composición: la oficialidad alcanzaba los dos millares y el incremento en los cuadros subalternos fue de 400 individuos. Sin embargo, se advierte la tendencia a aumentar el número de conscriptos, con una incorporación de 21.000 hombres.

En el orden interno, el período se caracterizó por la continuidad del modelo concebido a fines del siglo XIX, centrado en la optimización de la organización, servicios, instrucción y perfeccionamiento de las estructuras, junto con la modernización de los medios materiales, conforme con los adelantos de la época, y la necesidad de mantener el equilibrio de poder combativo frente a las principales potencias fronterizas.



Jorge Newbery, con uniforme de la Armada. Archivo fotográfico, Departamento de Estudios Históricos Navales.

Esta política, que encontraba sus antecedentes más precisos en la mencionada reforma de 1915, fue lanzada efectivamente en 1916, con la disolución del Gabinete Militar. El hecho dio lugar a la creación de las direcciones generales de Personal, Arsenales y Guerra, Sanidad, Tiro y Gimnasia, Ingenieros y Administración, todas dependientes del Ministerio de Guerra. La organización se instrumentaba para responder a las últimas leyes en materia militar, especialmente la de servicio obligatorio, que ampliaba el marco social del Ejército y empezaba a marcar la urgencia de abordar con mayor eficacia los problemas administrativos y de control del personal. Pero también obede-

cía a las nuevas exigencias militares, notablemente condicionadas e influidas por la guerra mundial, que puso sobre la mesa el compromiso estratégico de aprovechar la materia prima nacional, independizarse de la producción extranjera y promover el desarrollo de la industria privada argentina. A lo largo de 1923 se reestructuró la Secretaría de Guerra y se creó el cargo de inspector general del Ejército para atender todo lo concerniente a la disciplina, instrucción y preparación bélica.

Existían entonces cinco comandos de división de Ejército, organizados con criterio geográfico. Cada uno de ellos contaba con dos brigadas de infantería, una de caballería, una de artillería y otra de zapadores, que extendían el brazo armado en sus zonas de influencia. La 1ª División tenía su asiento en Buenos Aires, y las otras respectivamente en Campo de Mayo, Paraná (Litoral), Córdoba (Centro y Oeste) y Tucumán (Norte). Esta distribución respondía a la concepción geopolítica tradicional, que concentraba el máximo esfuerzo militar en el Río de la Plata, el Litoral y los principales pasos fronterizos del Oeste. La ubicación de las unidades estaba dispuesta según criterios de movilización, por lo que se consideraban las posibilidades de desplazamiento, vías de comunicaciones y principios de apoyo mutuo. Las mayores concentraciones estaban en las sedes de los comandos mencionados. Pero hacia 1917 eran importantes también los establecimientos militares en las provincias de Mendoza, San Luis, Salta y Corrientes, además de una aislada brigada de caballería en Zapala (Neuquén). Sobre aquel esquema primario se apoyó la organización del Ejército hasta 1943. Sin embargo, es necesario advertir la gran movilidad de estas unidades, con frecuentes cambios de denominación, funciones y emplazamientos.

La base operativa, la constituían las unidades de tropa encuadradas en las armas de infantería, caballería, artillería, ingenieros, y desde 1912, la aviación. Mientras las cuatro primeras, ya consolidadas, se nutrían del crecimiento propio de los tiempos y evolucionaban tecnológica y doctrinariamente, la última, que centraba sus actividades en la Escuela de Aviación Militar, se encontraba en plena formación y por lo tanto fue objeto de la mayor atención. Dicho instituto, creado durante la presidencia de Roque Sáenz Peña, fue producto del esfuerzo de un grupo de aviadores, entre los que se encontraba Jorge Newbery, nucleados en el Aero Club Argentino. Verdaderos precursores, donaron tres aeroplanos a los ministerios de Guerra y de Marina y cedieron las instalaciones del parque aerostático para instrucción de las dos fuerzas.

Aunque la situación internacional limitaba el desarrollo aeronáutico, que debía desenvolverse con los escasos recursos originales, se mantuvo un esfuerzo considerable que sentó las bases de la industria futura. En 1920, con la creación del Servicio Aeronáutico, se llevó a cabo la organización de los servicios esenciales para su desenvolvimiento, especialmente en lo concerniente al adiestramiento de pilotos, navegantes y formación de unidades de guerra.

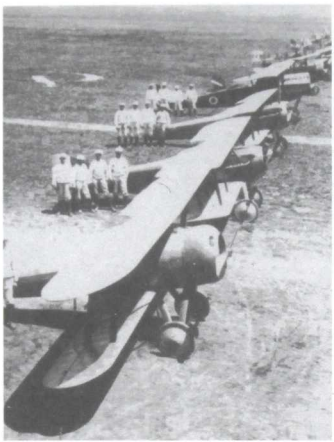
Por iniciativa del general de división Rodolfo Martínez Pita se fundó en 1916 la Biblioteca del Oficial, dependiente del Círculo Militar. En poco tiempo se convirtió en un organismo capaz de concentrar las inquietudes profesionales, académicas e historiográficas del personal del Ejército con una vasta producción de libros de interés militar, que continúa en el presente.

En 1918, la reorganización del Instituto Geográfico Militar aseguró la ejecución de

Maniobras militares, San Rafael de Cuyo, Mendoza (diciembre de 1924). Archivo General de la Nación.

trabajos geodésicos y levantamientos topográficos militares y civiles. Progresivamente se reconocía el papel de las Fuerzas Armadas y particularmente del Ejército en el desarrollo científico y tecnológico del país. Con ese espíritu se creó la Escuela de Aplicación de Sanidad Militar, que orientó la reglamentación existente en la materia y fomentó el perfeccionamiento profesional con la participación en reuniones científicas.

Al finalizar la guerra, era indispensable aplicar los adelantos que la experiencia bélica había dejado en el orden técnico y operativo. A semejanza de los ejércitos más evolucionados, la aparición de blindados y automotores revolucionó la táctica y muchos principios doctrinarios. El impulso y perfeccionamiento de las armas automáticas, la confirmación de la aviación como elemento de combate y el notable desarrollo de las comunicaciones, junto con la introducción de medios a tracción mecánica, determinaron cambios en los antiguos servicios y la creación de otros. Ésta fue una transformación paulatina que señaló un franco crecimiento cuantitativo pero que no modificó sustancialmente el carácter de las armas tradicionales y menos aún el del material bélico. No se incorporaron blindados, y particularmente la caballería siguió aferrada a sus tradiciones sin modificar en lo esencial su constitución y doctrina, mientras que la artillería continuó apoyada en medios largamente probados, en particular el cañón Krupp 7,5 cm, ya superado en el mundo por armas de mayor calibre, velocidad y alcance.



Escuadrilla de la escuela de aviación militar "El Palomar" (junio de 1925). Archivo General de la Nación.

En el ámbito de las unidades primarias, se reseñan apenas algunos de los cambios más notables. Se crearon el Destacamento de Montaña de Cuyo en Mendoza y el Comando de Destacamento Norte en Salta en 1923, y el Regimiento 7 de Infantería de Línea, en septiembre de 1924. En la caballería se establecieron los destacamentos de zapadores pontoneros de Caballería 2 (Campo de Mayo, Buenos Aires), 3 (Concordia, Entre Ríos) y 4 (San Rafael, Mendoza) y se reorganizó el Regimiento 1, que pasó a denominarse Escolta Presidencial Granaderos a Caballo General San Martín. En la artillería, la tendencia fue aumentar la potencia de fuego de las unidades mediante reestructuraciones internas y se creó un grupo de reconocimiento para servir en la Escuela de Artillería. El arma de ingenieros también fue reorganizada a fin de flexibilizar la instrumentación de sus servicios. En los regimientos de infantería, se incorporaron secciones de transmisión, y se fueron integrando así los adelantos logrados en comunicaciones. Paralelamente fueron disueltas las brigadas de Caballería I (Campo de Mayo), V (Salta) y VI (Curuzú Cuatiá), el batallón de la Escuela de Tiro, las compañías de ametralladoras de los regimientos de Infantería 8 y 10 y el Regimiento de Obuses de Campaña 1.

También se reestructuraron las escuelas militares según las armas (Escuelas de Infantería, Caballería y Artillería) y se creó la Escuela de Tropas de Comunicaciones. Este hecho constituyó la base de lo que sería el arma de comunicaciones.

Efectivamente, éstas habían ganado un legítimo lugar en las operaciones de guerra, especialmente en el combate, donde había quedado demostrada su importancia para el ejercicio del comando. En 1928 se creó la Dirección General de Tropas y Servicios de Comunicaciones que con carácter de gran repartición concentraba, entre otras, las tareas de: preparar los reglamentos, proveer, construir y mantener en servicio el material y proponer la organización y empleo de las tropas. Del Colegio Militar egresaron los primeros subtenientes del arma de Ingenieros, especializados en comunicaciones. En apenas seis años prestaban servicios tres batallones de la orientación, los dos primeros con asiento en El Palomar y el último en Paraná, dentro de la tercera división del Ejército.

La aviación, naturalmente, tuvo un desarrollo notable que superó en mucho al de las otras armas. Se crearon nuevas bases, unidades y organismos, pero el esfuerzo más extraordinario se canalizó hacia la fabricación de aviones en el país. Fueron compradas máquinas e instrumentos para las instalaciones

Ángel María Zuloaga, pionero de la Aviación Militar. Óleo de Emilio Centurión.

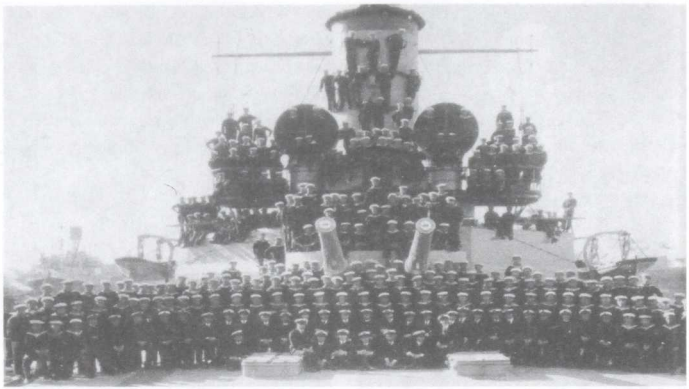
del Centro Aeronáutico Militar, sobre cuya base surgió un importante plantel de técnicos y especialistas. Este impulso permitió la fundación de la Fábrica Militar de Aviones (1926) y la Dirección General de Aeronáutica (1927), que condujo la organización y empleo del arma. A la conformación operativa existente se sumaron los Grupos de Observación Aérea 3 y 4, en Paraná (1925) y Mendoza (1928), respectivamente.

En 1929, a pesar de la ausencia efectiva de presupuesto, pero como corolario de lo hecho a lo largo de la década, se creó la Base Aérea Militar El Palomar, donde además tenía asiento la Escuela Militar de Aviación.

Al finalizar la década de 1930, el Ejército contaba con guarniciones y dependencias permanentes en Buenos Aires, Campo de Mayo, El Palomar, Santa Fe, Rosario, Corrientes, Goya, Curuzú Cuatiá, Paraná, Concordia, Concepción del Uruguay, Diamante, Córdoba, Mendoza, San Luis, Tucumán, Catamarca, La Rioja, Salta y Bahía Blanca; pistas de aviación dispuestas estratégicamente desde el sur de la provincia de Buenos Aires hacia el norte y el oeste y una estación radiotelegráfica en Neuquén.

La Armada

Consecuencias inmediatas de la guerra europea fueron el encarecimiento del carbón, producto de las medidas restrictivas impuestas por el gobierno británico y la retracción del comercio ultramarino. Aunque aquella decisión fue modificada en poco tiempo y, dentro de ciertos límites, el abastecimiento alcanzó los valores tradicionales, no ocurrió lo mismo con los servicios de transporte marítimo, que debieron soportar hasta el final las repercusiones negativas del conflicto. En 1915, el ministro de Marina Juan Pablo Sáenz Valiente se debatía entre la escasez de recursos y el legítimo deseo de promover la existencia de una marina acorde con las imposiciones de la defensa; y señalaba, tras una superficial comparación con las demás armadas de importancia en el plano mundial, que la Argentina era el país que menos gastaba en el mantenimiento de su escuadra. Por otra parte, había quedado en evidencia la necesidad de contar con una flota mercante que respondiera a las demandas nacionales. La concepción estratégica del poder naval, defendida por los mandos de la Armada, aparecía como la única garantía para que ello fuera posible. En junio de 1916, en el Instituto Popular de Conferencias del diario *La Prensa*, Storni argumentó en favor del compromiso de gestar una verdadera conciencia sobre los problemas del mar. A la luz



Tripulación del acorazado *Rivadavia* en la década del 20. Archivo fotográfico, Departamento de Estudios Históricos Navales.

de las enseñanzas de la guerra en desarrollo, advirtió que era la vía marítima por donde entraban todos los beneficios y asomaban los peligros. Sostuvo y divulgó la idea de que solamente las industrias mecánicas, una marina mercante propia, las poblaciones marineras y pesquerías, podrían resolver satisfactoriamente los problemas del futuro.

Aquella conciencia se fortalecía frente a la adversidad. Por efecto de la guerra, los planes de construcciones y adquisición de material bélico fueron interrumpidos; Francia e Inglaterra, que habían comprometido la entrega de ocho destructores, rescindieron los contratos. No obstante, se incorporaron algunas de aquellas unidades sujetas a compromisos previos: los acorazados *Moreno* y *Rivadavia*, de 28.000 toneladas, y cuatro destructores comprados en Alemania y bautizados con los nombres de ciudades argentinas: *Catamarca*, *Jujuy*, *Córdoba* y *La Plata*. Los primeros concentraban un volumen de fuego sin precedentes, con seis torres dobles armadas con cañones de 305 mm, doce cañones de 150 mm y dieciséis de 102 mm, además de dos tubos lanzatorpedos. Los otros desarrollaban una velocidad máxima de 34 nudos y podían operar en un radio de acción de 3.000 millas.

A pesar de la imposibilidad de invertir recursos en nuevos medios, continuaron los empeños por consolidar la organización primaria y afianzar el carácter de los servicios para la escuadra. Aunque no tenía la jerarquía que tiene en la actualidad, el llamado Puerto Militar, ubicado a 35 kilómetros de Bahía Blanca en Puerto Belgrano, era la principal base naval del país. Considerado la puerta del sur argentino, allí se concentraban las principales unidades de mar. En Río Santiago funcionaba el Arsenal del Río de la Plata, que servía de apostadero para los buques de la escuadra de ríos. En Buenos Aires, talleres y diques constituían el Arsenal Naval Dársena Norte, que se complementaban con los existentes en Zárate. Éstos eran los núcleos de máxima concentración naval del país. La presencia de la Armada en

las demás regiones se apoyaba en las unidades flotantes, que contaban con pocos y reducidos puntos de apoyo, como las subprefecturas de Deseado, Santa Cruz y Ushuaia.

El relevo de las dotaciones antárticas se mantuvo bajo la directa responsabilidad de la Marina, que agregó a aquella tarea, otras propias de afirmación soberana. En 1915, 1918 y 1919 fueron visitadas las Georgias del Sur. En 1923, el transporte *Guardia Nacional* llevó 1.000 toneladas de carbón a Grytviken y repitió la operación al año siguiente. Hasta 1930, las misiones en la Antártida fueron ejecutadas por otro transporte, el *1° de Mayo*. Estos viajes, que tenían como objetivo primario relevar las dotaciones argentinas de estación en Orcadas y abastecer la factoría de Georgias, fueron aprovechados para ampliar el conocimiento científico de la región con investigaciones hidrográficas, oceanográficas y meteorológicas.

En lo operativo se orientó el adiestramiento hacia el litoral atlántico, con frecuentes patrullajes a nuestra costa sur, y el propósito de celar por la neutralidad argentina en el conflicto mundial.

En mayo de 1917, el *Moreno* inauguró en Puerto Militar (hoy, Puerto Belgrano) las instalaciones del dique Nº 2, una iniciativa que se coronaba después de un ingente esfuerzo por mantener la aptitud operativa y de alistamiento en los niveles adecuados. El dique, por su capacidad de 120.000 m^3, era el mayor de Sudamérica y había sido concebido justamente para responder a los requerimientos de las nuevas naves adquiridas por la Nación.

Aunque muy lejos de Estados Unidos, Rusia y las principales marinas europeas, la Armada ocupaba un lugar privilegiado respecto de las de Chile y Brasil, según lo demuestra el cuadro 2.

En febrero de 1922, por decreto del Poder Ejecutivo se dividió el litoral marítimo y fluvial en tres regiones navales y una comandancia. La primera fue establecida entre el paralelo del faro de Médanos y el de Punta Ninfas. La segunda región comprendía el espacio entre Ninfas y el del cabo Espíritu Santo. La última se extendía hacia el norte desde el paralelo del faro de Médanos y abarcaba el Río de la Plata y los ríos Paraná, Uruguay y Paraguay hasta los límites del Norte argentino. La Comandancia Naval comprendía las costas de Tierra del Fuego e islas adyacentes, y se estableció en el puerto de Ushuaia. Las jefaturas de región se instalaron en Puerto Belgrano, Puerto Deseado y en las dependencias del Arsenal Naval Río de la Plata, respectivamente.

CUADRO 2

TONELAJE EFICIENTE DE LOS BUQUES DE GUERRA EN 1922

Estos valores integran coeficientes por efectividad de combate real

1° Inglaterra	1.406.450 tn.	6° Rusia	265.200 tn.
2° Estados Unidos	986.000 tn.	7° Argentina	64.000 tn.
3° Japón	514.100 tn.	8° España	56.000 tn.
4° Francia	343.400 tn.	10° Brasil	39.900 tn.
5° Italia	273.200 tn.	15° Chile	15.100 tn.

Según un estudio del Estado Mayor de la Armada Argentina, que considera el poder destructivo, la capacidad de defensa, la velocidad, la maniobra y la antigüedad de las unidades.
Fuente: *Historia Marítima Argentina.*

En respuesta al esfuerzo bien encaminado alrededor del desarrollo aeronáutico, desde 1914 afirmó su presencia la Aviación Naval. En 1915 inició sus actividades la Escuela de Aviación Río de la Plata. En pocos años se compraron dos dirigibles y cuatro globos aerostáticos que prestaron servicios en la llamada Escuela de Aeroestación Naval, que operaba en el parque Fuerte Barragán. Con un número considerable y bien preparado de hombres, muchos de ellos instruidos en Estados Unidos y Europa, se inauguró, en octubre de 1921, la Escuela de Aviación en Puerto Militar. Contaba entonces con doce aviones traídos de Norteamérica. A fines de la década operaba allí una estación aeronáutica. Fueron habilitadas una similar pero más específica en Punta Indio, donde funcionaba la Escuela Elemental de Aviación, y otra auxiliar en Mar del Plata. Mientras tanto, la División de Aviación Naval, de reciente formación, intervenía en maniobras con la escuadra de mar.

Los recursos asignados, sobre todo después de 1928, no permitieron que la evolución de la Aviación Naval se mantuviera en los niveles esperados. Debido a una nueva, aunque limitada asignación, el esfuerzo se volcó hacia la optimización de la organización táctica, para lograr el mayor provecho en aquel ambiente de restricciones. En 1933, el material de vuelo estaba por debajo del que poseía en 1922.

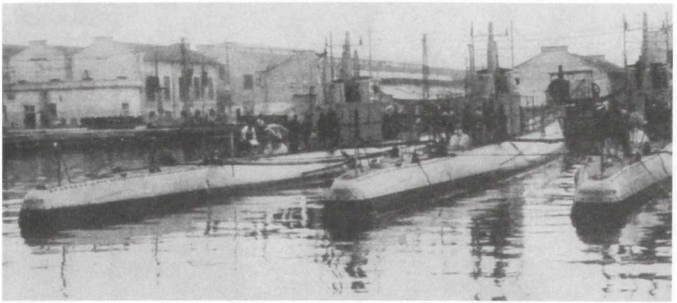
La flota de mar evidenció un gran crecimiento con la adquisición, entre 1923 y 1929, de diez rastreadores construidos en Alemania, dos destructores de origen español (*Cervantes* y *Garay*), y tres de fabricación inglesa (*Mendoza*, *La Rioja* y *Tucumán*), nuevos transportes y la adaptación al petróleo de los dos grandes acorazados.

Mientras se diseñaban las instalaciones e infraestructura de la Base Naval Mar del Plata, los submarinos se encargaron a los astilleros Tosi de Tarento, Italia. La construcción sufrió los golpes de la crisis económica y política, y se alargaron considerablemente los tiempos de entrega. Las quillas se colocaron en 1928, pero recién fueron botados en 1931 y terminados con pruebas exitosas en 1933.

Relacionado con la actividad de divulgación profesional, científica e historiográfica que desarrollaba el Centro Naval a través de su *Boletín*, desde 1929 se encauzó una serie de publicaciones que por los temas tratados excedió el restringido marco institucional. La Biblioteca del Oficial de Marina editó pocos títulos hasta 1936, pero los temas vinculados con los viajes, expediciones y relevamientos de los siglos XVIII y XIX, señalaron nuevas tendencias de interés. Aquella iniciativa tuvo continuidad recién en 1961, con la creación del Instituto de Publicaciones Navales.

Simultáneamente, el potencial científico y marinero fue dirigido hacia la ejecución de campañas de balizamiento e hidrográficas, que también tuvieron su principal centro de operaciones en el sur argentino. Los balizamientos luminosos de los puertos de Río Gallegos y San Julián, la edición y reedición de cartas náuticas, los precisos reconocimientos de toda la costa sur y la culminación de trabajos hidrográficos fundamentales en Puerto Belgrano, Caleta Olivia, San Clemente y la isla de Río Grande en Tierra del Fuego, entre otros realizados a lo largo de todo nuestro litoral marítimo, modificaron el concepto que el mundo tenía de las posibilidades y seguridad para la navegación en las aguas argentinas.

En lo que hace al número de efectivos y su distribución dentro de la fuerza, la evolución



Submarinos *ARA Santa Fe, Santiago del Estero* y *Salta* en el astillero de Taranto, Italia (1933). Archivo fotográfico, Departamento de Estudios Históricos Navales.

fue similar a la verificada en el Ejército. En 1913, la Armada contaba con 403 oficiales del cuerpo general y 302 de los cuerpos auxiliares. Los cuadros subalternos estaban cubiertos por algo más de 4.500 suboficiales y cerca de 4.900 conscriptos, valores que se mantuvieron hasta avanzado el gobierno de Alvear. En 1927 los oficiales del cuerpo general eran 482 y los auxiliares, 385. Se ocupaban 4.578 suboficiales y 6.200 conscriptos.

DESDE LA CRISIS CONSTITUCIONAL DE 1930 HASTA LA REVOLUCIÓN DE 1943

RECUPERACIÓN MILITAR EN EL ORDEN CONSERVADOR

El golpe militar y la dictadura de transición de Uriburu individualizaron la existencia de dos grupos de presión bien definidos: el primero, ligado ideológicamente a un sector del nacionalismo; el otro, muy próximo al pensamiento conservador y a las ideas del radicalismo antipersonalista.

En el gobierno se había instalado aquel nacionalismo defendido enérgicamente por Leopoldo Lugones, un grupo que, en contra de las apariencias, era integrado por menos militares que civiles, pero que estaba liderado por los primeros. Estos militares eran anticomunistas y antiliberales, simpatizaban con los regímenes corporativistas europeos y creían en el proteccionismo económico y el fortalecimiento del Estado. Convencidos de que el período anterior había conducido al caos y sembrado la descomposición, los hombres guiados por Uriburu, con la silenciosa complicidad de las demás fuerzas políticas y la paralización de un radicalismo dividido, se pensaron salvadores de una sociedad en derrumbe. Lo dicho surge con claridad de los discursos y manifiestos divulgados por los gestores, en los que la revolución triunfante se mostraba como el despertar de un mal sueño. Para ellos, la Nación había caído presa del mayor desorden, con la moral quebrantada de sus funcionarios. A las fuerzas militares se las ubicaba por encima del partidismo político y más allá de cualquier tendencia. Así, en posición de garantía para todos, se

El presidente Agustín P. Justo con el ministro contraalmirante Eleazar Videla, en el palco, durante un desfile de 9 de julio. Archivo fotográfico, Departamento de Estudios Históricos Navales.

proclamaban con convicción las virtudes inherentes al soldado argentino: "disciplina, subordinación y respeto por las instituciones".

En el Ejército, sin embargo, Uriburu había logrado movilizar a un sector muy reducido, compuesto principalmente por los oficiales y cadetes del Colegio Militar, los cuadros de la Escuela de Comunicaciones y la Aviación Militar, además de un grupo considerable de civiles armados. La Marina, que en los sucesos de septiembre actuó en aparente pasividad, brindó desde lo institucional su respaldo a la revolución, como lo indica este párrafo firmado por el contraalmirante Abel Renard y rubricado por el capitán de fragata Eleazar Videla: "Fue necesario desde un principio señalar con precisión el papel que correspondía a cada uno de los tres elementos que intervenían: pueblo, Ejército y Armada. Cúpole así a esta última el papel aparentemente pasivo, pero muy importante, de mantenerse concentrada en sus buques y lista al primer llamado".

Inmediatamente después del golpe, desde el poder se fue gestando una organización paramilitar, la Legión Cívica Argentina. Ésta nucleaba a todos aquellos que simpatizaban con el nuevo sistema y se consideraba a sí misma "reserva militar". Sus integrantes recibían entrenamiento en los cuarteles del Ejército y participaban activamente en los actos cívicos. Sin embargo, mayoritariamente, las Fuerzas Armadas no adherían a los principios uriburistas; en realidad se sentían mucho más representadas por otro general, que ya había

demostrado ampliamente su capacidad política como ministro de Guerra de Alvear. Se trataba de Agustín P. Justo, que inmediatamente después de constituido el gobierno revolucionario, apeló a sus influencias para que se convocara a elecciones, y al mismo tiempo, supo ganarse el favor de los conservadores, los radicales antipersonalistas y el socialismo independiente, unidos en la Concordancia. Con el apoyo de estas fuerzas políticas y el consenso tras bambalinas de los cuadros en actividad, fue elegido presidente en noviembre de 1931.

En cuanto a lo militar, el gobierno de Justo retomó el camino iniciado en la década anterior. Al frente del Ministerio de Guerra fue puesto su antiguo secretario, el general Manuel A. Rodríguez, reemplazado tras su fallecimiento en 1936 por el general Basilio Pertiné. En la conducción del Ministerio de Marina actuaron sucesivamente los contraalmirantes Pedro S. Casal y Eleazar Videla.

Como presidente, Justo limitó la participación militar en la política, favoreció los aspectos profesionales y mantuvo una posición moderada y hasta conciliadora entre distintas tendencias. No hay duda, según lo demuestran medulosas investigaciones, que las Fuerzas Armadas se manifestaron discretamente como respaldo y soporte del singular régimen democrático de Justo.

Hubo, pese a todo, hombres interesados y efectivamente comprometidos con la política. En algunos casos, el descontento latente derivó en insurrección, como la dirigida por el teniente coronel Atilio Cattáneo, en concierto con dirigentes de la Unión Cívica Radical. La asonada culminó en un fracaso sin mayores connotaciones. Lo mismo ocurrió con el intento de levantar un regimiento en Concordia, también desde el partido radical. Por último, en 1936, fueron fundadas las sospechas de una conspiración conducida por el coronel Ramón Molina. Sin embargo, no se puede afirmar que ese espíritu fuera generalizado; por el contrario, la participación militar en cuestiones ajenas a lo profesional fue escasa, sobre todo si se la compara con la que habían tenido en los gobiernos inmediatamente anteriores y en los que llegaron luego.

En este período, profundizando la política adoptada por Alvear, se depositó en manos de oficiales del Ejército y la Marina la tutela del desarrollo industrial del país, esencialmente en los ámbitos que se vinculaban directamente con las cuestiones de la defensa. Es un hecho que las Fuerzas Armadas fueron referentes, aunque no absolutos, en lo que se vincula con la política de transportes, la explotación de hidrocarburos, el acero, la marina mercante y la industria aeronáutica.

El segundo gran inspirador del desarrollo industrial de esta etapa fue Manuel Nicolás Savio. De alguna manera se presentaba como el continuador de la obra de Mosconi y en muchos sentidos, como un defensor de las mismas ideas.

El petróleo argentino había ocupado efectivamente un lugar privilegiado en la década de 1920; las dos siguientes tendrían como protagonista al acero, un producto que, como los combustibles, se mostraba esencial para la industria de guerra. Por entonces, el Ejército estaba a cargo de la explotación de importantes yacimientos en Catamarca y la Dirección General de Arsenales dirigía en Andalgalá una planta siderúrgica; pero la industria se había encontrado durante los años de Yrigoyen, Alvear y Uriburu, virtualmente interrumpida. Muchos obstáculos debieron ser superados para romper la inercia de la inacción en el área.

En noviembre de 1930, Savio fue designado director de la recién creada Escuela Superior Técnica. Convirtió al organismo en un prestigioso centro de estudios avanzados que, además de la capacitación de ingenieros militares, contribuyó al desarrollo de la conciencia nacional en los campos de la tecnología y la industria. En diciembre de 1936 se creó la Dirección de Fábricas Militares, que concentraba las fábricas de Munición y Armas Portátiles, de Material y Comunicaciones, de Pólvora y Explosivos de Villa María, y la de Munición de Artillería de Río Tercero, todos organismos de desarrollo precario. A partir de un plan adecuadamente diseñado y gracias al compromiso del gobierno, en poco tiempo cambió la estructura de los talleres y se generaron mecanismos efectivos para su desenvolvimiento. Apenas dos años después, y en virtud de la experiencia recogida, se aprobó un ambicioso proyecto de la Dirección General de Fabricaciones Militares, sobre la base de un conjunto de conceptos primarios: autonomía, independencia del extranjero, control de la producción, exploración y explotación de los yacimientos, movilización industrial y fomento. Savio manifestaba entonces que el propósito esencial consistía en alcanzar la capacidad de producir en el país las armas y municiones indispensables para mantener la soberanía.

La iniciativa, cuyos postulados esenciales comenzaron a implementarse exitosamente a través de la conducción del Ejército, se vio coronada en octubre de 1941, cuando se sancionó el régimen orgánico de la Dirección General de Fabricaciones Militares. Con la decisión legislativa, las fábricas se separaron de la administración castrense y se concentraron en una conducción autárquica dependiente del Ministerio de Guerra, con capacidad para actuar pública y privadamente. A las cinco plantas industriales primarias se sumaron siete más, cuya contribución al país excedió en mucho las pretensiones de las Fuerzas Armadas. En 1942 comenzó a funcionar la Fábrica Militar de Armas Portátiles Domingo Matheu, en Rosario; en 1943, la de Munición de Artillería de Río Tercero, la de Munición de Artillería Borghi y los Altos Hornos Zapla; en 1944, la de Munición de Armas Portátiles de San Francisco, la de Vainas y Conductores Eléctricos y la de Materiales Pirotécnicos de Pilar. La solidez de la organización permitió importantes vinculaciones y el nacimiento de empresas de capitales mixtos, como lo demostró la aparición de Industrias Químicas Nacionales (1943), Atanor, Compañía Nacional para la Industria Química (1944), Aceros Especiales (1944), y Siderurgia Argentina (1947).

Los gastos, con picos en los períodos de transición, acompañaron el crecimiento en personal, bienes y servicios, especialmente producto de la estructura administrativa que cada vez era mayor (véase el cuadro 3).

Como se advierte, hasta 1942 las imputaciones básicas presupuestarias se mantuvieron en los niveles tradicionales. En realidad, las verdaderas incidencias distintivas sobre el gasto militar, se dan a propósito de las fuertes inversiones en armamentos y obras de infraestructura. Así, sobre estos valores obtenidos de las leyes de presupuesto, el gasto real asciende en 1933 a $ 109.438.000 para el Ejército y $ 64.248.000 para la Armada. En 1937, el costo de las Fuerzas Armadas superaba los 315 millones de pesos. El incremento comparativo de los gastos ordinarios del Ejército con respecto a los de la Armada en 1942, se debe esencialmente a la incorporación de conscriptos en aquella fuerza, que en la Marina fue prácticamente nula.

CUADRO 3

ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS PARA GASTOS ORDINARIOS DE ADMINISTRACIÓN GENERAL, SEGÚN LEYES DE PRESUPUESTO (anexos F. Guerra y G. Marina)

Año	*Presupuesto*	*Asignado a Guerra*	*Asignado a Marina*	*Gastos militares %*
1929	704.724.847,65	67.827.321,31 (9,59 %)	46.823.365,15 (6,63 %)	16,22%
1933	468.840.564,41	72.528.008,00 (15,46 %)	49.675.077,50 (10,59%)	26,05%
1937	677.182.232,90	86.808.915,00 (12,81 %)	58.838.806,00 (8,68%)	21,49%
1942	1.271.306.997,00	205.458.559,00 (16,16 %)	85.106.793,00 (9,69%)	22,85%

ORTIZ Y CASTILLO: LA CONTINUIDAD DEL MODELO Y EL DESENLACE REVOLUCIONARIO

Durante la presidencia de Roberto M. Ortiz, los mandos más representativos fueron otorgados a jefes y oficiales superiores de probada convicción democrática. Muchos de ellos se habían abstenido incluso de participar en la revolución del 6 de septiembre y encauzaron su carrera con notable prescindencia de lo político.

Sin embargo, como había ocurrido en la década anterior, el gobierno apeló a los militares para apoyar algunas de sus resoluciones, sobre todo aquellas que pretendían asegurar la transparencia de los actos eleccionarios, viciados por los partidos conservadores. En 1940, la discutida decisión de colocar a un militar retirado, el general Rodolfo Martínez Pita, como interventor en Catamarca, luego la participación castrense para asegurar la normalidad de las elecciones en Buenos Aires, y la brevísima intervención de esa provincia por el general de división Luis Cassinelli, fueron prueba de ello. Los militares mostraron en todos los casos total adhesión al gobierno legítimo.

Al tiempo que estos sucesos se desarrollaban, Alemania lograba contundentes victorias en Europa y el Poder Ejecutivo, que había proclamado su neutralidad, mostraba simpatía hacia los aliados. ¿Pero qué ocurría con el cuerpo de jefes y oficiales? Gran número de éstos había recibido formación y perfeccionamiento militar en Alemania, y el Ejército Argentino estaba muy ligado en lo profesional con los preceptos castrenses del régimen del Reich. Los vigorosos principios nacionalistas que se mostraban en el rechazo de la dependencia económica británica y el peligro comunista, forzosamente se identificaban con algunos sostenidos por Alemania, Italia y España.

No obstante, de ninguna manera se puede afirmar que el conjunto de los militares de entonces, a pesar de la existencia de sectores bien definidos, pretendieran para la Argentina un sistema totalitario y mucho menos dirigido por ellos. Por otra parte, la existencia de grupos anglófilos y germanófilos no responde estrictamente a la cuestión militar, sino que se articula con el pensamiento de la sociedad. Los integrantes de las Fuerzas Armadas se insertaban con sus propios puntos de vista en ese orden social.

El gobierno de Ortiz mantuvo y profundizó los criterios de desarrollo encaminados. En el Ejército, los cambios de mayor trascendencia estuvieron ligados a la formación profesional y al nivel académico de los cursos profesionales.

La Segunda Guerra Mundial, por otra par-

Manuel N. Savio, director de Fabricaciones Militares, luego de una reunión de Directorio (1942). Archivo General de la Nación.

te, hizo que la mirada se tornara sobre el papel militar y confirmara la pertinencia de los gastos en ese ámbito. Convencidos de que la posguerra traería como resultado la necesidad de autoabastecimiento, era lícito e imperativo privilegiar la industrialización para el mercado interno y promover una actividad económica nacional acorde con las exigencias de la defensa, que contribuyera al fortalecimiento de las instituciones y asegurara la integridad territorial.

En julio de 1940 el Presidente, afectado por su prolongada enfermedad, debió delegar el poder en el vicepresidente Ramón S. Castillo. La política sostenida por el nuevo mandatario adoptó un perfil muy distinto. Si bien originariamente se siguieron las líneas fundamentales de la conducción de Ortiz, éstas fueron diferenciándose progresivamente. La neutralidad ante la guerra siguió siendo prioridad del gobierno, pero las simpatías que antes se dirigían hacia los aliados y especialmente a los Estados Unidos, ahora parecían mirar al margen opuesto.

La turbulencia reinante y la debilidad del gobierno de transición propiciaron la aparición de grupos impacientes por imponer sus ideas. En febrero de 1941, una deslucida conspiración nacionalista inspirada por Diego Luis Molinari, historiador antes vinculado con Yrigoyen, logró movilizar a algunos cuadros del Ejército, que actuaron bajo la tutela de los generales Juan B. Molina y Benjamín Menéndez. El fracasado intento no tuvo como contrapar-

tida sanciones de importancia para los implicados, que en poco tiempo fueron reintegrados al servicio; pero tampoco contó con el apoyo de la fuerza. Sus derivaciones y connotaciones tienen que ver más con la indefinición en política internacional del gobierno, que con la problemática militar.

La preocupación por la defensa volvió a sentir un fuerte estímulo con la incorporación de Norteamérica en la confrontación mundial. El mundo en guerra condicionaba la adquisición de armamentos en el mismo momento en que todo hacía pensar que eran más necesarios. Como para cargar tintas sobre el particular, Brasil y Uruguay habían roto relaciones con el Eje y recibían material bélico de los Estados Unidos, mientras que la Argentina tenía vedada la compra. Hubo negociaciones para lograr la provisión de armamentos, especialmente navales, por parte de Alemania e Italia, pero quedaron en ese carácter.

A fines de 1941, el malestar podía percibirse en todos los ámbitos de poder y el apoyo militar al Presidente estaba minado por mutuas desconfianzas. Tanto quienes íntimamente se volcaban en favor del Eje, como quienes se consideraban, por sus ideas, cerca de los aliados, sentían que el gobierno se encontraba cercado y sin alternativas.

Sin embargo, hasta 1943 Castillo pudo capear los embates de la evidente inestabilidad institucional. Ésta hizo eclosión a mediados de ese año, con el apoyo del Ejecutivo a la candidatura de Robustiano Patrón Costas, que aspiraba a prolongar las características del régimen conservador.

En el Ejército actuaba con cierto vigor y unidad de criterio un grupo nacionalista cuyos próximos orígenes se remontaban a 1940. El Grupo de Oficiales Unidos (GOU) estaba conformado, en esencia, por coroneles de ideas nacionalistas, influidos por la propaganda del Eje, y descontentos con el curso que tomaban los acontecimientos. Por otra parte, sentían que la Argentina, al amparo de las fuerzas militares, sería después de la guerra un factor de gravitación en el orden latinoamericano. La candidatura de Patrón Costas fue para este grupo la señal que desencadenó la acción. El 4 de junio de 1943, un movimiento militar derrocó al Presidente.

Está fuera de duda que había acuerdo entre los jefes militares para quebrar el orden democrático en procura de un sistema más sólido. Pero no existía consenso en cuanto al tipo de régimen político que debería establecerse. En primera instancia asumió el general Arturo Rawson; pero tras un ilusorio período de tres días, fue reemplazado por el ministro de Guerra de Castillo, general Pedro Pablo Ramírez, respaldado por el GOU. Por segunda vez, las Fuerzas Armadas se constituían en árbitros de la política nacional, con la pretensión de instaurar un nuevo pero confuso orden, en el cual los valores democráticos podían ser subordinados al pensamiento formal de los sectores de mayor energía.

ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA EVOLUCIÓN MILITAR HASTA 1943

El Ejército

La evolución natural del Ejército sufrió, en la década de 1930 y en los primeros años de la siguiente, un incremento sin precedentes en el número de sus cuadros. En 1929, la fuerza efectiva se mantenía muy cercana a los números que habían prevalecido durante el gobierno de Alvear. Estaba compuesta por 2.054 ofi-

ciales, de los cuales, 552 pertenecían a los cuerpos auxiliares, 4.983 hombres de tropa y 21.000 conscriptos. En 1937, el cuadro de oficiales cubría 2.663 plazas y la tropa se acercaba a los 7.000 hombres. Completaban este esquema 35.000 conscriptos. En 1940, las planillas de personal del Ejército fueron cubiertas por 2.906 oficiales de todas las jerarquías, 11.372 suboficiales y 37.120 conscriptos. En 1942, los efectos de la guerra mundial se hicieron sentir categóricamente. A los 3.274 oficiales y 14.959 suboficiales, se le sumaba la impresionante cifra de 48.500 conscriptos en servicio.

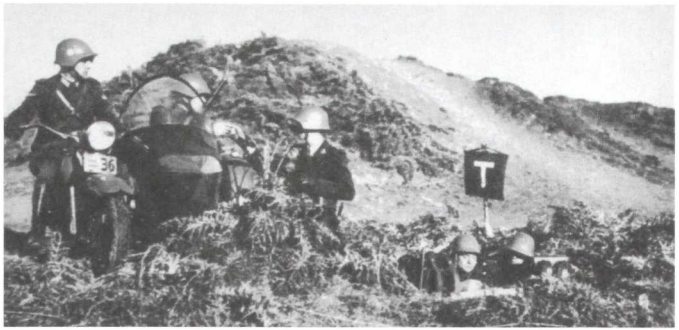
En el Sur del país, la ausencia de guarniciones militares, el desinterés por los territorios patagónicos durante muchos años, la gran inmigración transandina que se establecía sin obligaciones de nacionalidad y el alerta de la potencial invasión chilena antes mencionada, reclamaron finalmente la atención del Estado.

Desde entonces, se dio a la institución un nuevo y dinámico impulso, con la intención de profundizar la acción militar y civilizadora. En 1932 se crearon los destacamentos de Comodoro Rivadavia y de Montaña Sud ubicado en el pueblo de Las Lajas (Neuquén), y aunque recién se establecieron entre 1934 y 1935, la decisión fue lo suficientemente significativa como para mostrar una nueva tendencia en la distribución de los recursos castrenses. Más aún cuando, muy poco después, el destacamento de Montaña Sud fue redimensionado con un batallón del Regimiento 21 de Infantería y una batería del 3° Grupo de Artillería de Montaña. En 1937 se creó la 6ª División del Ejército, con asiento en Bahía Blanca. Entre los argumentos para la elección del lugar, se tuvo en cuenta la presencia de la Base Naval y la existencia de ferrocarriles que comunicaban la región con Mendoza, Rosario y Buenos Aires. De esta manera se descongestionaba la región inmediata a la Capital Federal y quedaba asegurada la utilización integral de los medios de transporte. La División extendía sus operaciones sobre toda la Patagonia, la gobernación de La Pampa y el sur de la provincia de Buenos Aires, con guarniciones principales en Neuquén, Esquel, Junín de los Andes y Bariloche. Al año siguiente, el asiento de la 2ª División del Ejército pasó de Campo de Mayo a la ciudad de La Plata.

En el Norte, la 5ª División que tenía su asiento en Tucumán, fijó su comando en Salta (1931). Debido a la guerra paraguayo-boliviana (1932-1935) y a la neutralidad adoptada por la diplomacia argentina, se concentró una agrupación de tropas integrada por todas las armas, los servicios del Ejército y la Armada, denominada Destacamento Mixto Formosa. Con cuartel general en Las Lomitas, extendió sus operaciones a lo largo de los 800 kilómetros fronterizos de Paraguay y Bolivia. La unidad se disolvió en 1935, en coincidencia con la culminación de la guerra.

La evaluación de aquel sangriento conflicto regional, en el que la Argentina había mediado exitosamente, mostró al gobierno la conveniencia de contar con un cuerpo militarizado de seguridad que atendiera los asuntos de frontera. Nació así la Gendarmería Nacional, que debía prolongar su influencia a lo largo de todo el país. En 1943 contaba con tres inspecciones de zona: la del Norte en el Chaco, Formosa y Misiones; la del Centro en Neuquén, y la del Sur, con escuadrones en Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Se intensificó la instrucción y el adiestramiento con ejercicios en el terreno, y en 1935 se organizaron con éxito, en Entre Ríos, las primeras maniobras generales de la aviación



Maniobras en la Escuela de Comunicaciones (julio de 1937). Archivo General de la Nación.

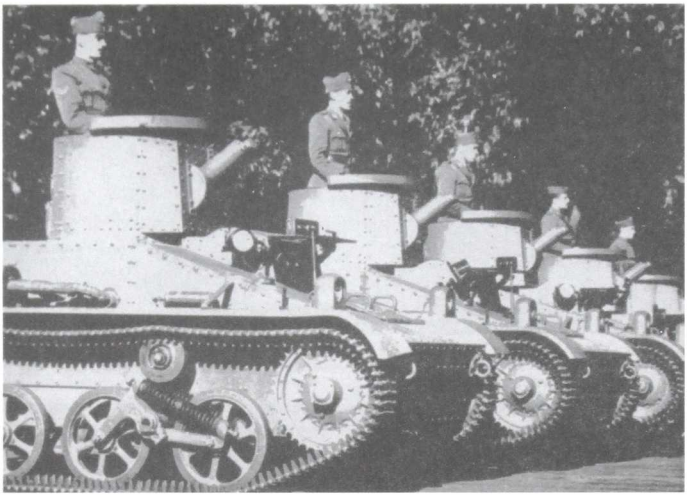
del Ejército, con la intervención de 48 aeronaves. Al año siguiente, un imponente ejercicio realizado en Córdoba y San Luis contó con la participación de 51 oficiales superiores, 1072 jefes y oficiales, 20.000 hombres de tropa, 1.200 vehículos y 10.000 animales de monta y tiro. En 1937 se realizaron ejercicios de ataque y defensa en Córdoba y sobre objetivos estratégicos de la Capital Federal. En las operaciones, según datos del Poder Ejecutivo, participaron más de 200 aeronaves.

La Fábrica Militar de Aviones demostraba el éxito de su plan de construcciones y se ubicaba en el primer lugar del concierto latinoamericano, con el aporte de las primeras 88 aeronaves construidas totalmente en el país, y el retorno al servicio de 193 unidades operativas, entre aviones caza, bombarderos y de transporte.

Con respecto al armamento, se incorporaron cañones de montaña de 7,5 cm con afustes livianos y antiaéreos de 7,65 cm; obuses de 10,5 cm para Caballería y un conjunto de emplazamientos pesados constituido por cañones de 10,5 cm y obuses de 15,5 cm. Para formaciones especiales fue comprado un cañón de 15,5 cm de 20 km de alcance. Para la destrucción de posiciones fortificadas se incorporaron el mortero de 22 cm y proyectiles de 23,5 kg. Como armas automáticas se adquirieron fusiles ametralladoras Madsen y ametralladoras pesadas Colt. Todo este material, modelo 1928, aunque se mantenía a la zaga del armamento de vanguardia que desarrollaban Estados Unidos y las principales potencias europeas, estaba a la altura de los países sudamericanos más adelantados. En 1938 ingresaron los primeros vehículos blindados, pero pasarían todavía algunos años hasta que su uso se consolidara.

En todos los niveles y especialidades se desenvolvió un claro aunque moderado proceso de modernización, que se apoyaba no sólo en la incorporación de nuevos medios, sino en la articulación de los servicios brindados por las diferentes armas, aunque en la práctica todo esto se tradujo en un aumento desproporcionado de la burocracia militar.

Fue creada la Dirección General de Institutos Militares, que logró uniformar la orientación de los institutos de enseñanza a través



Tanques de última generación adquiridos en 1938. Archivo General de la Nación.

de sus planes de estudio y adiestramiento. Subordinadas a su autoridad quedaron la Escuela Superior Técnica, el Colegio Militar, la escuela de Suboficiales y las escuelas de Infantería, Caballería, Artillería, Comunicaciones y Zapadores Pontoneros.

El gran desarrollo que había alcanzado la institución en medios y servicios, y la posibilidad de autoabastecimiento de insumos específicamente militares, se resolvió con la creación de la Dirección General de Material del Ejército. Bajo su conducción se centralizó la administración de todo el material de armas y comunicaciones, con sus arsenales, polvorines, fábricas y usinas.

El inspector general del Ejército se constituyó como la máxima autoridad operativa y de instrucción de armas. De esta manera se separaba virtualmente de la influencia del ministro de Guerra, ahora sólo cabeza política, sin responsabilidad directa sobre los comandos de unidades operativas. Con el objeto de centralizar todos los aspectos de la actividad típicamente castrense, esto es instrucción, adiestramiento y operaciones, la medida fue acompañada por la creación de dos comandos operativos superiores de Ejército, integrados por tres divisiones cada uno, un comando de Caballería, compuesto por las divisiones de Caballería 1 y 2, y las brigadas V y VII y el Comando de las Fuerzas Aéreas, del cual dependían la División Aérea N° 1, la Dirección de Material Aeronáutico y la Escuela de Aviación Militar.

A la organización del Cuartel Maestre General (1937), que dependía del Ministerio de Guerra, se subordinaron todas las cuestiones logísticas. Debía, además de resolver y fiscalizar los asuntos propios de la fuerza, establecer

entendimiento y enlace con la Armada a los fines del abastecimiento común. Al año y medio de su creación se le agregaron misiones de carácter territorial, al incorporarse los comandos de Región Militar, que asumieron la función de conducir las tareas de previsión, reclutamiento y movilización para servir a los planes de operaciones.

Las grandes construcciones edilicias militares que se conocen en la actualidad corresponden a este período. En El Palomar se inauguró el edificio del Colegio Militar, que dejó las tradicionales instalaciones de San Martín para albergar al Liceo Militar de reciente creación. En Córdoba se instaló la Fábrica Militar de Aviones y la Escuela Militar de Aviación. En Campo de Mayo fueron incorporados el amplio cuartel de la Escuela de Artillería y el Hospital Militar. También se encaró la construcción de la Fábrica Militar de Pólvora y Explosivos de Río Tercero y de un edificio principal para el Ministerio de Guerra. En 1939, gracias a un subsidio oficial, el Círculo Militar cambió su vieja sede para ocupar el actual emplazamiento sobre la plaza San Martín (véase el cuadro 4).

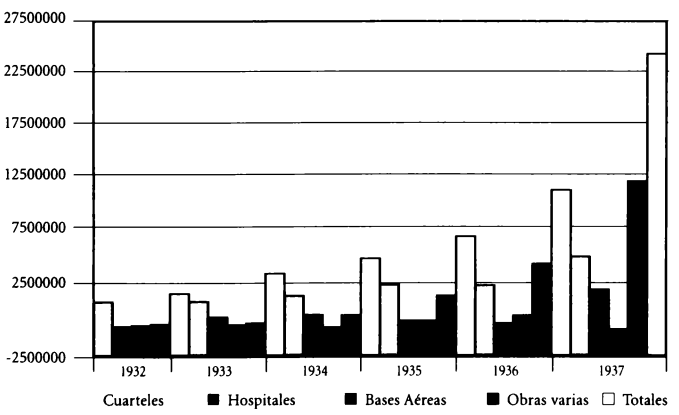
En agosto de 1943, muy poco después de asumir las autoridades surgidas del movimiento revolucionario del 4 de junio, se dispuso la creación del Comando en Jefe del Ejército, con las misiones específicas de preparar la fuerza durante la paz y conducir las operaciones en tiempos de guerra. De él dependían el Comando de Instrucción del Ejército, el Estado Mayor General del Ejército y todos los comandos operativos.

La Armada

Como quedó establecido, desde 1932 se desenvolvió un intenso proceso de crecimiento en las Fuerzas Armadas, del cual la Marina

CUADRO 4

INVERSIONES DEL EJÉRCITO EN INFRAESTRUCTURA (1932-1937)



fue la principal beneficiaria. Los gastos mostraron una curva en constante ascenso. Las inversiones en los talleres generales de Puerto Belgrano, por ejemplo, triplicaron en 1938 las asignaciones dispuestas en los primeros años de la década.

El carácter técnico de la fuerza y su evolución hacia una mayor especialización, se advierten a través del número de efectivos. Hacia 1937, y a pesar del aumento en medios y presupuestos, revistaban en la Armada 525 oficiales del cuerpo general, 405 de los cuerpos auxiliares y 40 de artillería de costas. El personal subalterno alcanzó las 5.465 plazas, sólo 887 más que las ocupadas diez años antes, y se incorporaron 3.500 conscriptos. En 1942, la fuerza tenía un total de 1.223 oficiales, una cifra que apenas acompañaba la evolución histórica del personal superior; pero en contrapartida, los cuadros subalternos se habían triplicado con 16.641 efectivos. Los conscriptos casi habían desaparecido, eran 15 en total.

Con respecto a las unidades de mar, la ley de armamentos, aprobada en 1926, había cumplido parcialmente sus objetivos con la incorporación de dos cruceros, cinco torpederos exploradores y tres submarinos. Estos últimos arribaron en abril de 1933 y fueron bautizados con los nombres de *Santiago del Estero*, *Salta* y *Santa Fe*. En 1935 se dispuso la construcción de siete exploradores en astilleros ingleses. Para reemplazar a la fragata *Presidente Sarmiento*, que llevaba cuarenta años de servicios casi ininterrumpidos, se resolvió la construcción de un crucero, *La Argentina*, que cumpliría entonces una doble función, al integrarse en la flota como unidad de combate, asumiendo las tareas de instrucción. Se decidió además la construcción de diez avisos–rastreadores para reemplazar a los ya obsoletos, que habían sido comprados después de la guerra de 1914. Como resultado de esa política, hacia 1943 la flota contaba con 41 buques de guerra y 18 auxiliares. La *Sarmiento*, que había sido relevada en sus periplos alrededor del mundo, cumplía servicios similares en viajes de cabotaje. Aunque la guerra había transformado la jerarquía de las escuadras navales de Europa y especialmente la norteamericana, la flota argentina, por su potencial bélico, continuaba en el primer lugar de Sudamérica, seguida por las del Brasil y Chile.

Hasta 1934, los servicios de defensa de costas estuvieron cubiertos por personal de marinería. Hacía tiempo que se había advertido la utilidad de contar con efectivos especializados de acuerdo con los avances en este campo. Ese año se creó el Cuerpo de Artillería de Costas (ley 4856), una unidad que existía desde la década de 1890 sin organización propia y que cubría funciones cuya continuidad dependía de acciones circunstanciales. Al año siguiente se estructuró bajo su comando el Regimiento 1 con guarniciones en Baterías y en la Base Naval de Puerto Belgrano. La Dirección de Defensa de Costas (1936) le dio al cuerpo la fisonomía administrativa necesaria, a la vez que estableció su misión primaria: la de prevenir en las costas argentinas todo intento de invasión. Los destacamentos embarcados en las unidades mayores de la escuadra para su adiestramiento, fueron considerados a partir de entonces fuerzas de desembarco. En poco tiempo, al Batallón 1 de Infantería de Marina se sumaron el 2, 3 y 4. Paralelamente, en Río Santiago se instaló el Batallón 5, para la defensa de la Base Naval, el puerto de La Plata y las destilerías de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

Se crearon las escuadras aéreas de defensa de Puerto Belgrano, del Río de la Plata y de Escuela. Con la formación de esta última se unificó la enseñanza, que antes se impartía tanto en Punta Indio como en Puerto Belgrano. La Dirección General de Aviación Naval (1936), tras la determinación de las normas técnicas para aeronáutica, señaló la organización definitiva del componente en consideración a las necesidades operativas.

La Base Naval de Puerto Belgrano, que servía al país desde los primeros años del siglo y que había sido creada para constituirse en el gran puerto militar de la República, funcionó hasta la década de 1930 como una repartición sujeta al Ministerio de Marina e independiente de la escuadra. Recién en 1936 se integró orgánicamente como elemento auxiliar de la flota, con las misiones específicas de defensa, reparaciones y aprovisionamientos. Como consecuencia del propósito de concentrar en esta base la mayor parte de las fuerzas navales, se proyectaron y construyeron barrios militares, la capilla Nuestra Señora Stella Maris y el hotel para familias de jefes y oficiales.

El crecimiento cuantitativo y el desenvolvimiento de efectivas operaciones navales determinaron la urgencia de contar con un sistema de abastecimiento de combustible, que se llevó a cabo en 1935, con la construcción del primer tanque de petróleo con una capacidad de 8.000 toneladas. Simultáneamente se construyó uno en Ushuaia, con un tercio de la capacidad del primero.

Con la creación de la Escuela de Guerra Naval (1934) se consolidó la estructura educativa de la Armada. Con ella se completaba el ciclo de formación de la carrera, en el marco de planes homogéneos y orgánicos, que respondían estrictamente a los requerimientos tácticos y estratégicos nacionales. Si bien los primeros años funcionó en dependencias de la Escuela de Mecánica, enseguida fue aprobado el presupuesto para su edificio propio en el mismo predio. En 1938 se autorizó la construcción del actual edificio de la Escuela Naval. Por primera vez el principal instituto de formación de la Marina contaría con instalaciones complejas, especialmente diseñadas para proveer a las exigencias educativas de la institución.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Desde 1914 hasta 1943 se desarrolló una compleja etapa de la vida institucional argentina. En lo internacional, un ciclo que comenzó con la Primera Guerra Mundial y se extinguió al promediar la Segunda. En lo nacional, coincidió con la apertura a la participación política de todos los sectores sociales y los primeros gobiernos radicales; sufrió las consecuencias de la crisis mundial de 1929, fue testigo de la llamada restauración conservadora y se desenvolvió, finalmente, en un nuevo y particular sistema que culminó, tras agotarse, en 1943.

Junto con la sociedad, los miembros de las instituciones militares fueron modificando paulatinamente sus puntos de vista. Comprendidas dentro del Estado como organismos comprometidos con los valores de la democracia, terminaron por sentirse legítimamente ligadas a su resguardo; pero no fueron capaces de advertir los riesgos implícitos de cualquier alejamiento de la función específica.

La explicación posible de los golpes al orden constitucional no puede formularse sin tener en cuenta un número considerable de aspectos, donde el militar es apenas uno de ellos, y en ciertos casos, ni siquiera relevante. Como

señala Samuel Huntington, las causas más importantes de las intervenciones castrenses en la política interna de una nación, no son militares sino políticas y reflejan más que las características de las entidades protagonistas, la estructura política e institucional de la sociedad.

La politización de los cuadros, directa o indirectamente sugerida por los gobiernos radicales, no pudo ser después revertida por las administraciones de corte conservador que, aunque con otro signo y un discurso totalmente distinto, también se apoyarón y sacaron provecho de la tutela militar para llevar adelante sus proyectos. De esta manera, convencida de que esas prácticas eran circunstancialmente beneficiosas, a la comunidad argentina le costó muchos y dolorosos años comprender que era un arma de doble filo ganar el apoyo militar, para aumentar el poder político o escapar de una situación adversa.

Afortunadamente, no todo puede reducirse a la política, y en este período, con las salvedades y reservas señaladas, las Fuerzas Armadas confirmaron su vocación de servicio en pos de los grandes objetivos nacionales, del desarrollo industrial y la defensa efectiva del patrimonio patrio.

Tanto en el Ejército como en la Armada se percibe un ciclo de grandes cambios, comprensibles a la luz de los hitos señalados. Se profundizó y concluyó la organización primaria, pero como contrapartida se advierte un proceso de franca burocratización, con frecuentes cambios de denominación y asiento de unidades.

La conscripción obligatoria cumplió una función social de gran trascendencia, a partir de la ejecución de programas de alfabetización y relevamiento sanitario, además de la prevención y tratamiento de enfermedades, durante el período de servicio.

El desarrollo de la aviación, que venía creciendo desde sus orígenes, el impulso de las comunicaciones, la incorporación de unidades navales modernas y la consolidación de las instituciones educativas en las dos fuerzas, marcaron una nueva tendencia que no tendría solución de continuidad hasta muchos años después.

La década de 1930, sobre todo en la etapa de los gobiernos de Justo y Ortiz, fue la de mayor crecimiento. Los presupuestos asignados y el franco apoyo que las administraciones brindaron para la adquisición de medios e infraestructura edilicia, pueden advertirse aún en nuestros días. El carácter de la organización actual, a pesar de la notable evolución producto de la automatización y la informática, tuvo sus cimientos más firmes en aquella época.

De acuerdo con los parámetros indicados, las comunicaciones terminaron por forjar su perfil definitivo. Dentro de la estructura del Ejército, encontraron oficialmente su lugar el 26 de octubre de 1944, merced a las disposiciones de la nueva ley orgánica, que indicaba como únicas armas combatientes de la institución las de Artillería, Caballería, Infantería, Ingenieros y Comunicaciones.

La Armada había logrado una armónica integración de ideales con la sociedad. Con los tres componentes, de mar, de aire y de tierra consolidados, sus logros se proyectaban hacia el campo científico y educativo.

También la Fuerza Aérea Argentina, que como institución independiente se afirmó en 1945, alcanzaba en el seno del Ejército, un alto grado de adelanto técnico y de perfeccionamiento humano, con instalaciones modernas, adecuadamente diseñadas, en todo de acuerdo con las necesidades del país.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

El período estudiado en este capítulo no puede ser comprendido sin la necesaria integración de los aspectos políticos, económicos, culturales y de relaciones internacionales. La cuestión militar, su influencia y desarrollo, que se rescatan en las páginas precedentes, responde efectivamente a la evolución de los tiempos y se inserta, con sus connotaciones locales, dentro del esquema de los paradigmas dominantes en la época. Por eso, todo análisis que se realice debe contemplar proyecciones hacia los demás ámbitos, nacionales y mundiales.

Para conocer la gran cantidad de material bibliográfico que trata el tema, es muy útil la consulta de ROBERTO ETCHEPAREBORDA, *Historiografía militar argentina*, Buenos Aires, 1984.

Sobre la influencia y la actuación en la política de las Fuerzas Armadas, se puede consultar el libro de ROBERT A. POTASH, *El Ejército y la política en la Argentina 1928-1945. De Yrigoyen a Perón*, Buenos Aires, 1971. Del mismo tenor es el de ALAIN ROUQUIÉ, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, tomo I, Buenos Aires, 1983, que se ocupa del pensamiento militar y su evolución desde la organización de las fuerzas en el siglo XIX hasta 1943. Estas obras, aunque se limitan al papel de los hombres de armas y su intervención en la política, reflejan, a partir de análisis serios y bien documentados, sus formas de pensamiento y la evolución de las mentalidades con sus contradicciones. En la obra de MIGUEL ÁNGEL SCENNA, *Los militares*, Buenos Aires, 1980, se expone su actuación desde los tiempos de la Independencia hasta 1976. El estudio de JOSÉ LUIS DE IMAZ, *Los que mandan*, Buenos Aires, 1964, presenta aspectos inherentes al desarrollo de las Fuerzas Armadas y devela matices propios de los militares argentinos.

En la obra de FÉLIX LUNA, *Golpes militares y salidas electorales*, Buenos Aires, 1983, se describen, entre otros, los procesos revolucionarios de 1930 y 1943, con sus consecuencias y connotaciones políticas. ROSENDO FRAGA desarrolla en *El general Justo*, Buenos Aires, 1993, su participación política y otros aspectos de su vida pública. La obra de ISIDORO J. RUIZ MORENO, *La marina revolucionaria (1874-1963)*, Buenos Aires, 1998, recrea la actividad de la Armada en los golpes contra el orden constitucional. Los de 1930 y 1943 están expuestas en su capítulo V. Un análisis particularmente crítico sugiere el libro de AUGUSTO B. RATTENBACH, *Sobre el país y las fuerzas armadas*, Buenos Aires, 1975. Más cuidadosa debe ser la lectura de DARÍO CANTÓN, *La política de los militares argentinos: 1900-1971*, Buenos Aires, 1971, y JORGE ABELARDO RAMOS, *Historia política del Ejército Argentino y otros escritos sobre temas militares*, Buenos Aires, 1973, por la carga ideológica que contienen. El primero pretende ver en los militares un grupo de elite que defiende el orden constituido, y por lo tanto, los intereses dominantes de clase; el otro los considera un sector de la burguesía profesional, de ideas profundamente nacionalistas. JUAN V. ORONA se centra en el movimiento revolucionario de 1930 y sus consecuencias en sus trabajos *La logia militar que enfrentó a Hipólito Yrygoyen*, Buenos Aires, 1965, y *La revolución del 6 de septiembre*, Buenos Aires, 1966.

Relaciones menos específicas, pero necesarias por el lugar que ocuparon las Fuerzas Armadas durante la década de 1930 hasta el golpe de 1943, se encuentran en obras muy consultadas. ALBERTO CIRIA, *Partidos y poder en la Argen-*

tina moderna (1930-1946), Buenos Aires, 1975, dedica un capítulo al tema. PETER H. SMITH, *Carne y política en la Argentina*, Buenos Aires, 1968, aunque apenas trata la participación militar, aporta interesantes puntos de vista que la contemplan. En el trabajo de JOSÉ ANTONIO YELPO, *Ejército, política, proyecto alternativo: 1920–1943*, Buenos Aires, 1987, se recopilan las reflexiones de los militares argentinos en torno al desarrollo económico e industrial.

Resulta de interés la lectura de obras escritas por los propios protagonistas. SEGUNDO R. STORNI presentó *Intereses argentinos en el mar*, Buenos Aires, 1916, y *El mar territorial*, Buenos Aires, 1926. El brigadier general ÁNGEL MARÍA ZULOAGA desarrolló la etapa de nacimiento y crecimiento inicial de la aviación argentina en *La victoria de las alas*, Buenos Aires, 1948. Con el grado de capitán de navío, MARCOS A. ZAR publicó *La aviación integral*, Buenos Aires, 1936, un texto polémico que profundiza sobre criterios estratégicos y tácticos del uso del arma aérea. Acerca del golpe militar del general Uriburu, son de valor documental las siguientes obras: JOSÉ M. SAROBE, *Memorias sobre la revolución del 6 de septiembre de 1930*, Buenos Aires, 1957, y ANÍBAL VERNENGO, *Mi actuación en los preliminares y en el movimiento del 6 de septiembre de 1930*, Buenos Aires, 1930. ENRIQUE MOSCONI escribió también trabajos testimoniales: *Creación de la 5ª arma y las rutas aéreas argentinas*, Buenos Aires, 1941, y *El petróleo argentino: 1922-1930 y la ruptura de los trusts petrolíferos inglés y norteamericano el 1° de agosto de 1929*, Buenos Aires, 1936. Lo mismo ocurre con los escritos de MANUEL N. SAVIO, *Movilización industrial*, Buenos Aires, 1933, y *Política de la producción metalúrgica argentina*, Buenos Aires, 1942. Al finalizar el gobierno de Agustín P. Justo, el Poder Ejecutivo editó una obra en diez volúmenes, con el objetivo de mostrar la acción de gobierno: REPÚBLICA ARGENTINA. PODER EJECUTIVO NACIONAL, *Presidente de la Nación Agustín P. Justo. Tarea que realizó el gobierno nacional en el período 1932-1938*, Buenos Aires, 1938. El tomo VI trata sobre el Ejército y el VII, sobre la Armada. Si bien no puede negarse el carácter autovalorativo de la edición, tiene datos precisos y buenas fotografías.

Aunque son fuentes documentales, no bibliográficas, las *Memorias* anuales de los ministerios de Guerra y de Marina ante el Congreso Nacional, de lectura accesible, informan sobre lo ejecutado en el año correspondiente; además, casi todas ellas exponen los inconvenientes, proyectos y expectativas de las fuerzas hacia el futuro.

Los aspectos específicos del desarrollo institucional del Ejército están plasmados en FUED G. NELLAR (dir.), *La reseña histórica y orgánica del Ejército Argentino*, tres volúmenes, Buenos Aires, 1972. El tomo III integra el período comprendido entre 1917 y 1943. Es una crónica que básicamente enuncia los hechos relativos a la creación y conducción de unidades tácticas, dependencias y servicios, junto a la evolución orgánica. Del mismo carácter, aunque se ocupa de los sucesos hasta 1930, es el capítulo de AUGUSTO G. RODRÍGUEZ, "Ejército Nacional", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia Argentina Contemporánea*, volumen 2, segunda sección, Buenos Aires, 1960. Un trabajo similar de este último autor fue publicado por la DIRECCIÓN DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DEL EJÉRCITO, *Reseña histórica del Ejército Argentino (1862-1930)*, Buenos Aires, 1964.

Con respecto al arma de ingenieros, la obra editada en dos volúmenes por la Dirección General de Fabricaciones Militares, de MARÍA HAYDÉE MARTÍN, ALBERTO S. J. DE PAULA y RA-

MÓN GUTIÉRREZ, *Los ingenieros militares y sus precursores en el desarrollo argentino*, Buenos Aires, 1976-1980, proporciona un estudio que empieza en el período colonial y se extiende hasta 1980. En él, además de la evolución del arma, se destaca la actuación de relevantes figuras militares y su contribución al desarrollo nacional. La obra editada por el EJÉRCITO ARGENTINO, *Historia del arma de Ingenieros*, dos volúmenes, Buenos Aires, 1974, presenta el nacimiento, evolución orgánica, desarrollo y transformaciones hasta la fecha de su edición.

JULIO A. LAGOS, con otros autores, recrea en un libro de características muy parecidas al antes mencionado, la *Historia de las comunicaciones en el Ejército Argentino*, Buenos Aires, 1970.

La personalidad y acción de Enrique Mosconi está bien tratada por RAÚL LARRA, *Mosconi, general del petróleo*, Buenos Aires, 1957. También puede consultarse el libro de SANDRA PIEN, *Un argentino llamado Mosconi*, Buenos Aires, 1999, que constituye un prolijo trabajo de divulgación. De las mismas características es la obra de SELVA ECHAGÜE, *Savio, acero para la industria*, Buenos Aires, 1999.

La DIRECCIÓN DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA FUERZA AÉREA ha editado los tres primeros volúmenes de la *Historia de la Fuerza Aérea Argentina*, Buenos Aires, 2000, escrita por los comodoros OSCAR G. VÉLEZ y RICARDO L. QUELLET. Es una edición bien documentada, que aborda la historia de la aviación militar hasta 1944.

Aunque existen importantes trabajos historiográficos sobre la Armada Argentina, el período de 1914 hasta 1943 es uno de los menos estudiados. No obstante, su conocimiento puede ser abordado a partir de una obra que se ocupa de las múltiples cuestiones vinculadas con el mar; se trata de DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS NAVALES, *Historia Marítima Argentina*, Buenos Aires, 1981-1990, editada en diez tomos bajo la dirección de LAURIO H. DESTÉFANI. El trabajo de HÉCTOR JOSÉ TANZI, *Compendio de Historia Marítima Argentina*, Buenos Aires, 1994, elaborado sobre la base de la colección mencionada, ofrece una selección bien integrada que permite conocer y comprender aspectos fundamentales de nuestra historia naval.

Una presentación accesible al público general es la obra de LAURIO H. DESTÉFANI, *Manual de Historia Naval Argentina*, Buenos Aires, 1980. El trabajo de HUMBERTO F. BURZIO, *Armada Nacional, Reseña histórica de su origen y desarrollo*, Buenos Aires, 1960, engloba la actuación de la marina argentina hasta la década de 1950. Del mismo autor puede consultarse el capítulo "Armada Nacional", en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Historia Argentina Contemporánea*, volumen 2, segunda sección, Buenos Aires, 1960, que llega hasta 1930.

La historia de la flota de mar ha sido desarrollada por PABLO E. ARGUINDEGUY y HORACIO RODRÍGUEZ, *Las fuerzas navales argentinas*, Buenos Aires, 1995. Los tres volúmenes de la obra de PABLO E. ARGUINDEGUY, *La historia de la Aviación Naval*, Buenos Aires, 1981, reconstruyen desde sus orígenes la actividad del tercer componente del poder naval. Cabe mencionar por su trascendencia otra obra de ARGUINDEGUY, *Apuntes de los buques de la Armada Argentina*, Buenos Aires, 1972. En siete tomos, ubica y caracteriza, tras una breve reseña, a todos los buques que han revistado en la institución, desde la gesta emancipadora hasta 1970. La actividad de la Marina en vinculación con el petróleo está reflejada en el trabajo de HORACIO RODRÍGUEZ, *La Armada Argentina y el petróleo (una historia olvidada)*, Buenos Aires, 2000.

23. Las Fuerzas Armadas (1943-1973)*

Robert A. Potash

La historia de las Fuerzas Armadas en los treinta años que abarca este capítulo se divide en dos extensos períodos. El primero, que se extiende desde 1943 hasta 1955, está estrechamente ligado a la carrera política de Juan Domingo Perón, que emergió de una relativa oscuridad como coronel del Ejército para iniciar un ascenso al poder que lo llevaría a ser elegido presidente dos veces. El segundo período comienza con el derrocamiento de Perón por parte de militares disidentes en 1955, analiza a las Fuerzas Armadas en relación con una serie de regímenes militares y civiles, y finaliza en 1973, cuando elecciones libres llevadas a cabo con auspicio militar prepararon la escena para el regreso de Perón al poder luego de diecisiete años de exilio.

Los militares y el surgimiento de Perón. 1943-1945

En 1943, las Fuerzas Armadas argentinas reunían un total de 92.000 hombres y absorbían el 27% del presupuesto nacional o el 2,6% del Producto Bruto Interno. El Ejército recibía dos tercios de los 406 millones de pesos que componían el presupuesto militar y contaba con aproximadamente 67.000 hombres, incluyendo su comando aéreo. La Marina era mucho más pequeña, con una fuerza de 25.000 hombres y recibía el otro tercio del presupuesto de las Fuerzas Armadas. La mayoría de estos hombres, no obstante, eran conscriptos que se hallaban cumpliendo un año de servicio militar obligatorio en el Ejército o dos en la Marina. Los cuadros permanentes o profesionales eran mucho menores: el Ejército tenía un cuerpo de oficiales de sólo 3300, a los que se sumaban 15.000 voluntarios enrolados, mientras que la Marina funcionaba con 1225 oficiales y una fuerza de 17.000 voluntarios. La distribución física de las Fuerzas Armadas jugaba un papel relevante en su desempeño político, ya que mientras la mayor cantidad de efectivos de la Marina estaba ubicada en bases bastante alejadas de la Capital, el Ejército mantenía unidades considerables en Buenos Aires o sus alrededores, especialmente en la vasta guarnición de Campo de Mayo. La sola presencia de estas unidades contribuía a la capacidad del Ejército de intervenir políticamente en la escena nacional.

Así ocurrió cuando, en la noche del 3 al 4 de junio de 1943, los oficiales del Ejército que

* Traducción al castellano por la señora Laura Esteve.

comandaban los regimientos y escuelas de Campo de Mayo fueron convocados precipitadamente por el comandante de la guarnición para reunirse con el general Arturo Rawson y el coronel Enrique P. González, secretario privado del ministro de Guerra, general Pedro Ramírez. En esta reunión, los jefes de regimiento de Campo de Mayo acordaron deponer al presidente civil, doctor Ramón Castillo. En términos políticos, estos coroneles y tenientes coroneles iban de liberales a nacionalistas, de pro Aliados a pro Eje, pero todos compartían una profunda antipatía por el presidente Castillo, especialmente debido a su evidente determinación de imponer a un político conservador impopular como su sucesor. El beneficiario final de este golpe, sin embargo, no fue el general Rawson, simpatizante de los Aliados –cuyo reclamo de la presidencia duró sólo una cuestión de horas–, ni su sucesor, el general Pedro Ramírez, que ocupó ese cargo durante ocho meses, sino un coronel de Infantería desconocido hasta entonces: Juan Domingo Perón.

Sin mando propio de tropas, el coronel Perón logró ejercer una influencia significativa sobre los acontecimientos, inicialmente a través de una logia militar secreta que él había contribuido a organizar: el Grupo Obra de Unificación. Generalmente conocido por sus siglas, el GOU estaba originalmente conformado por doce oficiales del Ejército, la mayoría de ellos pro alemanes y sin mando de tropa. Rebautizado luego del golpe militar con el nombre de "Grupo de Oficiales Unidos" y con mayor cantidad de integrantes, el GOU logró colocar a sus miembros fundadores en puestos estratégicos, tanto en el nuevo régimen militar como en el mando de tropas. Así fue como el coronel Perón se transformó en el segundo hombre dentro del Ministerio de Guerra, que estaba en manos de su viejo amigo el general Edelmiro Farrell. Si bien la carta fundacional del GOU preveía un liderazgo colectivo, desde su posición estratégica en el Ministerio de Guerra y gracias a su habilidad para influir en las promociones y la asignación de puestos, Perón ejerció una ascendencia notable en las decisiones del grupo.

Los primeros meses del régimen militar fueron testigos de una lucha solapada para determinar su orientación interna y externa. Para mediados de octubre, era claro que los oficiales pro Aliados y liberales participantes en el golpe del 4 de junio habían perdido terreno ante Perón y sus colegas nacionalistas del GOU. Con el presidente Ramírez, que cedía ante sus presiones, propulsaron una serie de medidas destinadas a revertir las tradiciones constitucionales liberales de la Argentina y crear un régimen clericalista y autoritario. Sin manifestarse públicamente contra estas medidas, Perón tomó un sendero diferente, destinado a transformarlo en una figura popular. Además de su puesto en el ministerio de Guerra, se había designado a sí mismo jefe del Departamento Nacional de Trabajo, que luego elevó a la categoría de Secretaría de Trabajo y Previsión. Esto le dio la oportunidad de cultivar el apoyo de los líderes sindicales a cambio de decisiones favorables sobre cuestiones gremiales.

En el frente de la política exterior, sin embargo, Perón se mantuvo firme junto a sus colegas del GOU y en realidad, junto a la gran mayoría de oficiales del Ejército, que reclamaban que el presidente Ramírez mantuviera la neutralidad argentina, desafiando a Estados Unidos, que deseaba que la Argentina se uniera al resto del hemisferio en la negativa de su-

El general Rawson, autoproclamado sucesor del doctor Castillo y el general Pedro P. Ramírez, que lo reemplazó como presidente provisional dentro de las setenta y dos horas de haber asumido el cargo. Fotografiados en la Casa Rosada el 4 de junio de 1943. Archivo General de la Nación.

ministrar recursos a las potencias del Eje y en la limitación de las actividades de los ciudadanos de esas naciones. El hecho de que las autoridades argentinas no lograran desbaratar las operaciones de los agentes de espionaje alemán y los esfuerzos encubiertos de los oficiales argentinos para minar los gobiernos pro Aliados en los países vecinos, incrementaron la determinación de Estados Unidos de forzar un cambio en el gobierno de Ramírez.

La oportunidad de efectuarlo surgió a partir de dos acontecimientos. Uno fue el derrocamiento del presidente de Bolivia en diciembre de 1943, mediante un golpe donde se percibían huellas digitales argentinas. El otro fue el arresto, por parte de los británicos, de un agente argentino que llevaba cartas del ministro de Relaciones Exteriores y otros funcionarios del gabinete dirigidas a oficiales nazis durante una misión encubierta en Alemania. La confiscación de estas cartas le dio al gobierno norteamericano un arma poderosa para forzar al presidente Ramírez a cambiar el curso. Notificado por el Departamento de Estado de su intención de publicar el comprometedor material, el presidente Ramírez ofreció romper relaciones con el Eje. El 24 de enero de 1944, luego de anunciar el "descubrimiento" de una red de espionaje del Eje, Ramírez emitió un decreto firmado sólo por el ministro de Relaciones Exteriores y por él mismo, mediante el cual se cortaban las relaciones con Alemania y Japón.

Esta decisión fue muy impopular entre los cientos de oficiales que se habían unido al GOU y puso en marcha un proceso que cul-

El general Edelmiro J. Farrell, que reemplazó al general Ramírez como presidente, toma juramento al coronel Juan Domingo Perón, como ministro de Guerra interino, el 28 de febrero de 1944. Archivo General de la Nación.

minó un mes más tarde con la renuncia forzada del general Ramírez. Una vez más, la visión de los comandantes de los regimientos de Campo de Mayo jugó un papel importante en los acontecimientos, aunque no se produjo movimiento de tropas alguno. El general Farrell –en su carácter de vicepresidente– asumió la Presidencia, mientras que el coronel Perón ascendió al cargo de ministro de Guerra, en un principio interinamente. Durante varios meses, a pesar de los esfuerzos de militares rivales para acabar con ella, la ascendencia de Perón sobre el gobierno fue creciendo, hasta culminar en julio de 1944 con su designación como vicepresidente de la Nación, cargo que ocupó conjuntamente con los de ministro de Guerra y secretario de Trabajo.

Como ministro de Guerra, Perón demostró ser un líder enérgico y llevó a cabo una serie de reformas que habían sido largamente debatidas pero nunca implementadas. En octubre de 1944, promulgó un nuevo estatuto militar que expandía los cuerpos de oficiales en más de mil, reducía el tiempo necesario para la promoción de los oficiales jóvenes e incrementaba las oportunidades de promoción para los oficiales de alto rango. Al mismo tiempo, transformó el Cuerpo de Aviación del Ejército en una Fuerza Aérea separada, con su propio estatuto organizativo. Asimismo, por primera vez desde la adopción del sistema de conscripción, ordenó el llamado de toda la clase de 20 años de edad. Estas decisiones, junto con otras destinadas a promover las in-

El general Farrell, en presencia de su gabinete, predominantemente militar, se dirige al país hacia fines de 1944. Archivo General de la Nación.

dustrias militares, aumentaron el presupuesto general militar. A partir de 1945, los gastos militares pasaron a representar más del 43% del presupuesto nacional o el 6% del Producto Bruto Interno, en comparación con el 27% y el 2,6%, respectivamente, correspondientes a 1943.

Si bien estos pasos fortalecieron indudablemente la imagen de Perón en algunos sectores de las Fuerzas Armadas, empezó a soportar crecientes presiones internas como resultado de los cambios en la escena internacional y la prueba de que planeaba utilizar sus cargos oficiales para preparar la candidatura presidencial. Con Alemania al borde de la derrota, a fin de marzo de 1945, el gobierno de Farrell emitió una declaración de guerra contra Alemania y Japón, como una forma de ganarse la admisión a las Naciones Unidas, que acababan de constituirse. Esta decisión no fue bien recibida por muchos oficiales jóvenes que consideraban deshonroso volverse contra una nación derrotada, por cuyo ejército aún sentían admiración. En abril se descubrió un complot para derrocar a Perón, que significó el arresto de numerosos oficiales retirados. Fue luego de la rendición de Japón en agosto, sin embargo, que las crecientes demandas civiles de terminar con los gobiernos militares se colaron entre los oficiales en actividad. Esto llevó a la crisis de octubre de 1945, cuando los jefes de los regimientos reunidos en la guarnición de Campo de Mayo reclamaron el reemplazo de Perón.

Sin embargo, no se efectuó ningún desplazamiento real de tropas, ya que el presidente Farrell, luego de reunirse con el comandante de la guarnición, general Eduardo Ávalos, anunció el 9 de octubre que Perón había renunciado a todos sus cargos oficiales. No obstante, lo que podría haber desplazado a Perón de manera permanente de la escena política no habría de ocurrir. El general Ávalos asumió como ministro de Guerra y con el almirante Héctor Vernengo Lima formó un gabinete interino, pero los desacuerdos políticos con y entre los políticos civiles demoraron la formación de un nuevo gabinete y les dio tiempo a los partidarios de Perón para organizar el contragolpe. El 17 de octubre, miles de trabajadores provenientes del cinturón industrial aledaño a la Capital se reunieron en masa frente a la Casa de Gobierno para pedir el regreso de Perón. Aunque los comandantes de Campo de Mayo y la Marina estaban listos para desplegar sus fuerzas y dispersar a la multitud, el general Ávalos se mostró reacio a autorizar medidas que pudiesen causar bajas entre los civiles. La crisis terminó con la aceptación por parte del general Ávalos de un acuerdo que el presidente Farrell logró alcanzar con los representantes de Perón, por el cual Ávalos y Vernengo Lima renunciarían a sus ministerios y Farrell designaría un nuevo gabinete entre los simpatizantes de Perón. El coronel Perón no regresaría al gobierno pero quedaría libre para continuar su carrera política como ciudadano común.

Los acontecimientos de octubre de 1945 marcaron un punto de inflexión en el desempeño político de las Fuerzas Armadas. A pesar de las continuas diferencias entre sus filas, durante los seis años que siguieron éstas se concentraron en tareas profesionales. El mayor crédito por esto le perteneció al nuevo ministro de Guerra, el general José Humberto Sosa Molina, que asumió el cargo en octubre de 1945 y lo conservó hasta 1949. Partidario de la disciplina estricta, Sosa Molina no dudó en castigar a los oficiales de Campo de Mayo que se habían levantado contra Perón, pero su preocupación principal fue evitar el surgimiento de favoritismos políticos. Los oficiales del Ejército políticamente neutrales continuaron ocupando los altos puestos de comandante en jefe y comandante general de Interior, contribuyendo de esta manera a preservar la imagen de la fuerza como institución profesional. También contribuyó a esta imagen el papel que desempeñó el Ejército, junto con la Marina y la Fuerza Aérea, en la supervisión de las elecciones del 24 de febrero de 1946. Al garantizar una elección libre de fraude y violencia, las Fuerzas Armadas se ganaron el reconocimiento incluso de los líderes de la Unión Democrática, que perdió las elecciones presidenciales frente a Perón. A partir de entonces, la supervisión de las elecciones presidenciales se transformó en una misión regular de las Fuerzas Armadas.

LAS PRESIDENCIAS DE PERÓN, 1946-1955

Si bien Perón asumió la presidencia vistiendo el uniforme de general de brigada, grado al que habría sido recientemente ascendido, su gobierno fue esencialmente civil. Los puntos de vista de las Fuerzas Armadas estaban representados por sus respectivos ministros, el general Sosa Molina, el almirante Fidel Anadón y el brigadier Bartolomé de la Colina. El Consejo de Defensa Nacional también era un medio a través del cual las opiniones de los militares acerca de varios temas –tales como la política inmigratoria– se manifestaban y ejercían in-

fluencia. Sin embargo, la tarea más urgente que la dirigencia militar debía encarar era la modernización de sus fuerzas. El embargo de armamentos impuesto por Estados Unidos durante la guerra y vigente hasta 1947 había creado un desequilibrio *vis à vis* con el Brasil.

Con la compra de rezagos de tanques y otros vehículos a agentes europeos y la adquisición a Estados Unidos del material necesario para equipar unidades mecanizadas, efectuada luego de que la Argentina hubo firmado el Tratado Interamericano de Defensa de 1947, el Ejército se abocó a reestructurar sus fuerzas. Se creó un nuevo Comando de Ejército en Rosario, responsable de la defensa de las provincias del Noreste; las unidades montadas se transformaron en una división blindada con sede en Campo de Mayo, y la división de infantería con asiento en la Capital se transformó en una división motorizada. Pero si bien el ministro de Guerra Sosa Molina estaba ansioso por adquirir el nuevo equipo, mucho más lo estaba por hacer que la Argentina desarrollara sus propias industrias militares. Con este propósito, cooperó estrechamente con el general Manuel Savio, jefe de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), dependencia creada en 1941 específicamente para operar fábricas militares, promover la extracción de minerales estratégicos y establecer una industria siderúrgica.

Una vez finalizada la guerra en Europa, la DGFM, con el apoyo del presidente Perón, se embarcó en un programa de reclutamiento de científicos e ingenieros alemanes y de otras naciones europeas, sin tomar en cuenta el papel que habían desempeñado en el pasado. Cerca de doscientos "técnicos" alemanes fueron contratados, un tercio de los cuales habían sido probablemente miembros del partido nazi; otros 180 extranjeros, incluyendo 50 ingenieros polacos, también fueron empleados en las fábricas, laboratorios y emprendimientos mineros y siderúrgicos de la DGFM. Otro proyecto al cual el general Savio dedicó muchos años en promover, fue el establecimiento de una acería integrada. En 1947 se aprobó la legislación que creaba la compañía mixta estatal-privada conocida como SOMISA, que produjo su primer acero en 1961.

Así como el Ejército procuraba modernizarse, la Fuerza Aérea se embarcó en un programa de adquisición de aeronaves. En 1947 se hicieron arreglos para el ingreso clandestino a la Argentina de Kurt Tank, un destacado diseñador alemán de aviones militares. Con la garantía del apoyo del presidente Perón, organizó un equipo de alrededor de 60 ingenieros y pilotos de prueba en la Fábrica de Aviones Militares de Córdoba, y diseñó los prototipos de varias aeronaves. Mientras tanto, con el fin de satisfacer sus necesidades inmediatas, en 1947 el gobierno compró 100 cazas a chorro Gloster Meteor y 36 bombarderos Avro Lincoln a Gran Bretaña, y pagó por ellos con las libras bloqueadas que la Argentina había acumulado durante la guerra. La Fuerza Aérea trajo al país una cantidad de ex pilotos alemanes de la Luftwaffe, a las órdenes del general Adolf Galland, con el fin de entrenar a sus pilotos en las tácticas de la guerra aérea.

Las relaciones del presidente Perón con las Fuerzas Armadas desde el momento en que asumió hasta 1949, en general fueron de no interferencia y respeto mutuo. Los militares disfrutaban de presupuestos estables que les permitían planificar e implementar sus programas de modernización; a cambio, bajo el mando del general Sosa Molina, se desalentaba al personal del Ejército a ventilar opiniones

políticas o manifestar lealtades políticas. Sin embargo, el año 1949 abriría una brecha en esas relaciones como resultado del deterioro de las condiciones económicas, las controversias acerca del papel de la esposa del Presidente, y las tendencias hegemónicas cada vez más marcadas del régimen en general. Mientras que los militares no podían hacer mucho en cuanto a los problemas económicos, el descontento de los oficiales superiores del Ejército frente a la creciente influencia de María Eva Duarte de Perón en el gobierno, como quedó demostrado por el papel que jugó en el entonces reciente reemplazo de un ministro clave del gabinete, llevó al ministro de Guerra Sosa Molina a romper el silencio.

Su esfuerzo por convencer al Presidente de que la enviara fuera del país, o al menos anunciase públicamente que ella ya no desempeñaría ningún papel en el gobierno, fracasó rotundamente. El Presidente no sólo se negó a hacerlo sino que el propio ministro de Guerra se vio forzado a pronunciar un discurso en el que alababa a la señora de Perón durante una ceremonia en Campo de Mayo, y a distribuir sus declaraciones a todas las unidades del Ejército. Este episodio debilitó la imagen de Sosa Molina como líder independiente ante los oficiales más jóvenes y, al mismo tiempo, parece haber persuadido al Presidente de que era hora de hacer un cambio. Sosa Molina fue ascendido como de un puntapié al cargo de ministro de Defensa, un puesto creado por la reciente reforma constitucional. Para ocupar el cargo que Sosa Molina acababa de dejar –y que cambió su denominación por la de ministro de Ejército–, Perón designó a un viejo amigo y ex subordinado, el general Franklin Lucero, un hombre sin inclinaciones a oponerse a los deseos del Presidente.

La Constitución de 1949 no sólo eliminó el obstáculo legal para acceder a una segunda presidencia de Perón, sino que le dio *status* constitucional a su doctrina y, por ende, un incentivo para integrar en su movimiento a los diversos sectores de la sociedad, incluyendo las Fuerzas Armadas. Los esfuerzos para "peronizar" a las Fuerzas Armadas adquirieron variadas formas. El propio Perón pronunció frecuentes discursos en instalaciones militares, donde subrayaba los vínculos entre el pueblo y las Fuerzas Armadas y su mutua creencia en los principios de su movimiento. El ministro Lucero trabajó para promover un sentimiento de gratitud hacia el Presidente por los beneficios especiales que les confirió, tales como un aumento salarial dispuesto en secreto o los permisos que autorizaban a oficiales seleccionados a importar un automóvil a "precio de lista", muy por debajo del costo del mercado en la Argentina. El Congreso, dominado por los peronistas, hizo lo suyo legislando cambios en el organigrama militar, que permitían promociones más veloces en todos los niveles y otorgaban al personal no ascendido la permanencia en servicio activo y la conservación de sus emolumentos por períodos más prolongados que antes.

Más importante, tal vez, que estos cambios, fue el hecho de que las razones políticas jugaban ahora un papel decisivo en la promoción y la asignación de puestos de los oficiales superiores. Con el ministro Lucero, los ascensos a general se limitaron casi siempre a los partidarios de Perón, como ocurría con los puestos más altos en la estructura del mando. La única excepción fue el general Eduardo Lonardi, nombrado jefe del Primer Ejército en Rosario en 1951. Aparentemente, el Presidente consideró su designación como una com-

pensación tardía por haber hecho que Lonardi apareciera como el chivo emisario en un incidente de espionaje en Chile unos quince años antes.

El año 1951 encontró a los militares, por primera vez en seis años, activamente comprometidos en complotar para derrocar al gobierno. Era claro que el presidente Perón se estaba preparando para hacerse reelegir por otros seis años y que el movimiento sindical venía trabajando para lograr que su esposa Eva fuese elegida como segunda de la fórmula. Los líderes de los partidos de la oposición –radical, socialista y conservador–, frustrados por las restricciones impuestas a sus actividades, incluida la imposibilidad de acceder a los medios, instaron a la acción a miembros de las Fuerzas Armadas. Encontraron respuesta alentadora no sólo entre los oficiales antiperonistas retirados sino también entre los oficiales en actividad que habían sido desplazados por los esfuerzos para promover la conformidad política y por las decisiones relativas al personal que privilegiaban el compromiso político por encima de los valores profesionales. Fue entre los oficiales que conformaban la elite intelectual militar, los integrantes –como profesores y estudiantes– de los institutos militares del área de Buenos Aires y, especialmente, los de la Escuela Superior de Guerra (ESG), donde el movimiento conspirativo encontró mayor sustento.

Casi desde el comienzo, el movimiento se vio contaminado por las rivalidades entre dos grupos, uno que veía a su líder en el comandante del Primer Ejército, el general Lonardi, ligado a la artillería, y otro conducido por un general de caballería retirado, Benjamín Menéndez. A pesar de los esfuerzos de los civiles y militares participantes de crear un movimiento unificado, los dos generales no pudieron ponerse de acuerdo ni en cuanto a quién ejercería el mando ni con respecto a cuáles serían sus objetivos de la política a largo plazo. A fines de agosto, sin embargo, cuando el propio Perón se percató de la profundidad del sentimiento militar acerca de las aspiraciones vicepresidenciales de su esposa, la presionó para que renunciara a su candidatura. La remoción de lo que se había transformado en la fuente clave de descontento en los cuarteles cambió la perspectiva de ganar amplio apoyo ante la inminencia de un golpe. El general Lonardi se retiró de la conspiración, pero el general Menéndez, siempre dispuesto, tras convencerse de que las acciones de unos pocos valientes podrían detonar una respuesta por parte de las Fuerzas Armadas en general, inició la revuelta desde una unidad blindada en Campo de Mayo el 28 de septiembre, para verla sofocada en unas pocas horas.

Al levantamiento frustrado sucedió de inmediato el sometimiento a corte marcial de los participantes. En total, 111 oficiales fueron condenados a prisión y dados de baja; mediante decisiones administrativas tomadas luego de investigar sus conductas, se puso fin a la carrera de otra centena de oficiales. Los efectos del golpe fallido se sintieron también de otras maneras. Perón reemplazó a sus ministros de Fuerza Aérea y de Marina, y retuvo sólo al ministro de Ejército. Perón y Lucero procedieron entonces a reorganizar por completo prácticamente todos los principales comandos e institutos del Ejército, de lo que resultó el pase a retiro de catorce generales, la mayoría de ellos vinculados con la caballería o la artillería. Pero los cambios que afectaron a las Fuerzas Armadas no concluyeron allí. Con el fin de reducir el potencial de Campo de Ma-

Caricatura del general Franklin Lucero. Revista *Qué*, 1959

yo para crear conflictos, la Escuela de Caballería y una unidad blindada clave fueron transferidas a bases en Corrientes, mientras que la Escuela de Artillería y otras unidades fueron desplazadas a Córdoba.

En los tres años siguientes, la atmósfera política entre el régimen de Perón y sus enemigos civiles continuó siendo hostil. Ocasionalmente se produjeron actos de violencia por parte de ambos bandos, como ocurrió por ejemplo en abril de 1953, cuando luego de que una bomba interrumpiera un discurso presidencial ante la multitud reunida en Plaza de Mayo, el populacho atacó y quemó las sedes de la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista, como así también la del Jockey Club en la calle Florida. Aunque las Fuerzas Armadas se mantenían al margen de estos acontecimientos, el sentimiento de desavenencia con respecto al movimiento peronista, que había caracterizado durante mucho tiempo a los oficiales de la Marina, iba creciendo en el Ejército a pesar de los esfuerzos del general Lucero para identificar a esa fuerza más claramente con la persona de Perón, o quizá por ese mismo motivo. Para una cantidad de oficiales, el uso que hacía Lucero de ceremonias tales como el Día del Ejército para exaltar las virtudes de Perón o su redesignación de unidades del Ejército con el nombre del general Perón fueron una fuente de intranquilidad.

La transformación de este sentimiento en la decisión de involucrarse en una revuelta armada fue un proceso que se desarrolló gradualmente a lo largo de unos meses desde noviembre de 1954. Decisiones gubernamentales en dos áreas muy sensibles, tanto para los civiles como para los militares, alentaron este proceso. La primera fue el lanzamiento –en noviembre– de una campaña de asedio contra la Iglesia Católica, una de las pocas instituciones no controladas por el movimiento peronista. La otra fue la firma –en mayo de 1955– de un contrato petrolero que le confería a una empresa norteamericana el derecho exclusivo de explorar y explotar el potencial petrolero de una enorme zona de la Patagonia. Estas decisiones generaron un estallido de sentimientos nacionalistas que minaron el sustento del que gozaba Perón entre grupos anteriormente aliados, y convenció a los oficiales de las tres fuerzas de que había llegado la hora de actuar.

El movimiento cívico-militar para derrocar a Perón pasó por dos fases: un levantamiento frustrado el 16 de junio de 1955 y el emprendimiento exitoso que comenzó tres meses más tarde, el 16 de septiembre. El intento del 16 de junio fue fundamentalmente una operación de la Marina, iniciada prematuramente por temor a que se la descubriera.

Maniobras de tropas leales del Ejército para la rendición de las fuerzas navales rebeldes, el 16 de junio de 1955. Archivo General de la Nación.

El almirante de Infantería de Marina Samuel Toranzo Calderón había aceptado liderar el movimiento a instancias de un grupo de oficiales medios de la Marina y la Fuerza Aérea y había acordado con los líderes de los partidos radical, socialista y conservador la formación de un régimen cívico-militar posrevolucionario. El general León Bengoa, comandante de la Tercera División de Infantería con asiento en Entre Ríos, había acordado participar siempre que el levantamiento se produjese luego del 9 de julio. Sin embargo, el 14 de junio, Toranzo Calderón se enteró de que la inteligencia de la Fuerza Aérea había estado filmando el acceso a su domicilio; convencido de que una demora significaría el arresto y la tortura de los conspiradores, ordenó el asalto para el 16 de junio. El plan de operaciones requería que aviones de la Marina y la Fuerza Aérea bombardearan la Casa de Gobierno para matar a Perón, mientras que un batallón de la Marina y comandos civiles tomarían el control de los edificios de gobierno. Una espesa neblina que demoró el despegue de los aviones alteró el cronograma; aunque los aviones finalmente bombardearon y ametrallaron el área de la Casa de Gobierno causando muchas bajas entre los civiles, antes de internarse en espacio seguro en el Uruguay, Perón tuvo tiempo de refugiarse en el Ministerio de Ejército. Las unidades del Ejército rápidamente aseguraron la rendición de los participantes en tierra y el golpe falló.

Ni los numerosos arrestos que siguieron ni el paso que dio Perón hacia una política conciliatoria pudieron atemperar los reclamos de un cambio fundamental ni detener la violencia callejera. A fin de agosto, un Perón frustrado pronunció un discurso intemperante en el que convocaba a sus seguidores a hacer justicia por mano propia y a responder

a los actos de violencia con más violencia. Este discurso sacudió a muchos sectores de la opinión pública argentina, incluidas las Fuerzas Armadas, donde sirvió para suscitar nuevas dudas acerca del equilibrio mental del Presidente y socavó aún más las lealtades militares.

Pero la conspiración contra el gobierno había comenzando antes del discurso. Los capitanes de la Marina en Puerto Belgrano y el área de la Capital Federal habían montado un plan detallado para deponer a Perón y habían encontrado un líder en el contraalmirante Isaac Rojas. El plan requería el desplazamiento de la Flota de Mar desde Puerto Belgrano hasta el área de Buenos Aires, donde ésta amenazaría con sus cañones, reclamando la renuncia del Presidente. Ansiosos por evitar el error del 16 de junio, ocasión en la que no participó ninguna unidad del Ejército, trataron de involucrar al menos a un regimiento con la idea de que otras unidades se sentirían menos dispuestas a reprimir la revuelta. Dentro del Ejército, la actividad conspirativa se desarrollaba en una serie de áreas a cargo de varios jefes potenciales. En Buenos Aires, los conspiradores de la Marina se aproximaban al general Pedro Eugenio Aramburu, un viejo oponente de Perón, para que asumiera el mando general del movimiento. Aramburu, sin embargo, sin tropa propia y con pocos contactos en la guarnición de Córdoba, donde el fervor revolucionario estaba en su punto máximo, decidió hacerse a un lado. Entonces, el general retirado Eduardo Lonardi, que estaba en estrecho contacto con los oficiales disidentes de Córdoba, aceptó su invitación para asumir el mando. Con la seguridad que le dieron representantes de la Marina de que coordinarían sus acciones con las de él, y tras recibir promesas por parte de varios oficiales superiores del Ejército de que sublevarían unidades en Cuyo y el Litoral, Lonardi lanzó la revuelta desde el Regimiento de la Escuela de Artillería de Córdoba el 16 de septiembre de 1955.

Aunque Lonardi logró, después de duros combates, controlar toda la guarnición de Córdoba, las unidades leales de otras bases superaban ampliamente sus fuerzas. Sus comandantes, sin embargo, reacios a comprometerse en una lucha armada para defender a Perón, movieron sus tropas con deliberada lentitud en dirección a Córdoba. Esto le dio a la Marina tiempo para trasladar la Flota de Mar hasta las aguas próximas a la Capital donde, el 18 de septiembre, el almirante Rojas proclamó el bloqueo de la costa y amenazó con destruir la destilería de petróleo de La Plata. En estas circunstancias, Perón ofreció ceder facultades a una junta de diecisiete generales, presumiblemente leales, para negociar un acuerdo con las fuerzas rebeldes. Los líderes de esta junta decidieron, sin embargo, considerar la oferta como una renuncia presidencial y asumieron el control del gobierno temporariamente. Siguiendo el consejo de que debía dejar el país si quería salvar su vida, Perón buscó refugio en la embajada del Paraguay el 19 de septiembre, para trasladarse luego a ese país donde comenzaría su vida de exilado político. Mientras tanto, los representantes de la junta se reunieron con el almirante Rojas a bordo de su nave insignia, el crucero *17 de Octubre*, más tarde rebautizado *Belgrano*, y firmaron un acuerdo de rendición que reconocía al general Lonardi como el nuevo presidente de la Argentina.

EL GOBIERNO DE LA "REVOLUCIÓN LIBERTADORA". 1955-1958

El establecimiento, bajo el general Lonardi, de un gobierno militar provisional, conocido como la "Revolución libertadora", marcó un período de considerable inestabilidad para los cuadros permanentes de las Fuerzas Armadas. Casi de inmediato se efectuaron purgas extensivas de aquellos oficiales que se sabía eran estrechos partidarios de Perón, o cuya conducta en el reciente levantamiento despertaba sospechas de que serían menos que leales a las nuevas autoridades. En la Marina, el almirante Rojas era el único oficial de su jerarquía que había tomado parte, pero prácticamente todos los oficiales de menor grado se habían unido a la revuelta; en esta fuerza, la purga se limitó a los demás almirantes y unos 45 capitanes. Mientras que en la Fuerza Aérea una cantidad de oficiales superiores fue obligada a retirarse, en el Ejército se llevó a cabo la limpieza más profunda. De los 86 generales en actividad al momento de la revuelta, 75 fueron obligados a pasar a retiro. Para principios de 1956, cientos de otros oficiales, posiblemente cerca de mil, experimentaron el mismo destino, y otro tanto ocurrió con una gran cantidad de suboficiales. La otra cara de la moneda fue la reincorporación al servicio activo de oficiales que habían sido dados de baja u obligados a pasar a retiro por oponerse a Perón. Cerca de 170 de ellos, muchos con el rango de coronel o de nivel superior, fueron promovidos uno o más grados y se les confirieron puestos importantes. Inevitablemente, esto generó resentimiento en los oficiales que habían servido continuamente en la profesión y sentían que la experiencia debía contar más que la corrección política. Más tarde, muchos de estos oficiales adoptarían una intransigente posición antiperonista para proteger o favorecer sus carreras.

Los esfuerzos para derrocar a Perón habían unido temporariamente a los argentinos de diversas orientaciones, pero una vez logrado el objetivo, estalló la lucha por el poder entre grupos de civiles y sus aliados militares. La división fundamental, como había ocurrido en los años previos a Perón, se daba entre liberales y nacionalistas. El grupo liberal recibía su principal apoyo militar de la Marina y un sector del Ejército; los nacionalistas contaban con el apoyo del resto del Ejército y la Fuerza Aérea. Pero a diferencia de lo que había ocurrido anteriormente, las principales cuestiones políticas se referían ahora al tratamiento del legado de Perón. ¿Qué debería hacerse con el Partido Peronista, la CGT, las empresas del Estado? En general, los nacionalistas se inclinaban por conservar la CGT y otras instituciones y tratar de crear un movimiento político "peronista sin Perón". Los liberales, por su parte, querían eliminar todo vestigio del peronismo, con la idea de que proscribiendo al partido, castigando a sus seguidores más prominentes y hasta prohibiendo el nombre de su creador, podrían atraer a la masa de sus partidarios hacia los partidos políticos tradicionales y sentar las bases para una democracia constitucional.

Una de las víctimas tempranas de esta lucha por el poder fue el propio general Lonardi. El presidente provisional fue removido en noviembre de 1955 por un grupo de oficiales del Ejército y la Marina cuando insistía en nombrar nacionalistas, incluyendo hombres que se habían mostrado decididamente pro alemanes durante la guerra, para ocupar puestos clave de gobierno. Lonardi fue reemplazado por el

Instalado como presidente provisional en setiembre de 1955, el general Eduardo Lonardi se encuentra por primera vez con su gabinete, predominantemente civil. Archivo General de la Nación.

general Pedro Eugenio Aramburu, un moderado, que fue capaz de gobernar durante los treinta meses siguientes conservando el apoyo de la Marina y neutralizando a grupos rivales de oficiales del Ejército. Aun así, en noviembre de 1956, hizo una movida preventiva y pasó a retiro sumariamente a diecisiete generales nacionalistas para conservar su autoridad.

Un rasgo inusual de la "Revolución Libertadora", que no tiene precedente en regímenes militares anteriores, fue el poder y la influencia que ejercía la Marina. En reconocimiento por su papel decisivo en el derrocamiento de Perón, el contraalmirante Rojas fue nombrado vicepresidente del gobierno provisional de Lonardi y designado una vez más en ese cargo luego de que oficiales de su fuerza contribuyeron a que el general Aramburu llegara al poder. La influencia de la Marina en las decisiones del gobierno se institucionalizó a través de la creación de un consejo militar, formado por los tres ministros de gabinete militares y el Vicepresidente. Se suponía que el general Aramburu debía consultar a este organismo de cuatro miembros, dos de los cuales representaban a la Marina, antes de tomar cualquier decisión política de importancia o efectuar una designación clave. Durante los últimos meses de 1955 y el curso de 1956, la influencia de la Armada podía percibirse en el nombramiento de oficiales de esa fuerza para cubrir una diversidad de puestos, incluyendo la jefatura de la Policía Federal y la intervención de la CGT y los sindicatos que la integraban, como tam-

bién en las medidas que proscribieron al Partido Peronista y revocaron la reforma constitucional de 1949. La intransigencia de la Marina también se hizo evidente cuando el almirante Rojas, actuando como jefe del Ejecutivo en ausencia del general Aramburu, recurrió a ejecuciones para reprimir la contrarrevolución peronista que estalló el 9 de junio de 1956.

A partir de comienzos de 1957, el general Aramburu se sintió lo suficientemente fuerte como para remozar el gabinete sin previa consulta al consejo militar, y avanzar hacia su objetivo de celebrar elecciones sin candidatos militares para restaurar el gobierno civil. Con el partido radical escindido en dos fuerzas rivales –la UCRI, que propugnaba a Arturo Frondizi como candidato presidencial y la UCRP, que apoyaba a Ricardo Balbín–, la reorganización del gabinete de Aramburu estaba destinada a aumentar las posibilidades de éxito de la UCRP. Con una promesa de elecciones presidenciales para más adelante, en el curso del año una controvertida asamblea constituyente, elegida por representación proporcional en julio de 1957, hizo poco más que revocar los cambios peronistas de 1949 a la Constitución de 1853. Sin embargo, la elección de la asamblea demostró que, desde el exilio, Perón aún podía controlar los votos de al menos un cuarto del electorado.

Esta certeza llevó a Arturo Frondizi a buscar, mediante intermediarios secretos, el apoyo de Perón en las elecciones generales que finalmente se celebrarían en febrero de 1958. Como resultado, el partido de Frondizi, la UCRI, obtuvo una victoria aplastante en las elecciones presidenciales, parlamentarias y para gobernadores provinciales; pero el hecho de que su entorno incluía tanto a nacionalistas como a ex izquierdistas –Rogelio Frigerio, entre ellos– y la subsiguiente revelación de que Frigerio había sido su conexión con Perón, significó que muchos en las Fuerzas Armadas vieran con graves sospechas el acceso de Frondizi a la Presidencia. El presidente Aramburu, sin embargo, estaba decidido a mantener su promesa de entregar el poder a un sucesor surgido de elecciones. El 1º de mayo de 1958, a pesar del complot organizado por oficiales antiperonistas de la línea dura para evitar que asumiera, Arturo Frondizi juró como presidente de la Nación.

LOS MILITARES Y EL PRESIDENTE FRONDIZI. 1958-1962

En su discurso inaugural, el presidente Frondizi exhortó a las Fuerzas Armadas a respetar al Congreso, los tribunales y las órdenes del presidente constitucional y les recordó que la jerarquía, la disciplina y la unidad debían prevalecer. La realidad fue que los cuatro años siguientes fueron testigos de una serie de episodios en los que las jerarquías y la disciplina se ignoraron con frecuencia y la unidad de las Fuerzas Armadas se vio seriamente amenazada. Cada una de las fuerzas sufrió divisiones internas que eran, en parte, herencia del pasado y en parte, reacciones a las decisiones políticas de Frondizi y su confianza en Rogelio Frigerio como asesor clave.

En sus actitudes hacia el gobierno de Frondizi, los militares tendían a dividirse en uno de tres bandos. En un extremo estaba la minoría "golpista", oficiales que habían sido ascendidos a altos puestos durante el reciente régimen militar y que veían a Frondizi como un traidor a sus objetivos antiperonistas y an-

ticomunistas. Como ya se mencionó, algunos de ellos habían tratado de impedir que Frondizi asumiera como presidente; todos ellos se involucraron en un momento u otro en varios complots para derrocarlo. En el otro extremo estaban los "legalistas", también en minoría. Entre estos últimos había oficiales cuyas credenciales antiperonistas eran tan buenas como las de cualquier golpista, pero que se habían comprometido a apoyar la Constitución y las leyes. Entre ambos se encontraba la gran mayoría de los oficiales, que se oponía a un golpe pero que no confiaba plenamente en el Presidente ni en sus intenciones. La continuidad de su apoyo iba a depender de las acciones de éste.

Fueron los secretarios de Ejército, Marina y Fuerza Aérea quienes tuvieron que vérselas con estas divisiones y se transformaron en los blancos iniciales de las presiones militares. Durante los cuatro años en que el presidente Frondizi logró sostenerse en el cargo, tuvo que aceptar la renuncia de dos secretarios de la Fuerza Aérea, dos secretarios del Ejército y un secretario de Marina. La primera crisis que forzó el alejamiento de un secretario militar ocurrió en septiembre de 1958, cuando los comandantes superiores de la Fuerza Aérea se resistieron a la decisión del secretario del área de restaurar en el servicio activo a un conocido oficial nacionalista, Julio Krause. El presidente Frondizi apoyó en un principio a su secretario, el comodoro Roberto Huerta, pero luego de una semana de agitación en la que numerosos oficiales presentaron sus renuncias, tuvo que aceptar la dimisión de Huerta. Todo el episodio sirvió para debilitar los principios de autoridad y jerarquía y constituyó un desafortunado precedente para el futuro.

Aunque el presidente Frondizi logró, a través de sus secretarios de gabinete, asegurar la cooperación de las Fuerzas Armadas cuando las huelgas contra decisiones económicas del gobierno amenazaron el funcionamiento de los ferrocarriles, debió enfrentar una serie de crisis militares que comenzaron a mediados de 1959. En mayo, alentados por políticos de la oposición y por el almirante Isaac Rojas, un grupo de oficiales retirados del Ejército y de la Marina, incluyendo al ex ministro de Guerra de Aramburu, el general (R) Arturo Ossorio Arana, trataron de sublevar a la guarnición de Córdoba y utilizarla para derrocar al gobierno. El movimiento fue aplastado, pero el secretario de Ejército, general Héctor Solanas Pacheco, sintiendo que su autoridad había disminuido cuando el Presidente accedió a las demandas de varios sectores del Ejército para reemplazar a su subsecretario, presentó su propia renuncia. Antes de que transcurriera un mes, la Armada fue el centro de otra crisis, cuando varios almirantes demandaron la renuncia del almirante Adolfo Estévez, a quien Frondizi había designado para los puestos de secretario y jefe de Operaciones Navales, y acerca de cuyo estilo de liderazgo tenían quejas.

El presidente quiso ver en sus demandas un desafío de los golpistas a su autoridad, que en parte era el caso, y se negó a actuar. Sólo cuando la situación se deterioró hasta llegar casi al amotinamiento, Frondizi decidió reemplazar a Estévez; pero su demora en actuar significó que una cantidad de oficiales superiores leales se sintieran moralmente obligados a solicitar el paso a retiro junto con Estévez, lo que fortaleció a la facción golpista entre los cuerpos de oficiales de la Marina. Por el lado positivo, sin embargo, el nuevo secretario de Mari-

na designado por Frondizi, un oficial retirado que gozaba de respeto, Gastón Clement, demostró ser un jefe hábil y sirvió como factor de estabilización tanto dentro de la Marina como en sus relaciones con el presidente Frondizi.

El Presidente fue menos afortunado en la selección de sucesores para cubrir los dos puestos que el general Solanas Pacheco había dejado vacantes, o sea el de secretario de Ejército y el de comandante en jefe. Para el primero, Frondizi nombró a un viejo general retirado, Elbio Anaya, que se propuso entonces ascender al general de división más antiguo del Ejército, Carlos Toranzo Montero, al rango de comandante en jefe. Toranzo Montero era un antiperonista y anticomunista de la línea dura, que había tratado de evitar que Frondizi asumiera en 1958. El Presidente accedió a esta designación con gran reticencia, pero Anaya insistió en ella, en la creencia de que, como ex subordinado, Toranzo Montero aceptaría sus órdenes. Resultó que el comandante del Ejército desobedeció las instrucciones del secretario y cuando Anaya finalmente decidió remover a Toranzo Montero, se encontró con una rebelión armada. El Ejército se dividió entre quienes adherían al secretario y los partidarios de Toranzo Montero, pero antes de que las unidades de tanques leales a Anaya pudieran tomar posiciones de combate contra las fuerzas rebeldes, el presidente Frondizi, ansioso por evitar derramamientos de sangre, llegó a un acuerdo con Toranzo Montero que lo restituyó en su puesto de comandante en jefe y designó a un amigo mutuo, el general (R) Rodolfo Larcher, como nuevo secretario de Ejército.

Toranzo Montero había insistido en que su objetivo no era derrocar al gobierno, y durante más de un año, mientras urgía a éste a actuar contra quienes él consideraba comunistas o peronistas, invirtió sus energías en reformas militares basadas en la hipótesis de que el Ejército podría tener que enfrentar una guerra revolucionaria. En octubre de 1960, sin embargo, luego de supervisar la promoción de oficiales con ideas afines y su designación a la cabeza de comandos clave, Toranzo Montero se sintió lo suficientemente fuerte como para presentar al presidente Frondizi un memorándum donde reclamaba cambios generalizados de política, como así también una purga de los miembros del gabinete que consideraba comunistas o peronistas. El comandante del Ejército confiaba en la cooperación del general Larcher, que había apoyado sus acciones en el pasado; sin embargo, en esta ocasión, el secretario de Ejército se negó a respaldar lo que consideró un ultimátum para hacer que el Presidente respondiera a las Fuerzas Armadas o bien se arriesgara a ser derrocado. Los secretarios de Marina y Fuerza Aérea se unieron a Larcher en apoyo de la autoridad constitucional del Presidente, pero muchos de los generales del Ejército pedían ahora el reemplazo de Larcher. El presidente Frondizi logró resolver la confrontación acordando recibir sugerencias de las Fuerzas Armadas, aunque insistió en su autoridad constitucional para nombrar su gabinete y establecer la política de gobierno. Toranzo Montero, reacio a hacerse responsable de provocar una confrontación armada, se replegó a esperar otra oportunidad. El resultado fue que el Presidente aceptó la renuncia del general Larcher y, luego de consultar al comandante del Ejército, nombró al general Rosendo Fraga, un oficial en servicio activo, como nuevo secretario del arma.

Aunque el general Fraga se había identificado estrechamente con Toranzo Montero en

las crisis de septiembre de 1959 y octubre de 1960, como miembro del gabinete de Frondizi se volvió un acérrimo defensor de la continuidad de la autoridad civil. Hombre de considerable encanto personal y habilidad política, creó pacientemente una red de aliados en puestos clave dentro del Ejército. Entonces, en marzo de 1961, cuando Toranzo Montero propuso que el Ejército presentara un nuevo paquete de reclamos al Presidente, el general Fraga se sintió lo suficientemente fuerte para negarse. El comandante del Ejército, en un momento de debilidad, ofreció su renuncia, que fue aceptada de inmediato por Fraga. El general Fraga se autodesignó comandante en jefe y utilizó la renuncia para encabezar una reacción contra los aliados de Toranzo. Finalmente, un secretario de Ejército había logrado prevalecer en una confrontación con los generales de línea dura. Durante los próximos cinco meses, con el almirante Clement y el general Fraga en firme control de la Armada y el Ejército, y luego de julio de 1961, con el brigadier Jorge Rojas Silveira como secretario de la Fuerza Aérea, el Presidente pudo tomarse un respiro de las presiones de las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, existían dos cuestiones muy sensibles para los militares en las que las decisiones de Frondizi causaron serios problemas para sus secretarios militares y para él mismo: una consistía en las relaciones con la Cuba de Fidel Castro; la otra, en la participación de los peronistas en las elecciones. Los militares argentinos venían reclamando hacía tiempo el derecho a ser escuchados en relación con la formulación de la política externa y, en su opinión, el alineamiento de Castro con la Unión Soviética y su aliento a los movimientos de insurrección en América Latina eran una amenaza a la seguridad nacional y a la existencia misma de las Fuerzas Armadas. El presidente Frondizi, sin embargo, no deseaba subordinar su autoridad sobre la política externa al control militar. Esto preparó la escena de dos crisis en un período de cinco meses. La primera se precipitó por el encuentro secreto que tuvieron Frondizi y el revolucionario cubano nacido en la Argentina, Ernesto "Che" Guevara, en agosto de 1961. En medio de las caldeadas reacciones civiles y militares que se produjeron en cuanto se reveló el encuentro, el secretario Fraga, a quien también se había mantenido en la ignorancia acerca del mismo, ofreció su renuncia, que no fue aceptada. Finalmente, la situación se calmó pero todo el episodio creó un sentimiento de malestar acerca de las intenciones de Frondizi, incluso entre los oficiales legalistas. La segunda crisis militar relacionada con la política cubana tuvo lugar en febrero de 1962, luego de que la delegación Argentina a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Punta del Este se abstuvo de votar la resolución que excluía a Cuba del sistema interamericano, rompiendo así con la posición de Estados Unidos y otros trece países. Esta vez, la reacción de las Fuerzas Armadas fue tan intensa que sólo a cambio de la promesa de romper relaciones con Cuba, Frondizi pudo evitar un golpe.

Sin embargo, lo que precipitó la crisis que llevó al derrocamiento del presidente Frondizi no fue una cuestión de política externa sino más bien la decisión gubernamental de permitir que los candidatos peronistas participaran de las elecciones del 18 de marzo de 1962 y la reacción ante la victoria peronista en la estratégica provincia de Buenos Aires. Durante los diez días posteriores a las elecciones se hicieron varios esfuerzos para

llegar a un arreglo que le permitiera a Frondizi permanecer en el cargo. Todos fueron infructuosos en vista de la resistencia de la Armada, los sectores golpistas del Ejército y los líderes de los partidos políticos de la oposición, que se negaban a integrar una coalición con este presidente. Finalmente, con la esperanza de evitar el colapso de la unidad militar, los tres comandantes en jefe –el general Raúl Poggi, el almirante Agustín Penas y el brigadier Cayo Alsina– tomaron la decisión de remover al Presidente. Ante la negativa de Frondizi a renunciar, ordenaron su detención y traslado a la isla Martín García en las primeras horas de la mañana del 29 de marzo de 1962. Hasta último momento, oficiales legalistas de Campo de Mayo y otras regiones estuvieron preparados para defender al presidente Frondizi, pero él rechazó su consejo de establecerse en una base militar y nunca impartió las órdenes pertinentes. Aparentemente prefirió ser derrocado por sus enemigos políticos que ordenar un enfrentamiento militar.

LOS MILITARES Y EL INTERREGNO DE GUIDO. 1962-1963

El hecho de que el doctor José María Guido, presidente provisional del Senado, se instalara como sucesor *quasi constitucional* de Frondizi, en lugar de la junta militar que los oficiales golpistas hubiesen preferido, lo convirtió en el blanco de las presiones de los grupos antagónicos de oficiales del Ejército. El control sobre las promociones y designaciones fue –por supuesto– un factor clave en su rivalidad, pero también divergían con respecto a la cuestión política principal que el país enfrentaba: qué hacer con los peronistas, que representaban al menos un cuarto del electorado. Los oficiales del Ejército que habían ayudado a desplazar a Frondizi, muchos de ellos ingenieros militares u hombres de infantería conocidos más tarde como los "colorados", se oponían fuertemente a reintegrar a los peronistas en el proceso político, y lo mismo ocurría con sus aliados en la Marina y en la sociedad civil. Temerosos de que las elecciones trajeran como consecuencia el regreso de Perón, querían posponerlas cuanto fuese posible, aun cuando ello significara instalar una dictadura militar para reemplazar al doctor Guido. Sus rivales militares legalistas, principalmente oficiales de caballería y artillería, que luego serían conocidos como los "azules", se inclinaban por una solución que permitiera a las Fuerzas Armadas regresar a sus funciones profesionales. Tan poco deseosos como sus rivales de ver a Juan Perón recuperar el poder, ellos y sus aliados civiles creyeron que sería posible disponer elecciones donde los peronistas pudiesen participar sin adquirir control sobre el futuro gobierno.

En abril y, nuevamente, en agosto de 1962, se produjeron enfrentamientos militares cuando las facciones antagónicas procuraron remover o imponer un secretario de Ejército y un comandante en jefe. En ambas oportunidades, el conflicto se resolvió sin que mediara un solo disparo a través de un acuerdo que produjo cambios en el personal de mayor rango, pero que dejó a ambas facciones más o menos intactas. Nuevamente, en septiembre de 1962, estalló un conflicto, pero esta vez fue decisivo. Los "azules", desde su base de Campo de Mayo, se rebelaron contra una jefatura del Ejército supuestamente neutral pero, en realidad, alineada con los "colo-

rados". Una vez más se intentó negociar un arreglo, pero los comandantes de tanques "azules" estaban decididos a lograr una clara victoria. Luego de cuatro días de lucha que incluyeron algunos disparos pero pocas bajas, las fuerzas blindadas, con un poco de colaboración de la Fuerza Aérea, garantizaron la rendición de los "colorados". El presidente Guido legitimó la rebelión y nombró al general Juan Carlos Onganía, líder de las fuerzas "azules", como comandante en jefe del Ejército y al teniente general (R) Benjamín Rattenbach, un partidario de la disciplina de la vieja escuela, como secretario del arma. Inmediatamente iniciaron medidas punitorias, colocando a cientos de oficiales bajo arresto y reorganizando completamente la estructura del mando, especialmente de las unidades del área de la Capital. Finalmente, 165 oficiales –entre los que había 17 generales y 42 coroneles– fueron obligados a pasar a retiro.

Durante el conflicto de septiembre, el mando "azul", o más precisamente, su división de guerra psicológica, había emitido una serie de comunicados desde Campo de Mayo. El último de ellos, el *Comunicado 150*, redactado por civiles y difundido luego de la victoria, convocaba a la pronta restauración del gobierno constitucional mediante elecciones en las que las masas peronistas pudieran participar libremente; pero, al mismo tiempo, rechazaba el "regreso a un pasado perimido", en otras palabras, el control peronista del futuro gobierno.

La tarea de implementar este objetivo contradictorio fue encarada por el nuevo ministro del Interior, doctor Rodolfo Martínez. La solución que concibió consistía en promover la formación de un frente electoral de varios partidos detrás de la candidatura de una figura militar popular, el general Onganía. Para encauzar los votos peronistas hacia esa candidatura, Martínez logró un entendimiento con líderes peronistas moderados, de donde surgió el *status* legal de un partido neoperonista, la Unión Popular, que acordó no presentar sus propios candidatos a la presidencia o a las gobernaciones de Buenos Aires y otras cuatro provincias principales. Si bien el secretario de Ejército Rattenbach y el secretario de la Fuerza Aérea McLaughlin apoyaban el plan, los oficiales "azules" de Campo de Mayo se oponían a él y el doctor Martínez renunció a fin de marzo de 1963.

General Juan Carlos Onganía, comandante en jefe del Ejército. Revista *Qué*, 1964.

Alentados por esta muestra de disenso entre los "azules", e indignados por la legalización de la Unión Popular, los conspirado-

res "colorados", que habían estado planeando una movida desde el mes de diciembre, iniciaron una revuelta el 2 de abril. Aunque participaron oficiales del Ejército en servicio activo y retirados y unos pocos oficiales retirados de la Fuerza Aérea, el levantamiento fue esencialmente un asunto de la Armada, que comenzó con ataques practicados por aviones navales desde Punta Indio contra el Regimiento 8 de Tanques de Magdalena y la captura de los efectivos del Regimiento 5 de Infantería del Ejército asentados en Puerto Belgrano. Al cabo de dos días, sin embargo, unidades blindadas del Ejército ocuparon la mayoría de las instalaciones navales rebeldes y de inmediato se enviaron fuerzas considerables a Puerto Belgrano, en preparación para un asalto a esta principal base naval. Renuente a verla aplastada, el comandante de la base, almirante Palma, solicitó al comandante de la Flota de Mar, almirante Eladio Vázquez, el oficial más antiguo de la Armada luego de las renuncias de su secretario, su subsecretario y su jefe de Operaciones Navales, que negociara un acuerdo de paz con los secretarios del Ejército y de la Fuerza Aérea. El resultado fue un acuerdo que exigía la rendición de todos los participantes en la revuelta y la disolución de la fuerza de Infantería de Marina. También exigía la ocupación temporaria, por parte del Ejército, de la base de Punta Indio, pero dejaba a la Armada el control de las demás instalaciones.

La revuelta del 2 de abril demostró ser una aventura costosa para la Armada como institución, como así también para los hombres involucrados en ella. La influencia política que había adquirido en 1955 por su papel en el derrocamiento de Perón se vio marcadamente disminuida y, en cuanto al personal, la Marina perdió del servicio activo el 90% de los almirantes y el 40% de los capitanes que habían servido antes del levantamiento. Los cuerpos de oficiales del Ejército también fueron objeto de una purga; una investigación de la conducta de todo el personal durante la revuelta llevó al retiro de 225 oficiales, la mayoría de los cuales tenía grado de capitán o menor.

Luego de la revuelta del 2 de abril, el Ejército mantuvo estrecho control de las políticas del gobierno de Guido. El general Enrique Rauch, amigo del general Onganía, fue designado ministro del Interior, pero su temeraria prosecución de una agenda personal que incluía ataques a camaradas ministros de gabinete y una total falta de consideración para con los deseos del Presidente, llevaron a su reemplazo por un oficial más adepto desde el punto de vista político, el general Osiris Villegas. Fue el general Villegas quien delineó las políticas que llevaron a las elecciones generales de julio de 1963. Con los líderes del Ejército preocupados por que la Unión Popular pudiera servir de vehículo para que los peronistas ganaran la mayoría en el colegio electoral, Villegas se movió para limitar su participación a las contiendas por los puestos legislativos. El resultado fue una situación confusa, en la que Perón y Frondizi, líderes del "Frente Nacional", ordenaron a sus seguidores votar en blanco en la elección presidencial multipartidaria. Sin embargo, la mayoría de los argentinos quería que su voto contara y, cuando se realizó el escrutinio, el doctor Arturo Illia, candidato de la Unión Cívica Radical del Pueblo, llegó a la Presidencia con los votos del colegio electoral, aunque con sólo el 25% del voto popular.

Los militares y el presidente Illia. 1963-1966

Con la UCR en la Presidencia de la Nación por primera vez desde que elementos del Ejército derrocaron a Hipólito Yrigoyen en 1930 y dados los estrechos vínculos existentes entre los políticos radicales y los oficiales "colorados", las relaciones iniciales entre los jefes "azules" del Ejército y el gobierno de Illia estaban condenadas a ser tensas. Una persistente preocupación de los oficiales "azules" consistía en saber si el Presidente trataría de minar su control designando un nuevo comandante en jefe del Ejército y reincorporando a los generales "colorados" que habían sido removidos. Aunque diversos políticos lo instaban a hacerlo, el doctor Illia, siguiendo el consejo de su ministro de Defensa, el doctor Leopoldo Suárez, que conocía personalmente a muchos generales "azules", mantuvo al general Juan Carlos Onganía como comandante en jefe. Al abstenerse de alterar la estructura del comando existente, con su preeminencia de oficiales de caballería "azules", el Presidente aparentemente esperaba que la política de respeto por la autonomía de las Fuerzas Armadas se viera retribuida con la no interferencia en su gestión.

Durante un año y medio, las relaciones del Ejército con el gobierno se caracterizaron por una atmósfera de reserva. En verdad, el doctor Illia enfrentó un conflicto en la Fuerza Aérea, donde un choque entre brigadieres "azulistas" y el secretario de la Fuerza Aérea culminó con la designación de un nuevo secretario. El Ejército, no obstante, pudo dedicar este período a un proceso de autoanálisis y reorganización. Se encomendó a una comisión especial encabezada por el general Nicolás Hure, que había planeado los desplazamientos de tropas contra Puerto Belgrano en abril de 1963, la tarea de recomendar medidas para incrementar la movilidad operativa del Ejército sin aumentar la cantidad de sus efectivos. Sobre la base de sus recomendaciones, se inició el proceso de transformar las divisiones existentes en brigadas de tres regimientos de infantería o blindados, cada una de las cuales poseía un escuadrón de reconocimiento blindado y sus propios componentes de comunicaciones e intendencia. La primera brigada que se creó a partir de unidades de la Primera División Motorizada y la Segunda División de Infantería, entonces disueltas, fue la X Brigada de Infantería con sede en los cuarteles de Palermo. Otros aspectos del proceso de reestructuración comprendían la eliminación del Cuerpo de Caballería, que ya no tenía ninguna función real, la transferencia del cuartel general de la I Brigada Blindada y del Regimiento 10 de Tanques de Campo de Mayo a Tandil, y el traspaso del Regimiento 2 de Infantería, hasta entonces con sede en Palermo, a la IV Brigada Aerotransportada de Córdoba.

El gobierno de Illia, por su parte, apoyó los esfuerzos de modernización del Ejército mediante la firma, en mayo de 1964, de un Acuerdo para un Programa de Asistencia Militar (conocido como MAP, por sus siglas en inglés) con Estados Unidos. Según ese acuerdo, la Argentina se volvió "elegible" para recibir equipamiento y entrenamiento y durante los meses que siguieron, el ministro de Defensa Suárez y el subsecretario del Ejército, general Castro Sánchez, visitaron el Pentágono y presentaron solicitudes de tanques, artillería y equipos de comunicaciones. Finalmente, Estados Unidos acordó suministrar ese material con un criterio de donación que no demanda-

ba el desembolso de dólares. Irónicamente, los primeros tanques M-41 fueron desembarcados en el puerto de Buenos Aires en junio de 1966, unos días antes de que la acción de las Fuerzas Armadas para derrocar al presidente Illia produjera la cancelación de los embarques futuros.

Durante el curso de 1964 y hasta bien entrado el año siguiente, a pesar del descontento con el manejo que la administración Illia hacía de algunas cuestiones –como, por ejemplo, su tímida respuesta a la toma de fábricas por parte de los sindicatos peronistas–, la actitud prevaleciente en los círculos militares era de respeto por los procedimientos constitucionales y de apoyo a las autoridades elegidas. Esta opinión se expresó en varias declaraciones efectuadas por jefes militares y especialmente en el discurso de West Point que pronunció el general Onganía en agosto de 1964. Dentro del discurso, sin embargo, se incluyó la afirmación de que las Fuerzas Armadas tenían el derecho de retirar su obediencia a un gobierno elegido si aquel abusaba de su autoridad o buscaba implementar ideologías exóticas en violación de los derechos y libertades constitucionales.

Durante 1965, dos factores contribuyeron a la erosión del apoyo militar al gobierno de Illia. El primero se trató de las elecciones parlamentarias de marzo de 1965, que evidenciaron la solidez del voto peronista, y los crecientes temores de que si se les permitía votar en las elecciones para gobernadores de 1967, los peronistas tomarían el control de Buenos Aires y otras provincias clave. El segundo factor fue el controvertido manejo que el presidente Illia hizo en mayo de la cuestión de la participación argentina en la fuerza de ocupación multilateral de la República Dominicana, que la OEA había autorizado en reemplazo de la intervención unilateral norteamericana. El ministro de Relaciones Exteriores argentino había sido uno de los impulsores de la resolución de la OEA y el general Onganía tenía mucho interés en que sus tropas tomaran parte; en realidad, con el conocimiento del ministro de Defensa, el Ejército había comenzado a alistar un regimiento secretamente para servir en la isla. El presidente Illia, sin embargo, preocupado por las repercusiones políticas internas, finalmente se pronunció contra el envío de tropas. La confusión resultante produjo frustración y enojo entre la dirigencia militar, y por primera vez desde la asunción de Illia, hubo rumores de golpe.

La campaña deliberada de sectores políticos de la oposición para desacreditar la forma en que el Presidente manejaba los asuntos contribuía a alimentar estos rumores. En esta campaña, semanarios tales como *Primera Plana* y una nueva publicación, *Confirmado*, cuyo director admitió más tarde que su objetivo era el derrocamiento del presidente Illia, jugaron un papel importante. No existen pruebas de que los jefes militares pensaran actuar en ese momento, pero es evidente que el general Onganía admitía entonces como una posibilidad –que incluso se había negado a considerar anteriormente– el hecho de que el gobierno de Illia no llegara a cumplir su término de seis años. Los miembros del Estado Mayor del Ejército recibían instrucciones de establecer contactos con economistas civiles y otros expertos y de recolectar datos que pudieran resultar útiles a un futuro régimen militar.

El primer malestar en las relaciones del gobierno con el Ejército surgió en octubre, cuando el secretario del Ejército, general (R) Ignacio Ávalos, que había sufrido ya varios de-

saires por parte del comandante del Ejército, procuró removerlo. El factor desencadenante fue la designación de un comandante de regimiento que Onganía dispuso sin la autorización previa del secretario, como estipulaba la ley. El presidente Illia, sin embargo, sensible a la gran popularidad del general Onganía en círculos tanto civiles como militares, rechazó el pedido de Ávalos, y este último renunció. El esfuerzo por encontrar un reemplazante aceptable tanto para el Presidente como para el general Onganía se prolongó varias semanas, hasta que finalmente decidió ascender al subsecretario de Ávalos, el general de brigada Eduardo Castro Sánchez, al cargo de secretario del Ejército. Para sorpresa de la mayoría, el día en que asumía el nuevo funcionario, el general Onganía anunció que renunciaba a su puesto de comandante en jefe. A pesar de los esfuerzos del ministro de Defensa para que cambiara de opinión, Onganía se negó a permanecer en el cargo, insistiendo en que no podía continuar en servicio a las órdenes de un oficial que había sido su subordinado.

No puede saberse a ciencia cierta si Onganía sinceramente creyó que el gobierno había infringido el principio de la jerarquía militar al designar a un oficial más joven que él, o si utilizó esta designación como un pretexto para librase de toda obligación moral de defender un gobierno en el que había dejado de confiar. Lo que sí es claro es que una vez que Onganía dejó el servicio activo en noviembre de 1965, se transformó en el foco de la atención de quienes, en los círculos civiles y militares, estaban ansiosos por poner fin al gobierno radical del doctor Illia.

El general Julio Alsogaray, hermano del economista y empresario Álvaro Alsogaray, y comandante –a partir de enero de 1966– del estratégico Primer Cuerpo de Ejercito con sede en Palermo, tuvo un papel principal en el planeamiento de un nuevo régimen de base militar. El general Alsogaray actuó como enlace entre los oficiales del Estado Mayor encargados de la recolección de datos destinados a un futuro régimen militar y su ex comandante en jefe. También fue Alsogaray quien se reunió con civiles que esperaban delinear las políticas del futuro gobierno y se los presentó al general Onganía.

Consciente de que la campaña de prensa para desacreditar al Presidente estaba influyendo en los cuerpos de oficiales y de que se estaba gestando un movimiento para deponer al doctor Illia, el secretario del Ejército, general Castro Sánchez, y su subsecretario, el general Manuel Laprida, hicieron grandes esfuerzos para eliminar las causas de desavenencia. Lamentablemente, el presidente Illia rechazó sus sugerencias de reorganizar el gabinete y adoptar políticas que cambiaran su imagen. También fue desafortunado que el general elegido por Castro Sánchez para suceder a Onganía como comandante en jefe del Ejército, Pascual Pistarini, apoyara los esfuerzos de quienes, como el general Alsogaray, estaban complotando para instalar a Onganía a la cabeza de un régimen militar. En efecto, el discurso que el general Pistarini pronunció el 29 de mayo de 1966, Día del Ejército, ante el doctor Illia y otros dignatarios, criticando al gobierno, fue tan áspero que hizo que el golpe pareciera inevitable.

Sin embargo, por entonces, las Fuerzas Armadas no estaban unidas detrás del derrocamiento del doctor Illia. La Marina, por su parte, quería darle más tiempo al Presidente para que tomara medidas correctivas. Dentro del Ejército, los generales de división estaban divi-

didos con respecto a la conveniencia de un golpe, mientras que el general Carlos Caro, comandante del Segundo Cuerpo, era el más convencido defensor del gobierno. La incapacidad del Presidente para reemplazar rápidamente al general Pistarini, sin embargo, descorazonó a muchos oficiales leales que estaban preparados para defender al gobierno, y le dio tiempo a Pistarini para completar los preparativos del golpe. El 27 de junio, luego de convocar al general Caro desde sus cuarteles en Rosario y colocarlo bajo arresto, Pistarini inició el movimiento que puso fin al gobierno constitucional. Con el deseo de no ser meros espectadores, los comandantes de la Armada y la Fuerza Aérea acordaron unirse al comandante del Ejército en la junta militar revolucionaria de corta vida que depuso a todos los funcionarios elegidos en la órbita nacional y provincial, como así también a los miembros de la Corte Suprema y proscribió a los partidos políticos. Esta junta promulgó el estatuto de un gobierno de base militar, instaló al general (R) Juan Carlos Onganía como presidente, y luego se autodisolvió, confiriéndole a Onganía plenos poderes.

EL GOBIERNO DE LA REVOLUCIÓN ARGENTINA: LA ETAPA DE ONGANÍA. 1966-1970

Como presidente, el general Onganía trató de dar a su régimen una imagen civil mediante el mantenimiento de una prudente relación entre las Fuerzas Armadas y la conducta diaria de su gobierno. Los oficiales en servicio activo fueron excluidos de los puestos administrativos y se los desalentó de mantener tratos con oficinas del gobierno, salvo a través de canales orgánicos. Sin embargo, algunos oficiales retirados fueron designados para ocupar puestos en los gobiernos provinciales y municipales, incluyendo la ciudad de Buenos Aires. Se reorganizó el gabinete nacional y se eliminaron las secretarías de Ejército, Marina y Fuerza Aérea, al tiempo que se transfirieron sus funciones a los respectivos comandantes en jefe. El Presidente, en sus encuentros periódicos con los comandantes, trató de desalentar debates de cuestiones no militares. Sin embargo, en su calidad de miembros del Consejo de Seguridad Nacional, éstos tenían la oportunidad de expresar sus opiniones sobre algunos asuntos internos, ya que las Fuerzas Armadas, según los términos de una nueva ley de defensa nacional, ejercían amplias responsabilidades en las áreas de seguridad interna y defensa.

Aunque Onganía no estaba dispuesto a aceptar la interferencia militar en el funcionamiento de su gobierno, era menos respetuoso de la autonomía de las Fuerzas Armadas de lo que había sido el presidente Illia. En los seis meses que siguieron a su asunción de la Presidencia, maniobró para que el general Pistarini, el responsable directo de haberlo llevado a esa posición, presentara su renuncia, al rechazar las listas de promociones que Pistarini había elevado. Onganía nombró entonces al general de división más antiguo, el general Julio Alsogaray, como comandante en jefe del Ejército. Alsogaray había tenido una actuación relevante en la planificación de la toma del poder por parte de los militares y no tenía el menor reparo en manifestar sus críticas hacia miembros clave del gabinete. Consciente de que muchos oficiales y civiles que apoyaban la "Revolución Argentina" compartían estas críticas, a comienzos de 1967 Onganía llevó a cabo una reestructuración general del gabinete;

le confió el control de la economía y la política laboral a un liberal, Adalberto Krieger Vasena, pero colocó a un nacionalista y estudioso del derecho, originariamente peronista, el doctor Guillermo Borda, en el Ministerio del Interior, con responsabilidad por las decisiones políticas.

El éxito de Krieger Vasena en la reducción del déficit fiscal y de la inflación, y en la promoción de la actividad económica, junto con su firme manejo de las disputas laborales, le ganaron el favor de las Fuerzas Armadas, aun cuando los gastos militares, medidos en pesos constantes, cayeron durante su gestión como ministro de Economía, y la participación militar en el presupuesto nacional se redujo al 17,6% y al 2% del Producto Bruto Interno. Una de las razones de su imagen positiva fue el aumento sustancial de fondos asignados a inversiones de capital. Esto permitió al Ejército avanzar en su programa de desarrollo de la capacidad local de construcción de tanques y vehículos blindados sobre la base de patentes obtenidas de fuentes europeas, programa conocido como "Plan Europa". La Fuerza Aérea también se benefició de un aumento en su participación en el presupuesto militar global.

Sin embargo, el apoyo civil al gobierno de Onganía comenzó a deteriorarse a partir del tercer año de su gestión. Tanto los industriales como los terratenientes se quejaban de las políticas económicas que afectaban sus intereses, aun cuando algunos sectores del movimiento obrero se habían vuelto más combativos en su oposición a las políticas laborales de Krieger Vasena. Los estudiantes universitarios, enemistados por la intervención de mano dura de las universidades nacionales por parte del gobierno dos años antes, hicieron más explícita su crítica al gobierno y algunos líderes de los partidos políticos proscriptos rompieron su silencio.

El presidente Onganía y sus asesores políticos nacionalistas, no obstante, estaban convencidos de que el gobierno podría continuar su curso indefinidamente sin hacer concesiones, ni siquiera de naturaleza retórica, sobre el futuro regreso a un gobierno surgido de elecciones. Por eso, cuando el comandante en jefe del Ejército, general Alsogaray –hablando en su nombre y en el de otros liberales–, expresó públicamente su preocupación por la dirección que el ministro del Interior Borda le estaba imprimiendo al gobierno, la respuesta del Presidente fue planificar su remoción. En agosto de 1968, Onganía no sólo se deshizo del general Alsogaray sino que también reemplazó a los comandantes de la Armada y la Fuerza Aérea, eliminando así de la escena a los últimos miembros de la junta militar que lo había elegido para ser presidente. En su lugar, Onganía nombró a un viejo camarada de caballería, el general Alejandro Agustín Lanusse, como comandante en jefe del Ejército; al almirante Pedro Gnavi como comandante de la Armada y al brigadier Carlos Rey como comandante de la Fuerza Aérea.

La intranquilidad, que los observadores sagaces de la escena habían pronosticado, se hizo realidad en abril de 1969, cuando comenzaron los ataques de tipo comando a instalaciones militares con el fin de robar armas. Al mes siguiente, se produjeron manifestaciones de estudiantes y obreros en varias ciudades, culminando en el "Cordobazo", el estallido social que causó grandes pérdidas materiales y de vidas humanas en esa ciudad. El hecho de que el Ejército tuviera que ser convocado para restablecer el orden, alteró su relación y la de las otras fuerzas militares con el gobierno. Los

líderes militares estaban ahora menos deseosos de callarse con respecto a los asuntos políticos internos. Aunque el presidente Onganía y sus asesores prefirieron interpretar las revueltas como el resultado del trabajo de subversivos, otros –incluido el general Lanusse– creían que era la inmovilidad política dictada por el gobierno lo que había promovido el desorden y que era hora de demostrar el compromiso con el futuro regreso a un gobierno constitucional.

Durante los doce meses que siguieron, el general Lanusse hizo varios intentos de persuadir al presidente Onganía de que era necesario algún movimiento hacia una apertura política, tanto para evitar la repetición de los actos violentos del pasado mes de mayo como para contrarrestar el impacto desmoralizante que tenía sobre los cuerpos de oficiales la campaña de críticas que muchos sectores, incluidos grupos que habían apoyado inicialmente a Onganía, estaban dirigiendo contra su gobierno. Uno de los últimos intentos de hacer que el Presidente se comprometiera en un plan político tuvo lugar el 27 de mayo de 1970, cuando a instancias del general Lanusse, el Presidente convocó a una reunión de generales en la residencia de Olivos. Sin embargo, en lugar de mostrarse sensible a la preocupación de Lanusse por medidas urgentes que permitieran revertir la pérdida de apoyo público, el Presidente, insistiendo en que gozaba de mayor consenso que cuando había asumido en 1966, delineó un plan de largo plazo para reorganizar las instituciones argentinas con un modelo corporativista. Tanto a los generales presentes como a los otros oficiales de las Fuerzas Armadas les pareció que el Presidente había perdido contacto con la realidad. La situación política se volvió más agitada unos días después, cuando se supo que el general (R) Pedro Eugenio Aramburu había sido secuestrado y ejecutado por un grupo guerrillero desconocido hasta entonces y autodenominado "Montoneros".

LA REVOLUCIÓN ARGENTINA: LAS ETAPAS DE LEVINGSTON Y LANUSSE. 1970-1973

El 8 de junio de 1970, el general Lanusse, el almirante Gnavi y el brigadier Rey, actuando como Junta de Comandantes, removieron al presidente Onganía y anunciaron que designarían un nuevo presidente en los próximos diez días. Como jefe de la fuerza más poderosa y como el comandante que había iniciado el movimiento para deponer al presidente Onganía, el general Lanusse era la persona lógica para asumir la Presidencia. Sin embargo, se sentía comprometido por promesas que había hecho al Ejército de que seguiría siendo su comandante, y el propio alto mando del Ejército insistía en que otra persona ocupara el cargo de presidente. La Junta, entonces, consideró a varias personalidades de renombre, tanto civiles como militares, pero al no encontrar alguien que fuera aceptable para las tres fuerzas, finalmente le ofrecieron el cargo a un ex oficial de inteligencia que en ese momento se desempeñaba como agregado militar en Washington, el general de brigada Roberto Levingston. Ésta resultó una elección desafortunada, ya que Levingston, una vez instalado en la Presidencia, adoptó políticas que causaron preocupación en las tres fuerzas y acabaron erosionando el apoyo de la Junta de Comandantes.

El resultado fue que el 23 de marzo de 1971, menos de ocho meses después de haberlo llevado a la Presidencia, la Junta depuso a Levingston y adoptó un nuevo sistema de go-

General Alejandro Agustín Lanusse. Archivo General de la Nación.

bierno. La Junta de Comandantes asumió el control directo, pero le confirió a su presidente, cargo que rotaba cada dos años, el título de Presidente de la Nación. Con esa investidura, el miembro designado poseía amplias facultades legislativas y ejecutivas, pero para todas las decisiones importantes requería el apoyo de al menos uno de los otros dos miembros de la Junta. El 23 de marzo, el general Alejandro Agustín Lanusse, que había asumido como presidente de la Junta en los primeros días del mes, tomó a su cargo las responsabilidades del Poder Ejecutivo Nacional, además de sus otras funciones.

En ejercicio de sus múltiples responsabilidades, Lanusse encaró una serie de desafíos. Como comandante en jefe del Ejército, debía preservar la unidad de la fuerza, pese a las diferencias personales e ideológicas con varios miembros del cuerpo de oficiales. Como presidente de la Junta de Comandantes, tenía la responsabilidad –junto con sus colegas– de mantener el orden y hallar una metodología apropiada para enfrentar la violencia de los grupos guerrilleros. Y como presidente, aparte de las decisiones administrativas cotidianas, debía concebir una solución política basada en la participación de los partidos políticos y aceptable para las Fuerzas Armadas, y ganar apoyo para esa solución.

En mayo y, nuevamente, en noviembre de 1971, oficiales desleales, muchos de ellos nacionalistas, fueron descubiertos complotando contra el gobierno. La amenaza más seria fue una revuelta de oficiales de caballería en Azul y Olavarría, pero el veloz desplazamiento de fuerzas leales la sofocó en cuestión de horas. El episodio sirvió, al menos temporariamente, para aumentar el prestigio del presidente Lanusse ante la opinión pública y durante los dos años que siguieron, a pesar de ocasionales rumores de malestar en la Armada y la Fuerza Aérea, no tuvo que enfrentar una oposición declarada. Sabiendo que su posición estaba asegurada en tanto mantuviese el apoyo de su propia fuerza, Lanusse convirtió en práctica sus encuentros periódicos con el alto mando del Ejército para explicar sus políticas y solicitar sus opiniones.

Mucho más acuciantes y más difíciles de manejar eran las actividades de los grupos guerrilleros. La Junta a cargo del presidente Lanusse había heredado la hostilidad hacia las Fuerzas Armadas que el derrocamiento del doctor Illia, la intervención de las universidades, la proscripción de los partidos políticos y la prolongación del régimen militar habían

generado entre muchos jóvenes argentinos. Para 1971, al menos cinco grupos diferentes, algunos de los cuales recibían aliento por parte de Perón desde el exilio, se involucraron en actos de violencia que incluyeron ataques a instalaciones militares y policiales, robos de bancos, atentados con bombas, secuestros y asesinatos. La incapacidad de la policía y del sistema judicial existente para tratar de manera eficaz la ola de actos terroristas llevó al gobierno de la Junta a crear un tribunal federal especial que pudiera tratar de manera rápida y consistente los casos que comprendían actos criminales de naturaleza política. Asimismo, la Junta autorizó el empleo de las Fuerzas Armadas en la detección y la represión de esos actos. Mientras que estas medidas tuvieron como resultado el encarcelamiento de numerosos individuos, el terrorismo continuaba siendo una fuente de preocupación que provenía no sólo de guerrilleros de izquierda sino también de elementos de ultraderecha que habían comenzado a conducir sus propias actividades criminales a pesar de la condena del presidente Lanusse y los miembros de su gabinete.

Sin embargo, el desafío más difícil que enfrentaban la Junta y su presidente consistía en diseñar un plan de salida para transferir el poder a un sucesor surgido de elecciones, que tuviera el apoyo de una mayoría electoral y, aun así, fuera aceptable para las Fuerzas Armadas. La esencia del desafío radicaba en cómo celebrar elecciones con participación peronista sin permitir que Perón ganara el control del futuro gobierno. El presidente Lanusse y su ministro del Interior, el doctor Arturo Mor Roig, un miembro del partido radical que había sido presidente de la Cámara de Diputados durante el gobierno de Illia, creían que esto podía lograrse con un acuerdo de los diversos partidos políticos, sindicatos, grupos empresariales y las Fuerzas Armadas, que estableciera una serie de principios y procedimientos que creyeran aptos para garantizar la estabilidad del futuro gobierno.

Este esfuerzo por lograr un acuerdo nacional se quebró cuando se hizo evidente que, en su esencia, estaba la idea de que los partidos políticos podrían competir por todos los demás puestos de gobierno pero deberían apoyar a un único candidato a la Presidencia. La sospecha de que el general Lanusse aspiraba a ser ese candidato influyó en el rechazo del acuerdo por parte de los peronistas y los radicales. El gobierno tampoco tuvo éxito en sus esfuerzos por persuadir al exilado Perón de mantenerse al margen. Dado el malestar que había en las Fuerzas Armadas acerca de las posibles candidaturas de Lanusse o de Perón, el presidente de la Junta utilizó la cena anual de camaradería de julio de 1972 para declinar su propia candidatura y desafiar a Perón a regresar a la Argentina o sacrificar la suya. A continuación, el decreto fijó la fecha límite del 25 de agosto de 1972 para que los funcionarios del gobierno renunciaran a sus puestos y cualquiera que viviese en el exterior regresara al país, como requisitos para presentarse como candidato a cualquier cargo en las próximas elecciones.

Reacio a reconocer la legitimidad del decreto de la Junta, Perón se negó a regresar a tiempo para satisfacer los requisitos impuestos para presentar su candidatura a la Presidencia. Sin embargo, su dramático regreso en noviembre le permitió reafirmar su liderazgo sobre los sectores rivales del movimiento peronista, persuadir a otros partidos a unirse a ellos en una coalición electoral y elegir a dedo a un seguidor incondicional, Héctor Cámpo-

ra, como su candidato presidencial. Durante las semanas que siguieron, se hizo cada vez más claro para los líderes militares que la coalición peronista, con su retórica antimilitar, sería la posible ganadora en las elecciones del 11 de marzo. A pesar de la tentación de encontrar alguna forma de frenar el proceso e impedir lo que las Fuerzas Armadas habían tratado de evitar durante los pasados diecisiete años, el presidente Lanusse y el alto mando del Ejército cumplieron su promesa declarada de celebrar una elección honesta y entregar el mando a un representante de Perón el 25 de mayo de 1973.

ALGUNAS CONCLUSIONES

A partir de 1973, la fuerza global de las Fuerzas Armadas argentinas se mantuvo en aproximadamente 140.000 hombres, contra los 92.000 uniformados que había treinta años antes. El Ejército tenía unos 90.000 hombres; la Armada, unos 30.000, y la Fuerza Aérea, alrededor de 20.000. El presupuesto militar, que había fluctuado considerablemente a lo largo de los años, era de 480 millones de dólares, es decir, más del doble que en 1943. Las industrias de armamentos locales también habían evolucionado y además de armas y explosivos, fabricaban vehículos blindados de combate y estaban a punto de iniciar, con licencia francesa, la producción en masa del tanque liviano AMX; también tenían planes en marcha para un tanque mediano de fabricación argentina. Por su parte, la Armada estaba en proceso de adquirir nuevos submarinos, destructores y fragatas mediante acuerdos de coproducción con firmas británicas y alemanas, que preveían la construcción de naves similares en astilleros argentinos. La Fuerza Aérea, que poseía unos 150 aviones de combate, 400 aviones de patrullaje y entrenamiento y 140 helicópteros, estaba anticipando la adquisición de cazas Mirage. En su fábrica de Córdoba, que hacía tiempo había abandonado el esfuerzo iniciado por Perón para producir un caza a reacción argentino, estaba construyendo aviones que pudieran utilizarse en operaciones antiguerrilleras y experimentaba con misiles.

Si bien en el curso de treinta años las Fuerzas Armadas dedicaron considerables energías a modernizar su organización interna y a mejorar sus capacidades profesionales, nunca abandonaron la visión –aceptada en la práctica, si no en teoría, por varios sectores civiles– de que tenían derecho a intervenir en el escenario político cuando el interés de la Nación pareciera amenazado. En verdad, los militares ejercieron el control directo del poder durante sólo trece de esos treinta años, pero esto no evitó que presionaran o efectuaran reclamos a las autoridades constitucionales. De los presidentes elegidos, Perón –sin duda debido a su propio origen militar y habilidad política– estuvo más libre de las presiones militares que cualquiera de sus sucesores civiles hasta, por supuesto, su último año en el cargo. Pero hasta los generales que estuvieron a la cabeza de regímenes militares fueron objeto de presiones y de eventuales derrocamientos por parte de sus colegas de uniforme, como descubrieron los presidentes Lonardi, Onganía y Levingston.

Durante el curso de esos treinta años, las Fuerzas Armadas derrocaron a cuatro presidentes elegidos constitucionalmente, cada uno de ellos identificado con una orientación política diferente: conservadorismo, populismo, desarrollismo y radicalismo. Esto parece-

ría sugerir que los militares actuaron fundamentalmente en respuesta a una dinámica interna y no como agentes de una única clase o fuerza política. Y el hecho es que varios sectores de la sociedad civil se combinaron para promover y apoyar, al menos inicialmente, los reemplazos militares de 1955, 1962 y 1966; en 1943, el factor civil fue menos significativo. Fue, por supuesto, la revuelta de 1955 la que derrocó a Perón de la Presidencia; y desde entonces hasta 1973, las periódicas intrusiones políticas de las Fuerzas Armadas, cuando no estaban envueltas en conflictos internos, tuvieron un objetivo subyacente: evitar el regreso de Perón al poder. Los resultados de la elección de 1973 demostraron la futilidad de esos esfuerzos y obligaron a la búsqueda de una nueva orientación.

El retiro masivo de los generales de caballería, que habían dominado el alto mando del Ejército en la década anterior, transfirió a un nuevo grupo de oficiales, mayormente de infantería, los desafíos de establecer una relación viable con un gobierno peronista sometido a perturbaciones internas, y de manejar el problema irresuelto de la violencia guerrillera.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Este capítulo principalmente basa sus detalles e interpretaciones en el estudio histórico de ROBERT A. POTASH, *El Ejército y la política en la Argentina*, Buenos Aires, 1971-1994, aparecido en los volúmenes: *1928-1945: De Yrigoyen a Perón*, *1945-1962: De Perón a Frondizi* y *1962-1973: De la caída de Frondizi a la restauración peronista*, este último publicado en dos partes. En dicho trabajo se utilizaron de manera intensiva fuentes primarias, incluyendo entrevistas con los principales protagonistas militares y políticos. Las cintas y notas de estas casi cien entrevistas se encuentran depositadas en los Archivos y Colecciones Especiales de la Biblioteca de la Universidad de Massachusetts Amherst, y estarán disponibles para su consulta por los estudiosos del tema a partir del 1º de enero de 2010. Otro estudio documentado, que presta gran atención a las consideraciones ideológicas y cuestiones teóricas, es el del especialista en ciencias sociales francés ALAIN ROUQUIÉ, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, 2 volúmenes, Buenos Aires, 1981. Un tratado de un solo volumen, útil y de fácil lectura, que lamentablemente omite citar las fuentes específicas de muchas de sus observaciones, es el de MIGUEL ÁNGEL SCENNA, *Los militares*, Buenos Aires, 1980.

Durante los últimos veinte años, apareció una cantidad de trabajos serios sobre los temas tratados en este capítulo. El papel central que tuvo el coronel Perón, ascendido a general después de ser electo, aparece tratado en una biografía bien documentada de JOSEPH A. PAGE, *Perón*, 2 volúmenes, Buenos Aires, 1984. Los otros militares que jugaron un papel político significativo, tales como los generales Aramburu, Onganía y Lanusse, o el almirante Isaac Rojas, aún esperan recibir un tratamiento biográfico adecuado.

La comprensión del régimen militar de 1943 y del papel que jugó el GOU antes y después del golpe, han sido puestos de relieve en dos publicaciones. Una es la obra de LORIS ZANATTA, *Perón y el mito de la nación*

católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo 1943-1946, Buenos Aires, 1999. Prolongando un estudio anterior que se ocupa de los años previos a 1943, este volumen echa luz sobre la influencia de los capellanes del Ejército sobre la visión de los oficiales de esa fuerza que formaron el GOU y sobre las políticas clericalistas del gobierno militar de 1943. La otra es la de ROBERT A. POTASH, *Perón y el GOU. Los documentos de una logia secreta*, Buenos Aires, 1984, una colección de documentos de sus propios archivos que revelan la estructura y el funcionamiento de la organización desde su nacimiento hasta su disolución.

Los esfuerzos del general Manuel Savio, jefe de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) y otros para desarrollar una industria nacional de armamentos se examinan en la obra de ALBERTO S. J. DE PAULA, MARÍA HAYDÉE MARTÍN y RAMÓN GUTIÉRREZ, *Los ingenieros militares y sus precursores en el desarrollo argentino (1930-1980)*, Buenos Aires, 1980, y en la disertación inédita de PABLO JULIÁN DAVIS, "Argentine Military Industrialism: Army, State and Industry from 1918 to 1955", The Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland, 1991. Un aspecto poco conocido de esos esfuerzos fue el intensivo reclutamiento de técnicos alemanes y de otros orígenes durante la presidencia de Perón. Dos estudios recientes, encarados para la Comisión para el Esclarecimiento de las Actividades del Nazismo en la Argentina (CEANA), investigan el tema; ellos son los de ROBERT A. POTASH y CELSO RODRÍGUEZ, "El empleo en el Ejército de nazis y otros técnicos extranjeros, 1943-1955", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 14, n° 43, Buenos Aires, diciembre de 1999, y de IGNACIO KLICH, "Argentina's Quest for Self-Sufficiency in the Manufacture of Military Aircraft and the Air Force's Hiring of Nazis and Collaborationists", *Studi Emigrazione*, año 37, n° 138, Roma, junio de 2000.

La revolución de 1955 ha generado un torrente de publicaciones a lo largo de los años. El relato más detallado de las conspiraciones preliminares y de los levantamientos de junio y septiembre aparece en la obra de ISIDORO J. RUIZ MORENO, *La revolución del 55*, 2 volúmenes, Buenos Aires, 1994. Invalorables, no sólo por lo que revelan sobre el papel de la Armada en las operaciones militares de 1955 sino por el análisis que hacen de las relaciones de esa fuerza con los gobiernos de Lonardi, Aramburu y Frondizi, son las memorias del contraalmirante JORGE PERREN, *Puerto Belgrano y la Revolución Libertadora*, Buenos Aires, 1997. También útil aunque de lectura más ardua debido a su curiosa organización es el libro de JORGE GONZÁLEZ CRESPO, *Memorias del almirante Isaac Rojas. Conversaciones con Jorge González Crespo*, Buenos Aires, 1993.

La complicada relación del presidente Frondizi con los líderes del Ejército se examina en ROSENDO FRAGA, *El Ejército y Frondizi 1958-1962*, Buenos Aires, 1992. La obra de EUGENIO KVATERNIK, *Crisis sin salvataje; la crisis político-militar de 1962-63*, Buenos Aires, 1987, trata el período de Guido y los factores políticos y militares que llevaron al enfrentamiento de "azules" y "colorados". Las relaciones de Guido con los militares también son el tema de una comprensiva biografía: EDGARDO HUGO CARDONE, *Doctor José María Guido: Un desconocido dirigente político patagónico*, Viedma, 1999.

Sobre las relaciones del presidente Illia con las Fuerzas Armadas, existe información bási-

ca en el segundo volumen de ANTONIO EMILIO CASTELLO, *La democracia inestable 1962-1966*, 2 volúmenes, Buenos Aires, 1986.

Los períodos de Frondizi, Guido e Illia, así como la Revolución Argentina, han sido tratados brevemente en un reciente estudio sobre la injerencia de los militares en la política, de HUGH V. SIMON JR., *Radicales y militares 1955-1983 (Desde una relación familiar hasta el divorcio)*, Buenos Aires, 1997. Finalmente, deben mencionarse dos colecciones útiles de material relacionado con las Fuerzas Armadas y su papel político interno: ALICIA S. GARCÍA y RICARDO RODRÍGUEZ MOLAS, *Textos y documentos. El autoritarismo y los argentinos. La hora de la espada y el balcón (1946-1964)*, 5 volúmenes, Buenos Aires, 1989, y ALICIA S. GARCÍA, *La doctrina de la seguridad nacional (1958-1983)*, 2 volúmenes, Buenos Aires, 1991.

24. Las Fuerzas Armadas (1973-1983)

Rosendo M. Fraga

La década tratada en este capítulo fue un período crítico para las Fuerzas Armadas argentinas. Durante estos diez años, atravesaron por la lucha contra la insurgencia, la movilización por el conflicto del Beagle y la guerra de Malvinas. Políticamente, pasaron en menos de tres años de entregar el gobierno sin conseguir imponer condiciones en 1973, al régimen de facto con la mayor concentración de poder en 1976 y siete años más tarde, al traspaso del gobierno en las condiciones de mayor debilidad política de la historia.

Los ataques de las organizaciones guerrilleras contra unidades militares primero y su personal después, entre 1973 y 1975, tuvieron un profundo impacto en las Fuerzas Armadas, el que está en el génesis de la represión que se produjo desde fines de dicho año. La amnistía concedida por el gobierno de Héctor J. Cámpora a los guerrilleros detenidos, en mayo de 1973, es otro elemento que explica el porqué de las características de la represión posterior.

Desde el punto de vista estrictamente militar, es una década en la cual las Fuerzas Armadas tienen una renovación importante de su material. El conflicto con Chile, y la guerra de Malvinas después, determinan significativas adquisiciones. En el Ejército surge el proyecto del TAM, con licencia alemana, y se adquiere material de diversa procedencia; en la Armada, se compran submarinos, fragatas y corbetas, renovándose la flota casi completa, incluyendo la construcción de un astillero para submarinos; en la Fuerza Aérea, además de adquirirse aviones de combate y transporte, se desarrollan el prototipo de entrenamiento Pampa IA-63 y la tecnología de misiles que después derivaría en el proyecto Cóndor II. En términos de material militar, durante esta década, las Fuerzas Armadas argentinas pasan a ser las mejor equipadas de América Latina.

Durante el gobierno de facto, la rivalidad "interfuerzas" –ya evidenciada en la Revolución Libertadora y en el conflicto de "azules" y "colorados"– llega a su punto máximo. La distribución tripartita del poder a partir de la Junta Militar –distribución de gobernaciones, ministerios, embajadas, etc.– crea una situación rígida, a partir de la cual se producen sordos enfrentamientos, especialmente entre el Ejército y la Armada.

Dentro del Ejército, en este período, tienen lugar problemas internos entre los sectores "moderados", partidarios de una salida democrática condicionada, y los "duros" que se inclinaban por la prolongación del régimen de

facto. La sublevación en Córdoba del general Luciano B. Menéndez, en 1979, es la eclosión de estos conflictos, imponiéndose los sectores "moderados" representados por los generales Jorge Rafael Videla y Roberto Eduardo Viola, que se suceden en el Comando en Jefe del Ejército primero y en la presidencia de facto después.

Este enfrentamiento entre "duros" y "moderados" tiene cierta relación con la tradicional rivalidad "interarmas" que caracterizó la vida militar argentina en los años sesenta. Los "moderados" se identificaban más con el arma de infantería, mientras que los "duros" con las de caballería y artillería.

En el Ejército, las promociones también juegan un papel en estos conflictos. La 76 tiene en estos años un papel resaltado, proporcionando los jefes más destacados de este período, sobre todo en vinculación con los generales Videla y Viola.

En la Armada, la figura del almirante Emilio Eduardo Massera es dominante y va neutralizando a los jefes que pudieran ser una alternativa de liderazgo. Durante los conflictos internos que tienen lugar dentro del régimen de facto, Massera apoya a los sectores "duros" del Ejército contra los "moderados".

La Fuerza Aérea tiene un protagonismo menor –como había sido tradicional– y hasta el conflicto de Malvinas, en general, tiende a apoyar al Ejército. Su papel en esta guerra le otorga desde 1982 una mayor presencia, aunque sin llegar a ser significativa.

La derrota en las Malvinas produce un descrédito de los mandos y el surgimiento de tensiones internas dentro del Ejército, que después harán eclosión durante el gobierno de Raúl Alfonsín con el fenómeno "carapintada".

UN PROCESO POLÍTICO CONFLICTIVO E INESTABLE

Durante esta década, las Fuerzas Armadas atraviesan por complejas situaciones políticas. Son diez años de fuerte inestabilidad. Se suceden ocho presidentes, cuatro de ellos, constitucionales; otros cuatro, de facto. Dada la estrecha relación existente entre lo político y lo militar durante este período de la historia argentina, las conducciones de las Fuerzas Armadas reflejan esta inestabilidad política. Es así como al frente del Ejército se suceden siete comandantes en jefe: Jorge Raúl Carcagno (1973), Leandro Enrique Anaya (1974-1975), Alberto Numa Laplane (1975), Jorge Rafael Videla (1975-1978), Roberto Eduardo Viola (1978-1979), Leopoldo Fortunato Galtieri (1980-1982) y Cristino Nicolaides (1982-1983). En los casos de la Armada y la Fuerza Aérea, la estabilidad de sus titulares es algo mayor, quizá porque éstas tuvieron un grado de protagonismo relativamente menor.

En cuanto a la Armada, se suceden en el comando en jefe los almirantes Carlos Álvarez (1973), Emilio Eduardo Massera (1974-1978), Armando Lambruschini (1978-1980), Jorge Isaac Anaya (1980-1982) y Rubén O. Franco (1982-1983).

En la titularidad de la Fuerza Aérea, lo hacen los brigadieres generales Héctor Luis Fautario (1973-1975), Orlando Ramón Agosti (1975-1978), Omar Domingo Rubens Graffigna (1978-1981), Basilio Lami Dozo (1981-1982) y Augusto J. Hughes (1982-1983).

Mientras en el Ejército hay siete comandantes en jefe, casi la misma cantidad que presidentes, en la Armada y la Fuerza Aérea hay cinco, mostrando un grado menor de inestabilidad derivada de la interferencia política.

Desde el punto de vista político, las Fuerzas Armadas habían enfrentado una situación de escarnio el 25 de mayo de 1973, cuando tuvo lugar la asunción de Héctor J. Cámpora y los efectivos militares se vieron impedidos de desfilar por la actitud hostil que asumieron los manifestantes justicialistas. Pero la irrupción del fenómeno subversivo y el deterioro del gobierno constitucional, durante la presidencia de María Estela Martínez de Perón, hicieron que antes de cumplirse los tres años, las Fuerzas Armadas volviesen a ser percibidas como una alternativa de gobierno.

Asumieron el poder en marzo de 1976, iniciando la experiencia de facto más prolongada de la historia argentina. Fue, además, el gobierno militar en el cual las Fuerzas Armadas ejercieron el poder en forma más ilimitada y con menor participación civil, sobre todo en el tramo inicial. Fue también la oportunidad en la cual ocuparon y ejercieron el poder en forma "institucional", con la participación tripartita de las Fuerzas en el nivel de ministerios, gobernaciones y embajadas, constituyendo un verdadero "régimen militar". Detrás de esta participación realmente "institucional" de las Fuerzas Armadas en el poder, el factor determinante fue el fenómeno subversivo, que condicionó toda su actuación política durante este período.

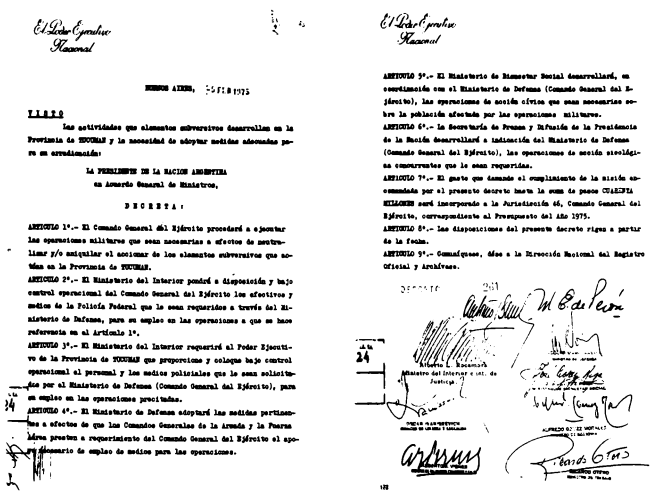
LA GUERRILLA Y UN GOBIERNO INESTABLE

La guerrilla había estado presente en la última fase del gobierno de facto llamado Revolución Argentina. Desde la protesta social conocida como "Cordobazo", en mayo de 1969, la violencia insurreccional jugó un papel en la política nacional y el asesinato del general Pedro E. Aramburu, al año siguiente, inició un período sangriento en la Argentina.

Durante la presidencia de facto de Lanusse, el Ejército comienza a participar en la lucha contra la guerrilla, asumiendo un papel en la "seguridad interior", como lo hacen en ese momento todos los ejércitos de América Latina. Esta actividad se amplía durante el gobierno justicialista que sucede a Lanusse. El primer ataque del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) contra una unidad militar tiene lugar en setiembre de 1973, días antes de que Perón fuera elegido con más del 60% de los votos. En esa oportunidad se produce el intento de copamiento del Comando de Sanidad del Ejército en la Capital, donde muere, al retomarlo, el segundo jefe del Regimiento 1 de Infantería "Patricios".

Poco tiempo después, en enero del año siguiente, la misma organización ataca el Regimiento 10 de Caballería de Tanques y el Grupo de Artillería Blindado 1, ambos en Azul. Es muerto el jefe de la primera unidad, el coronel Camilo Gay, junto con su esposa, y es secuestrado el jefe de la segunda, teniente coronel Jorge Ibarzábal, quien es ultimado meses después por sus captores, antes de enfrentarse con la policía.

Durante 1974 se suceden los ataques de esta organización a unidades militares. A mediados de 1975, el Ejército da muerte a un grupo del ERP que había intentado copar el Regimiento 17 de Infantería Aerotransportado de Catamarca. En represalia, esta organización inicia el asesinato individual de miembros del Ejército, sin reparar en su grado o función. Estos ataques terminan con las últimas resistencias que existen dentro del Ejército para asumir un papel activo en la lucha contra la guerrilla.



El Poder Ejecutivo Nacional

BUENOS AIRES, 5 FEB 1975

VISTO

Las actividades que elementos subversivos desarrollan en la Provincia de TUCUMAN y la necesidad de adoptar medidas adecuadas para su erradicación:

LA PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA
en Acuerdo General de Ministros,

DECRETA:

ARTICULO 1°.- El Comando General del Ejército procederá a ejecutar las operaciones militares que sean necesarias a efectos de neutralizar y/o aniquilar el accionar de los elementos subversivos que actúan en la Provincia de TUCUMAN.

ARTICULO 2°.- El Ministerio del Interior pondrá a disposición y bajo control operacional del Comando General del Ejército los efectivos y medios de la Policía Federal que le sean requeridos a través del Ministerio de Defensa, para su empleo en las operaciones a que se hace referencia en el Artículo 1°.

ARTICULO 3°.- El Ministerio del Interior requerirá al Poder Ejecutivo de la Provincia de TUCUMAN que proporcione y coloque bajo control operacional el personal y los medios policiales que le sean solicitados por el Ministerio de Defensa (Comando General del Ejército), para su empleo en las operaciones precitadas.

ARTICULO 4°.- El Ministerio de Defensa adoptará las medidas pertinentes a efectos de que los Comandos Generales de la Armada y la Fuerza Aérea presten a requerimiento del Comando General del Ejército el apoyo necesario de empleo de medios para las operaciones.

El Poder Ejecutivo Nacional

ARTICULO 5°.- El Ministerio de Bienestar Social desarrollará, en coordinación con el Ministerio de Defensa (Comando General del Ejército), las operaciones de acción cívica que sean necesarias sobre la población afectada por las operaciones militares.

ARTICULO 6°.- La Secretaría de Prensa y Difusión de la Presidencia de la Nación desarrollará a indicación del Ministerio de Defensa (Comando General del Ejército), las operaciones de acción sicológica concurrentes que le sean requeridas.

ARTICULO 7°.- El gasto que demande el cumplimiento de la misión encomendada por el presente decreto hasta la suma de pesos CUARENTA MILLONES será incorporado a la Jurisdicción 46, Comando General del Ejército, correspondiente al Presupuesto del Año 1975.

ARTICULO 8°.- Las disposiciones del presente decreto rigen a partir de la fecha.

ARTICULO 9°.- Comuníquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y Archívese.

DECRETO 261

M. E. de Perón

Alberto L. Rocamora
Ministro del Interior e int. de Justicia

Decreto de la presidente María Estela Martínez de Perón refrendado por sus ministros, por el que se autorizó "neutralizar y/o aniquilar el accionar de los elementos subversivos que actúan en la provincia de Tucumán". *El terrorismo en la Argentina*, 1979.

Desde el verano de 1975, el Ejército comienza a operar en la provincia de Tucumán, donde el ERP ha llegado a tener el virtual control de un área rural. A mediados de ese año, por disposición del Poder Ejecutivo Nacional, el Ejército se hace cargo del control total de las operaciones en dicha provincia.

Hacia fines de 1975, la organización guerrillera Montoneros, de origen justicialista, ataca el Regimiento 29 de Infantería de Monte de Formosa y el ERP, al Batallón de Arsenales de Villa Martelli.

Es en este contexto donde el gobierno de Martínez de Perón amplía las atribuciones de las Fuerzas Armadas para llevar adelante las acciones de represión en todo el territorio nacional. Mientras tanto, desde el punto de vista político, el Ejército venía aumentando su autonomía institucional.

El primer comandante en jefe de los gobiernos de 1973-1976 (Carcagno) había intentado una aproximación del Ejército al ala izquierda del peronismo, representado por la Juventud Peronista y los Montoneros. Perón –quien a fines de 1973 ya tenía decidido el enfrentamiento con el ala izquierda– lo sustituyó por Anaya, un hombre moderado, con buena imagen en sectores del peronismo.

A la muerte de Perón, María Estela Martínez asume la presidencia. La influencia de López Rega hizo que Anaya fuese reemplazado por Laplane en mayo de 1975. Este nuevo co-

mandante en jefe aparecía vinculado políticamente al gobierno.

Esto produjo un sensible malestar dentro del Ejército y en agosto de 1975, mientras efectivos de la fuerza ya estaban empeñados en Tucumán contra la guerrilla, se produjo un movimiento militar, encabezado por el general Carlos Delía, contra el mando de Laplane. El gobierno trató de sostenerlo, pero tras dos días de intentos infructuosos debió ceder y designar como nuevo comandante en jefe al general Videla, representante de la corriente adversa a Laplane.

La designación de Videla, como consecuencia de un movimiento interno dentro de la fuerza, implicó un punto de inflexión para el gobierno, ya que en los hechos, el Ejército recuperó su autonomía institucional, autoasignándose el comandante en jefe.

A fines de ese año, se produce una sublevación dentro de la Fuerza Aérea, encabezada por el brigadier Jesús Orlando Capellini, que cuestiona al gobierno. Se precipita la caída del brigadier Fautario como comandante en jefe y su reemplazo por el brigadier Agosti, más alejado del oficialismo.

Es así como, en diciembre de 1975, las crisis que se han producido, tanto en el Ejército como en la Fuerza Aérea, han implicado una virtual autonomía militar con respecto al poder civil. Ya no era el gobierno el que nombraba a los comandantes de las Fuerzas Armadas sino que eran éstas las que los autodesignaban.

EL GOLPE DE ESTADO

Esta situación, junto con el papel que asumen las Fuerzas Armadas al hacerse cargo de la lucha contra la guerrilla en todo el país, más el descrédito del gobierno y el descontrol de la economía, desembocan en el golpe de Estado de marzo de 1976.

Mirado históricamente, el gobierno de Martínez de Perón fue el que menos apoyo tuvo, tanto civil como militar, en su fase final. Aun en 1966, cuando fue desplazado Illia, aunque no había fuerzas que lo defendieran, dos de los cuatro comandantes de cuerpo de Ejército estaban en desacuerdo con el golpe.

En cambio, diez años después, la cohesión es prácticamente absoluta en las Fuerzas Armadas. La lucha contra la guerrilla ha sido el factor que produjo el aglutinamiento en este sentido. Se hace cargo del poder la Junta, integrada por los tres comandantes en jefe: Videla (Ejército), Massera (Armada) y Agosti (Fuerza Aérea). La Junta retiene el poder y delega en Videla el ejercicio de la presidencia. Si bien éste ejerce el mandato, reteniendo sus funciones de comandante en jefe del Ejército, se inicia una sorda lucha entre el Ejército y la Armada, por lo que se dio en llamar el "esquema de poder".

La Armada trata de consolidar la supremacía de la Junta sobre el Presidente, mientras que el Ejército intenta hacer lo contrario. La Fuerza Aérea, en una posición equidistante, tiende a aproximarse más hacia el Ejército en este conflicto. Cabe señalar que el brigadier Agosti es el último titular de la Fuerza Aérea que cursó estudios en el Colegio Militar, antes de que la Aeronáutica se separara del Ejército, al que pertenecía hasta mediados de la década del cuarenta.

Videla designa un gabinete, en el cual cada fuerza tiene dos ministerios. El Ejército ocupa los de Interior y Trabajo; la Armada, Relaciones Exteriores y Bienestar Social; la Fuerza Aérea, Justicia y Defensa. Las únicas dos carteras

El general Antonio Bussi, gobernador de Tucumán, dirigió el Operativo Independencia. Archivo General de la Nación.

a cargo de civiles son Economía y Educación. También se da una distribución análoga de las gobernaciones. De las provincias más importantes, el Ejército tiene Buenos Aires y Córdoba; la Armada, Santa Fe y Salta y la Fuerza Aérea, Capital y Mendoza. El reparto tripartito del poder se realiza, pero hay una preeminencia relativa del Ejército, sobre todo en la cantidad de gobernaciones.

Se crea la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), que es una suerte de "parlamento militar", integrada en forma tripartita por militares en actividad de las tres Fuerzas, que estudia los proyectos de ley. Además, cada una de ellas tiene un representante en cada uno de los ocho ministerios.

Durante los primeros años del llamado Proceso de Reorganización Nacional, tienen lugar sordos conflictos internos dentro de las cúpulas de las Fuerzas Armadas. Hay un enfrentamiento "interfuerzas" que tiene como protagonistas principales al Ejército por un lado y a la Armada por el otro. Esta rivalidad se personaliza en los comandantes en jefe de las fuerzas: el teniente general Jorge Rafael Videla, que además de la comandancia del Ejército ejerce la presidencia por delegación de la Junta de Comandantes en Jefe, la que sigue integrando, y el almirante Emilio Massera, comandante en jefe de la Armada.

Esta Fuerza presiona para consolidar y ampliar el llamado "esquema de poder" por el cual las máximas decisiones de gobierno se adoptan por unanimidad de los miembros de la Junta y la participación de las Fuerzas en el gobierno se ejerce en forma tripartita e igualitaria.

Por su parte, el Ejército trata de afirmar y fortalecer la figura presidencial en detrimento de la Junta, a la que intenta reservar sólo para las grandes decisiones, pero no para las cuestiones concretas de gobierno.

Este conflicto es muy intenso entre marzo de 1976 y mayo de 1978. El enfrentamiento habría incluso incidido en algunas desapariciones que tienen lugar en 1977 y que no se encuadraban dentro de la represión a las organizaciones subversivas y sus simpatizantes. Los casos del entonces embajador argentino en Venezuela, Héctor Hidalgo Solá, del empresario Vitaic Jakasa, miembro de la delegación argentina ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del periodista Rodolfo Fernández Pondal, del dirigente del gremio de Luz y Fuerza, Oscar Smith, y años después, de la diplomática Helena Holmberg, fueron interpretados en aquellos años como desapariciones originadas por este conflicto.

LOS CONFLICTOS INTERNOS DEL EJÉRCITO

En mayo de 1978, Videla deja el comando en jefe del Ejército al general Roberto Eduardo Viola, quien lo venía secundando como jefe del Estado Mayor de la fuerza desde agosto de 1975.

La relación entre Videla y Viola resulta clave en el proceso político-militar argentino entre diciembre de 1973 y el mismo mes de 1981. Cuando a fines del primer año, Leandro Anaya asume la comandancia general del Ejército –Perón, con su sentido militar, había reemplazado la denominación de comandante en jefe por la de comandante general para el titular de cada Fuerza, reservando la primera condición sólo para el presidente de la Nación– designa a Videla como jefe del Estado Mayor y a Viola como secretario general. Los secretarios generales de las fuerzas tenían la función de mantener los contactos políticos.

Es decir que, ya entonces, Videla y Viola se transforman en el equipo que secunda a Anaya durante la breve presidencia de Perón y parte de la siguiente. La relación entre ambos era muy estrecha y venía de lejos. Los dos habían egresado en la promoción 73 del Colegio Militar de la Nación en 1944 y pertenecían al arma de infantería. A comienzos de los años sesenta, se habían alineado en el bando conocido como "colorados" en los conflictos internos que entonces sufrió el Ejército. Ambos habían ascendido a general de brigada en el gobierno de Lanusse. En agosto de 1975, actuaron de común acuerdo en el movimiento que tuvo lugar dentro del Ejército, para desplazar a Laplane de la comandancia general y desde entonces condujeron el Ejército, Videla como comandante en jefe y Viola secundándolo como jefe de Estado Mayor.

Al asumir Videla la presidencia en marzo de 1976, Viola continúa como jefe de Estado Mayor de la Fuerza, ejerciendo en los hechos la conducción, dado que Videla, si bien se mantenía formalmente al frente del Ejército, se concentraba en las actividades de presidente.

Volviendo a los problemas internos de los primeros años del "Proceso", la Fuerza Aérea bajo el comando del brigadier Agosti, en general, termina apoyando las posiciones del Ejército.

La política económica que llevaba adelante el ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, también era materia de controversia. Pese a ser civil, era el ministro más importante del gabinete en términos de poder y de influencia. El presidente Videla le daba todo su respal-

do, al igual que el ministro del Interior, el general Albano Harguindeguy. La conducción de la Armada, a cargo de Massera, y algunos sectores más nacionalistas del Ejército lo cuestionaban.

En cuanto al Ejército, a fines de 1976 son pasados a situación de retiro tres generales que eran identificados como nacionalistas y críticos de la política económica liberal: Rodolfo Mujica, Juan A. Buasso y Acdel Edgardo Vilas.

La estrategia de diálogo con los sindicatos que pese a las circunstancias llevaba adelante el ministro de Trabajo, general Horacio T. Liendo, también era materia de controversia, dado que había sectores de las Fuerzas Armadas, influidos por el grupo empresario que respaldaba a Martínez de Hoz, que sostenían que ésta era "populista" y que convenía una política más enérgica.

La lucha contra la subversión y la necesidad de "aniquilar" a estas organizaciones (ERP y Montoneros) eran un punto de consenso unánime dentro de las Fuerzas Armadas.

En el terreno político, se iban delineando dos posiciones. Por un lado, estaban quienes como el general Viola pensaban en la necesidad de ir considerando una "salida política" concertada con sectores de la dirigencia partidaria, con los cuales mantenía diálogo y contacto. Por el otro, quienes pensaban que el Proceso "tenía objetivos pero no plazos", en palabras del ministro del Interior, el general Harguindeguy, y en consecuencia, se mostraban más reticentes a este tipo de política. Todo ello se mezclaba con los intereses personales, ya que Massera aspiraba a ser presidente por la vía electoral y había generales que tenían la misma pretensión.

En los comentarios políticos de la época y en las pocas notas periodísticas que se referían al tema, se habla del enfrentamiento entre "duros y blandos", entre "halcones y palomas" o entre "liberales y nacionalistas". Diferentes rótulos, que en general reflejaban con matices la existencia de corrientes militares más proclives a buscar más tarde o más temprano un entendimiento con políticos "amigos" para encontrar una salida, y otras más inclinadas a postergar este tipo de solución y mantener el poder en manos de las Fuerzas Armadas en forma indefinida.

Un comentario aparecido en esos años en el boletín *Convicción* –que después se editó como diario– que reflejaba puntos de vista de la Armada en materia política, presentaba un plan, en función del cual, antes de la "salida política", se requerían cinco turnos presidenciales de facto de tres años cada uno, con lo cual el primer presidente civil electo hubiera asumido en 1991.

A estos conflictos, se agregaban también los históricos problemas "interarmas" dentro del Ejército. La caballería había conducido el Ejército entre 1962 y 1973, sucediéndose en el comando en jefe los generales Juan Carlos Onganía, Pascual Pistarini, Julio R. Alsogaray y Alejandro A. Lanusse. Con el triunfo del justicialismo en 1973, el control de la Fuerza pasó al arma de infantería, a la que por otra parte pertenecía también Perón. Se suceden así en el comando del Ejército cinco generales de infantería entre dicho año y 1980: Carcagno, Anaya, Laplane, Videla y Viola.

Esto contribuye a que generales del arma de caballería asuman, en los primeros años del Proceso, posiciones "duras" de crítica hacia la conducción del Ejército, representada por el tándem Videla-Viola. Los generales Carlos Guillermo Suárez Mason, comandante del Cuerpo de Ejército I, del que dependían las unidades militares de la Capital y la provincia

de Buenos Aires, y Luciano B. Menéndez, comandante del Cuerpo de Ejército III, con asiento en Córdoba y jurisdicción militar sobre las provincias del centro y norte del país, expresan esta posición crítica hacia la conducción política y militar de Videla y Viola. Era también la posición del jefe de Policía de la provincia de Buenos Aires, general Ramón Camps. Es así como la caballería aparecía como una expresión crítica hacia la conducción de la Fuerza, pero cerrando filas en el enfrentamiento que se mantenía con la Armada.

Dentro del Ejército, también jugó un papel el tema de las promociones. Videla y Viola constituían una conducción homogénea, que enfrentaba un núcleo crítico en el segundo nivel de la Fuerza, representado por comandantes de cuerpo como Suárez Mason y Menéndez. Videla y Viola asentaban su poder dentro del Ejército en los generales de brigada de la promoción 76 del Colegio Militar, egresados en 1947 y que en los primeros años del Proceso ejercían funciones clave en el comando de brigadas, como también en determinados cargos de gobierno. Tal es el caso de los generales José Rogelio Villarreal (secretario general de la presidencia), Horacio T. Liendo (ministro de Trabajo), Eduardo Crespi (titular de la Comisión de Asesoramiento Legislativo), Juan Bautista Sasiaiñ (jefe de la Policía Federal), Reynaldo B. Bignone (secretario general del Ejército), Carlos Alberto Martínez (secretario de Inteligencia de Estado), etcétera. Este grupo de generales integra, junto con Videla y Viola, lo que en esos años era considerado el sector "moderado" del Ejército, más proclive a buscar una salida política negociada.

Cuando, en mayo de 1978, Videla deja el comando en jefe del Ejército, de acuerdo a compromisos asumidos con la Junta en marzo de 1976 y designa a Viola como su sucesor al frente de la Fuerza, se considera esta designación como una victoria del sector moderado, frente a los grupos más duros que habían impulsado otras candidaturas –con apoyo de la Armada– como la del ministro del Interior, el general Harguindeguy.

Videla continúa ejerciendo la presidencia por otros tres años, hasta marzo de 1981 –cuando se cumplen los cinco años del inicio del Proceso– pero sin ejercer el comando en jefe del Ejército, el que queda en manos de Viola hasta diciembre de 1979.

LA LUCHA CONTRA LA SUBVERSIÓN

Desde la perspectiva militar, el papel que tienen las Fuerzas Armadas en la represión de la insurgencia armada durante los años setenta es asumido como la "lucha contra la subversión", denominación que es rechazada y cuestionada desde otros sectores de la vida nacional. En este capítulo se analiza, desde la perspectiva histórica, cómo fue percibido el problema por las Fuerzas Armadas.

Cuando en marzo de 1976 toman el poder, las Fuerzas Armadas continúan, extienden e intensifican la represión que habían comenzado antes, ordenada por el gobierno constitucional. Para ese momento, ninguno de los guerrilleros que se encontraban detenidos tenía condena firme de la justicia. La idea de aniquilarlos en el ámbito militar, en gran medida se generó por el hecho de que los liberados en 1973 habían reiniciado el terrorismo y porque los mismos jueces reconocían que la justicia no resultaba eficaz para enfrentar este problema.

Entre 1976 y 1980, la represión que entre 1974 y 1976 había generado unas 1.000 víctimas entre los terroristas, alcanza aproximadamente a 8.000 personas. Ésta es la cifra que será reconocida en 1980 por el teniente general Roberto Viola, quien adjudicó 8.000 bajas a la subversión –entre muertos en acciones de represión y desaparecidos–, y 2.000 a las fuerzas propias (Fuerzas Armadas, de seguridad y policiales, y civiles). La investigación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) dará años después una cifra de desaparecidos próxima a la de bajas reconocida por Viola.

La tortura fue usada como método para obtener información, dada la estructura celular que tenían las organizaciones insurgentes. En cuanto un guerrillero era detenido y no se tenían noticias suyas durante algunas horas, los demás miembros de la célula abandonaban automáticamente el lugar y entonces no podían ser capturados. La tortura –como históricamente ha sucedido en este tipo de conflicto– se utilizó como arma. Pero también es cierto que este tipo de situaciones generan siempre actos de sadismo que ponen en evidencia los aspectos más perversos del ser humano.

A partir de 1980 cesan las torturas y desapariciones, porque la guerrilla ya ha sido derrotada. Para las Fuerzas Armadas, de las aproximadamente 8.000 personas que murieron, más del 90% eran miembros de las organizaciones terroristas. Se registraron errores, pero ellos habrían sido los menos en la perspectiva militar. Lógicamente, la óptica de las organizaciones de derechos humanos es diametralmente opuesta.

CONFLICTO DEL BEAGLE Y ECLOSIÓN DE PROBLEMAS INTERNOS

Desde 1977, a la lucha contra la subversión como misión principal, las Fuerzas Armadas van sumando la preocupación por el conflicto del canal del Beagle. Ese año se conoce el fallo que, contra las expectativas argentinas, otorga las tres islas en litigio a Chile. Esto provoca cierta conmoción dentro de las Fuerzas Armadas y se rechaza el laudo.

Las compras de armamentos se incrementan, previéndose un enfrentamiento con el país vecino. La Junta Militar decide ocupar las islas Picton, Nueva y Lennox y durante 1978 se realizan los planes y el desplazamiento militar correspondiente. En los últimos meses de ese año, se movilizan las Fuerzas Armadas. Dos clases se encuentran incorporadas simultáneamente, mientras que se envían las fuerzas hacia la frontera con Chile, previendo el enfrentamiento subsiguiente a la ocupación de las islas por parte de las tropas argentinas. Chile, bajo la presidencia de Augusto Pinochet, quien lleva más de cinco años en el poder, se prepara para la lucha, movilizando y desplazando sus tropas.

En la Navidad de 1978, los dos países se encuentran al borde de la guerra. Pocas horas después de haber dado la Argentina la orden de ocupar las islas en disputa, una gestión del Sumo Pontífice logra la contraorden que evita la guerra. Dentro del Ejército, la decisión de aceptar la mediación papal, asumida por Videla como presidente y por Viola como comandante en jefe, es criticada por algunos jefes como el general Menéndez, comandante del Cuerpo de Ejército III. El enfrentamiento entre "duros y blandos" también se evidencia en este caso.

Al año siguiente, un nuevo conflicto interno sacude al Ejército. Frente a la presión internacional por el tema de los desaparecidos, que había comenzado a sentirse con el Campeonato Mundial de Fútbol de 1978, el gobierno va reconociendo la necesidad de ir ordenando y moderando la represión. En este contexto, en setiembre de 1979, la Corte Suprema de Justicia decide la liberación del periodista Jacobo Timerman, quien estaba detenido a disposición del Poder Ejecutivo. El hecho produce deliberación en el seno de las Fuerzas Armadas. Los "duros" piden desacatar la decisión de la propia Corte Suprema, mientras que los "blandos" sostienen que ello implicaría un alto costo para el gobierno en el exterior, dadas las denuncias que ya se enfrentaban de los organismos internacionales. Videla y Viola logran imponer la decisión de acatar la resolución de la Corte y liberar a Timerman.

El general Menéndez se sublevó en su comando de Córdoba, desconociendo lo dispuesto por Videla y Viola. Pero el alzamiento se transformó en un hecho aislado e incruento. Las tres brigadas que dependían de este cuerpo, con comandos en Mendoza, Tucumán y la propia ciudad de Córdoba, donde estaba la jefatura de Menéndez, no acompañaron el levantamiento. Quizá no era casual que los comandantes de estas tres brigadas, los generales Martella, Podestá y Lépori, pertenecieran como Videla y Viola al arma de infantería, mientras que Menéndez era de caballería. Seguido por muy pocas unidades, el general sublevado se replegó a la ciudad de Jesús María, donde depuso su actitud y fue sancionado con un arresto.

En el comunicado que dio el Ejército sobre los hechos, especificó que había acatado la decisión de la Corte Suprema en el caso Timerman, porque estaba en la búsqueda de la normalización del país hacia "la plena vigencia del estado de derecho", en una clara confirmación de la intención de democratizar el país en el futuro.

Mientras ocurrían estos conflictos dentro del Ejército, las otras dos fuerzas producían los cambios de comandantes. En la Armada, Massera es sustituido por Armando Lambruschini, quien ha sido su jefe de Estado Mayor, y en la Fuerza Aérea, Agosti da paso a Omar Graffigna.

Con la designación de Viola en el Ejército y los mencionados reemplazos, el conflicto "interfuerzas" disminuye entre 1978 y 1980. La influencia de Massera en la Armada sigue siendo importante, pero Lambruschini tiene mejor relación con Viola que su antecesor con Videla.

Viola deja el comando en jefe del Ejército en diciembre de 1979, con la intención de reemplazar a Videla un año después. Elige como sucesor a Leopoldo F. Galtieri, un general del arma de ingenieros que era comandante del Cuerpo de Ejército II con asiento en Rosario.

Esta designación trae como consecuencia el retiro de los últimos generales de división de la llamada línea "dura" (Suárez Mason y Santiago Omar Riveros). Galtieri queda al mando del Ejército, pero con Viola ejerciendo inocultable influencia sobre los nuevos generales de división.

En setiembre de 1980, se plantea formalmente el reemplazo de Videla como presidente, cuyo mandato de facto termina en marzo de 1981. Ese año en la Armada, Armando Lambruschini es reemplazado por Jorge I. Anaya, muy enfrentado con Viola, el candidato "natural" del Ejército para suceder a Videla.

LA BREVE PRESIDENCIA DE VIOLA

Para ese momento, Galtieri ya ha desarrollado sus propios anhelos presidenciales e intenta ser elegido. Propone a Viola que posponga sus aspiraciones para 1984 y que se dedique a organizar una fuerza política, que le sirva de apoyatura para lograr la presidencia ese año, en elecciones digitadas por las Fuerzas Armadas.

Viola no acepta y los trece generales de división son convocados para votar. Once de ellos lo hacen por Viola. Entre ellos están el jefe del Estado Mayor, el general José A. Vaquero, y los generales de la promoción 76 del Colegio Militar, que responden a Viola y ocupan en ese momento las posiciones clave: Villarreal (comandante del Cuerpo I), Antonio Domingo Bussi (comandante del Cuerpo III), Crespi (director de Fabricaciones Militares), Bignone (comandante de Institutos Militares), Liendo (jefe del Estado Mayor Conjunto) y Martínez (secretario de Inteligencia de Estado). Convocados a su vez los generales de brigada, la casi totalidad de ellos, con la excepción de dos, también se pronuncia por Viola para la presidencia.

Definida por amplio consenso de los generales la designación de Viola, la posición contraria del nuevo comandante en jefe de la Armada –Anaya, quien fue compañero del Liceo Militar de Galtieri y tiene influencia sobre él– no impide que Viola sea elegido presidente de facto para el período marzo de 1981-marzo de 1984.

Viola asume con la intención de articular una salida política, que permita en 1984 una elección condicionada, en la cual sea elegido un general, para asegurar la continuidad del proceso o un político afín a las Fuerzas Armadas. La participación civil en el gabinete se amplía y aparecen figuras provenientes de la política. El conservador de Mendoza, Amadeo Frúgoli, es designado ministro de Justicia, y el desarrollista Oscar Camilión es elegido para Relaciones Exteriores. Mientras en el gabinete de Videla había dos civiles y seis militares, en el de Viola –con la ampliación de la cantidad de ministerios– hay siete civiles y seis militares. También se nombran algunos políticos en gobernaciones e intendencias, comenzando un gradual descongelamiento de la actividad partidaria.

En materia de estado de derecho, se acatan fallos de la Corte que ordenan liberar detenidos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional y terminan las desapariciones y las detenciones clandestinas.

En el campo político, para negociar con el gobierno militar se articula la "Multipartidaria" integrada por el Partido Justicialista (PJ), la Unión Cívica Radical (UCR), el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), el Partido Demócrata Progresista (PDP) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Ricardo Balbín es el arquitecto del agrupamiento político y antes de morir, se entrevista con funcionarios del Ministerio del Interior, enviados por el ministro, general Horacio Liendo. Pero la sustitución de Martínez de Hoz por Lorenzo Sigaut en el Ministerio de Economía crea inestabilidad en los sectores más conservadores del empresariado, los que comienzan a adoptar una sorda actitud opositora hacia un gobierno que se muestra menos ortodoxo en el campo económico y más aperturista en el político.

Mientras tanto, Galtieri empieza a desmontar la estructura que respondía a Viola dentro del Ejército. Es así como en diciembre de 1980, pasan a retiro los generales de división Martínez y Sasiaiñ, quienes habían votado por Viola para presidente. Mientras el

Ejecutivo se va debilitando aceleradamente en el campo económico durante 1981, Galtieri va consolidando su influencia en el Ejército.

Los intereses de Estados Unidos convergen sobre esta situación. Pese a que Galtieri, en abril de 1981, ha mostrado ser un hombre imprevisible cuando ordenó cerrar la frontera con Chile por un pequeño incidente, su disposición para participar en la organización de los "contras" que combaten a los sandinistas en Nicaragua es considerada un dato positivo por la administración de Ronald Reagan, que se encuentra en sus primeros meses de gestión. Galtieri, al margen de la presidencia, apoya en 1980 un golpe militar en Bolivia y en la guarnición de Campo de Mayo se instruyen centenares de antisandinistas. Con estos antecedentes, en los últimos meses de 1981, visita los Estados Unidos, donde la prensa lo califica como "general majestuoso".

Discretas misiones que cumple en Buenos Aires el general norteamericano Vernon Walters –quien se entrevista con los miembros de la Junta, Galtieri, Anaya y Lami Dozo, quien ha reemplazado a Graffigna– concurren a favor de un cambio de presidente. Afectado por un problema de salud, con un gobierno debilitado en lo económico y con sus apoyos en el Ejército minados por Galtieri, Viola es sustituido por éste por decisión de la Junta Militar.

GALTIERI Y LAS MALVINAS

Galtieri asume la presidencia de facto en diciembre de 1981, reteniendo las funciones de comandante en jefe del Ejército, como lo hizo Videla entre 1976 y 1978. El nuevo jefe de gobierno ha visto cómo desde el mando militar se puede debilitar al presidente de facto y no quiere correr el riesgo. Las figuras civiles que integran el gabinete vuelven a representar la línea más conservadora del ministro Martínez de Hoz.

Bajo la influencia del almirante Anaya, Galtieri comienza a preparar el plan para ocupar las Malvinas, viendo en éste una estrategia de proyección política. Anaya, como capitán de navío, había preparado en los años setenta, cuando Massera comandaba la Armada, un plan de este tipo, que fue presentado a la presidente Martínez de Perón.

Con la opinión en disidencia del comandante de la Fuerza Aérea, Galtieri y Anaya imponen en la Junta Militar la decisión de ocupar las Malvinas. Durante el verano de 1982 se ultiman los planes. Se designa como comandante de la operación al general de brigada Mario Benjamín Menéndez –primo del general sublevado en 1979– mientras que para la vanguardia de las tropas de desembarco es designado el teniente coronel Mohamed Alí Seineldín y como comandante de la operación naval el contraalmirante Carlos Busser.

Galtieri piensa en un plan político, que es hacerse elegir presidente en 1984 por un período constitucional de seis años, ejerciendo así el poder en forma continua durante una década. Pero las fuerzas políticas, que con Viola han visto la posibilidad de un retorno a la democracia en menor plazo, pasan a una oposición más acentuada.

En los últimos días de marzo de 1982, se produce un paro con movilización de los sectores sindicales contra la política económica, que tiene apoyo de los partidos políticos de la "Multipartidaria". Ocurren incidentes en el centro de Buenos Aires y en Mendoza; los hechos marcan un agotamiento político del gobierno de facto.

Tres días después, el 2 de abril de 1982, tiene lugar el desembarco de las tropas argentinas en las Malvinas, hecho que sorprende a la opinión pública e incluso a muchos miembros de las Fuerzas Armadas, dada la reserva con la que ha sido preparada la operación.

Este secreto no ha existido para Washington. Alertada por los satélites, la inteligencia norteamericana informa al presidente Reagan, quien en la noche del 1° al 2 de abril habla telefónicamente con Galtieri para solicitarle que dé la orden de retroceder a los buques que navegaban hacia las Malvinas. Galtieri –a diferencia de la actitud asumida por Videla ante el pedido del Sumo Pontífice en diciembre de 1978– se niega a aceptar el pedido estadounidense.

Una errónea apreciación política ha llevado al gobierno de Galtieri a pensar que finalmente los Estados Unidos permitirán a la Argentina recuperar las Malvinas por la vía militar, dada la importancia que supuestamente tiene el apoyo que se está dando a los "contras" nicaragüenses desde Buenos Aires. Asimismo, se piensa que Gran Bretaña no va a reaccionar militarmente, encontrándose a tanta distancia de las islas y sin intereses estratégicos o económicos relevantes en ellas.

La gran mayoría de la opinión pública se encolumna detrás del gobierno, como es lógico, al surgir un sentimiento nacionalista de recuperación de la autoestima destruida por décadas de fracasos políticos y económicos. La mayoría de los periodistas, políticos, empresarios y dirigentes sindicales apoya al gobierno en la ocupación de las Malvinas. Las voces críticas son muy pocas, entre las que se destacan las de Raúl Alfonsín y Rogelio Frigerio.

Las Fuerzas Armadas argentinas nunca se habían preparado para una guerra contra la OTAN. Definida la decisión británica de recuperar las islas y el apoyo de los Estados Unidos, la suerte está echada, aunque Galtieri y sus asesores se niegan a asumir la realidad. Pese a acciones individuales de heroísmo, especialmente en la Fuerza Aérea, las fuerzas británicas recuperan el control de las islas el 14 de junio de 1982. Galtieri pronuncia un discurso anunciando su intención de continuar la guerra desde el continente. Pero no sólo ha perdido el apoyo de la opinión pública. Ha perdido también el del Ejército.

Los generales se reúnen y deciden deponerlo. La totalidad de los mismos vota por su reemplazo. Quien le seguía en orden de antigüedad, el jefe del Estado Mayor, general Vaquero, declina ocupar el cargo por razones de lealtad y entonces los generales eligen a Cristino Nicolaides –quien seguía en antigüedad a Vaquero– para reemplazar a Galtieri. Nicolaides era un general del arma de ingenieros, que había sido muy leal a Galtieri hasta entonces. Sin experiencia ni aptitud política y con una foja militar que no se destacaba, le toca conducir el Ejército en un momento particularmente complejo.

La Armada y la Fuerza Aérea, que continúan con sus comandantes anteriores, tratan de imponer un presidente civil para conducir la normalización política que ahora se hace inevitable. Pero el Ejército cierra filas e impone un militar. Nicolaides elige al general Reynaldo Bignone, del arma de infantería, quien como él pertenece a la promoción 76 del Colegio Militar. Nicolaides busca en él una figura no resistida ni política ni militarmente, con una personalidad que no le haga sombra en su función de comandante en jefe del Ejército.

PRESIDENCIA DE BIGNONE Y ENTREGA DEL PODER

Bignone se hace cargo de la presidencia en junio de 1982 con la definida misión impuesta por la Junta Militar de normalizar el país políticamente, pero con garantías para las Fuerzas Armadas y en especial para los hechos derivados de la represión de la subversión.

Hay más civiles en el gabinete y aparecen políticos "amigos" de los militares, como el liberal correntino Juan Ramón Aguirre Lanari en Relaciones Exteriores y el demócrata progresista Adolfo Navajas Artaza en Bienestar Social.

A las Fuerzas Armadas les cuesta aceptar la derrota en el plano militar. El retorno de los ex combatientes se realiza en forma callada, mientras que los jefes de las unidades derrotadas son reemplazados. Los mandos medios y los oficiales jóvenes acumulan resentimiento contra los generales que los mandaron a la guerra sin planes ni preparación adecuada y ahora los relevan y los esconden para no hacer evidentes los signos de la derrota. Tal es el caso del teniente coronel Seineldín, jefe del Regimiento 25 de Infantería que guarnecía Puerto Argentino, y del mayor Aldo Rico, jefe de la Compañía de Comandos 601 que combatió en las islas.

Mientras tanto, en la Armada, la influencia de Massera se va debilitando con la asunción del contraalmirante Franco como nuevo comandante en jefe. Es así como por orden del juez Oscar Salvi, Massera es detenido, acusado del asesinato del empresario Fernando Branca, durante la fase final del gobierno de facto.

En la Fuerza Aérea, el heroico comportamiento de los pilotos de caza durante la guerra ha potenciado esta especialidad dentro de la institución y el nuevo comandante, brigadier Hughes, pertenece a ella, reemplazando a los brigadieres transportistas que lo han precedido. Pero la influencia de la Fuerza Aérea sobre el proceso político-militar sigue siendo baja.

La preocupación por entregar el poder a un gobierno civil, con garantías de que no será revisada en sede judicial la actuación de las Fuerzas Armadas durante la lucha contra la subversión, pasa a ser el objetivo dominante tanto para el gobierno de facto como para los militares. Se continúan liberando los detenidos a disposición del Poder Ejecutivo Nacional y se sanciona una autoamnistía para sentar jurisprudencia que libere de culpas judiciales a los militares que participaron en la represión.

Tanto Bignone como los comandantes de las Fuerzas Armadas intentan, sin éxito, negociar con los dirigentes políticos la transición, como se hizo poco después en otros países de la región, como Brasil y Uruguay. Pero la derrota en las Malvinas, que es la primera sufrida por las Fuerzas Armadas argentinas en su historia, ha dado por tierra no sólo con el prestigio militar ante la sociedad, sino también con la autoestima de sus propios integrantes.

En este contexto, se convoca a elecciones sin condicionamiento efectivo alguno, pese a algunas promesas y ciertas definiciones vagas y confusas. La elección se plantea claramente entre el candidato de la UCR, Raúl Alfonsín, y el del PJ, Ítalo Luder. La mayoría de los militares ve al justicialismo como el mal menor, ya que no presenta una posición tan abierta en cuanto a la revisión de la lucha contra la subversión, como sí la tiene Alfonsín.

En particular, la conducción del Ejército, ejercida por Nicolaides y algunos oficiales como el comandante del Cuerpo de Ejército I,

El último presidente del "Proceso", general Bignone, firma el acta de transpaso del mando al Dr. Raúl Alfonsín.

general Trimarco, establecen contactos con el sindicalismo tradicional, representado por hombres como Lorenzo Miguel y Herminio Iglesias, a los efectos de apoyar su acceso al poder. Desde otras áreas del régimen militar, como la Presidencia y el Ministerio del Interior que ejerce el general Llamil Reston, se muestran algunas simpatías hacia el radicalismo.

Alfonsín aprovecha las aspiraciones de cambio de la sociedad argentina y denuncia públicamente el "pacto militar-sindical", como la continuidad del gobierno de facto, utilizando las conversaciones entre el Ejército y los sindicalistas como una carta de triunfo a su favor.

El 30 de octubre de 1983, gana las elecciones Raúl Alfonsín, quien es el candidato que aparece ante la opinión pública como el más opuesto al gobierno de facto.

Incremento de la estructura de las Fuerzas Armadas

Durante los años del Proceso, las Fuerzas Armadas aumentan en forma significativa su dimensión orgánica. Después del incremento que tienen durante los años cuarenta, se reducen en los cincuenta y mantienen esta dimensión en las dos décadas siguientes. La lucha contra la subversión desde comienzos de los años setenta primero, el conflicto con Chile después y más tarde la guerra de Malvinas, van aumentando sucesivamente la estructura de las Fuerzas Armadas argentinas.

En 1973, el Ejército tenía cuatro comandos de cuerpo (el I en Buenos Aires, el II en Rosario, el III en Córdoba y el V en Bahía Blanca) y en la segunda mitad de los setenta se crea el IV, en La Pampa, reuniendo las unidades de

montaña. En el mismo período, a las diez brigadas, se agregan otras dos: la de Monte XII en Misiones y la Mecanizada XI en Río Gallegos.

Las unidades que se crean en la segunda mitad de la década del setenta son numerosas. Entre ellas se puede mencionar el Regimiento 11 de Tanques en Puerto Deseado (Santa Cruz); el Regimiento 9 de Tanques en Puerto Santa Cruz (Santa Cruz); el Grupo de Artillería Blindado 11 en Comandante Piedrabuena (Santa Cruz); el Regimiento 35 de Infantería Mecanizada en Rospenteck (Santa Cruz); en la misma localidad, el Escuadrón de Exploración Blindado 11; la Compañía de Ingenieros 11 en Tierra del Fuego; el Regimiento 37 de Infantería en Río Mayo (Chubut) y el Escuadrón de Exploración Blindado 9 en la misma localidad; el Regimiento 18 de Infantería en San Javier (Misiones); el Grupo de Artillería 12 en Bernardo de Irigoyen (Misiones); el Liceo Militar General Roca en Comodoro Rivadavia (Chubut), etcétera.

Surge claramente que se dio especial prioridad a la creación de unidades en la Patagonia, por la hipótesis de conflicto con Chile. En estos casos se construyeron los cuarteles, con los cuales las nuevas unidades militares contribuyeron a crear focos de población, como lo había hecho el Ejército a fines del siglo XIX.

En materia de armamentos, terminando la década del setenta, el Ejército comienza a incorporar los vehículos blindados de la familia TAM, tanques y vehículos blindados para el transporte de tropas, con los cuales son provistas, en primer término, las unidades de la Brigada Blindada I de la provincia de Buenos Aires. Se compran también tanquetas de procedencia austríaca y son repotenciados los tanques Sherman, adquiridos a los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. La artillería, la defensa aérea y los misiles, también son rubros en los cuales se adquiere material más moderno, al igual que en los helicópteros.

Procesos similares se dan en las otras fuerzas. En la Armada, se crean Liceos Navales en Misiones, Salta y Necochea, mientras que las delegaciones existentes en cada provincia, incrementaron significativamente su personal. La Infantería de Marina llegó a tener más de 10.000 hombres, siendo una fuerza destacada. Se construye el astillero de submarinos bajo licencia de la empresa alemana Thyssen en la Capital, mientras que se moderniza el de Río Santiago.

En estos años, la Armada renueva su flota de submarinos, adquiere nuevos en Alemania, incorpora dos fragatas de procedencia británica –que después quedan sin repuestos por la guerra de Malvinas– así como fragatas y destructores del tipo Mekko, de origen alemán, además de nuevas lanchas rápidas destinadas a la Base Naval de Ushuaia. Además, se inicia la construcción de corbetas. La Aviación Naval compra, entre otros, los aviones Super Etendard a Francia, los que tienen destacada actuación en la guerra de Malvinas. A comienzos de los años ochenta, la Armada Argentina es sin duda la mejor equipada de América Latina.

En la Fuerza Aérea sucede otro tanto. Se crean las Brigadas Aéreas VI (Tandil), IX (Comodoro Rivadavia) y X (Río Gallegos) y el Liceo Aeronáutico en Rosario. Se renueva la flota de aviones de combate, adquiriéndose nuevos cazas de la familia Mirage, comprados a Francia e Israel. Se incorporan nuevos aviones de transporte y de entrenamiento. Se avanza en la fabricación del Pucará y se desarrollan proyectos de alta tecnología, como el

Destructor misilística tipo 42 A.R.A. *Hercules*, durante las pruebas de mar en aguas británicas (1976). Archivo del Departamento de Estudios Históricos Navales.

avión de entrenamiento Pampa IA-63, modernizándose la Fábrica Militar de Aviones de Córdoba. A comienzos de los ochenta, empieza a desarrollarse el proyecto misilístico Cóndor II, que después tendrá impulso durante el gobierno de Alfonsín y será desactivado durante el de Carlos S. Menem.

Es decir que en la década que va de comienzos de los setenta a principios de los ochenta, las Fuerzas Armadas tienen un gran desarrollo tanto orgánico como en su capacidad de combate. El problema es que esta aptitud fue desarrollada pensando, primero en el conflicto interno contra la subversión y luego en enfrentar una eventual guerra con Chile. Nunca se creyó que esta capacidad militar, prevista para enemigos potenciales del ámbito regional, sería puesta a prueba contra la segunda potencia militar de la OTAN.

Evolución del gasto y del personal de las Fuerzas Armadas

Medido en términos del producto bruto interno (PBI), el gasto militar en 1973 representa el 2,3% y en 1974, el 2,4%. Con el empeño de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la subversión, llega al 2,9% y en el primer año del gobierno del Proceso alcanza al 3,3%. Desciende al 2,9% en 1977 y en el año del conflicto del Beagle está en el 3,8%, cifra que se mantiene al año siguiente. En 1980, el gasto militar representa el 4,3% del PBI y al año siguiente, el 4,7%, haciéndose sentir el peso del pago de las adquisiciones realizadas con motivo del conflicto con Chile. En 1982, año de la guerra de Malvinas, el gasto militar alcanza el 4,2% del PBI y en 1983 se mantiene el mismo porcentaje (véase el cuadro 1).

Un avión Hercules C-130 de la Fuerza Aérea Argentina próximo a despegar de la base antártica Marambio en la Antártida Argentina. Foto FAA, gentileza Brig. My. (R) Rubén Palazzi.

En cuanto al gasto de las Fuerzas Armadas como porcentaje del presupuesto nacional –que es un cálculo mucho más preciso, dado que las estimaciones del PBI en esos años variaron mucho por las devaluaciones–, en el gobierno justicialista que va de 1973 a 1976, promedió el 10% y durante el "Proceso" pasa a representar el 15%, para descender en el gobierno de Alfonsín al 8,4%.

En 1973, Defensa representa el 10% del presupuesto nacional, al año siguiente es sólo el 9% –el más bajo de la historia argentina hasta ese momento– y en 1975 vuelve a ser el 10%. Pero en 1976, año en el cual las Fuerzas Armadas asumen el poder, el presupuesto de defensa se eleva al 12%, incrementándose al 13% al año siguiente, es el 15% en 1978 y llega al 17% el último año de la década del setenta, en función de las adquisiciones realizadas con motivo del conflicto con Chile.

En 1980 desciende al 15%, al año siguiente es el 17% y en 1982, durante la guerra de Malvinas, alcanza al 19%, cifra que es el récord desde mediados de los años sesenta. En 1983, Defensa como porcentaje del presupuesto nacional cae drásticamente al 13% (véase el cuadro 2).

En cuanto al porcentaje de la población incorporada a las Fuerzas Armadas, durante el gobierno justicialista que va de 1973 a 1976, el mismo es de 5,3 personas cada 1.000 habitantes; durante el Proceso, este promedio es del 5,6 y en el gobierno de Alfonsín baja al 3,4.

En cuanto a los efectivos de las Fuerzas Armadas, se observa que entre 1974 y 1976, el Ejército promedia 89.407 hombres; la Armada, 34.305 y la Fuerza Aérea, 14.208, sumando un total de 137.920. Durante la primera

CUADRO 1

PARTICIPACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS FF.AA. EN EL PRODUCTO BRUTO INTERNO (PBI)

Años	*% del PBI*
1973	2,30
1974	2,40
1975	2,90
1976	3,30
1977	2,90
1978	3,80
1979	3,80
1980	4,30
1981	4,70
1982	4,20
1983	4,20

Fuente: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

fase del "Proceso" (1977-1979), el total de efectivos de las Fuerzas Armadas se eleva a 150.428, con 96.550 hombres en el Ejército, 35.166 en la Armada y 18.712 en la Fuerza Aérea. En la segunda fase del Proceso (1980-1982), los efectivos de las Fuerzas Armadas llegan a 159.037, con 101.843 hombres en el Ejército, 36.199 en la Armada y 20.995 en la Fuerza Aérea. En el último año del Proceso (1983), comienza el descenso, ya que el total de efectivos de las Fuerzas Armadas baja a 149.011; el Ejército tiene 93.959; la Armada, 34.609 y la Fuerza Aérea, 20.443 (véase el cuadro 3).

CUADRO 2

EVOLUCIÓN ANUAL DEL PRESUPUESTO MILITAR

(Porcentaje del presupuesto nacional destinado a Defensa)

Años	*%*
1973	10,00
1974	9,00
1975	10,00
1976	12,00
1977	13,00
1978	15,00
1979	17,00
1980	15,00
1981	17,00
1982	19,00
1983	13,00

Fuente: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

CUADRO 3

EFECTIVOS DE LAS FUERZAS ARMADAS (1974-1983)

Período	*Ejército*	*Armada*	*Fuerza Aérea*	*Total*
1974-1976	89.407	34.305	14.208	137.920
1977-1979	96.550	35.166	18.712	150.428
1980-1982	101.843	36.199	20.995	159.037
1983	93.959	34.609	20.443	149.011

Fuente: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

El análisis específico de la evolución del personal del Ejército es elocuente. La cantidad de oficiales era de 5.073 en 1973 y diez años después, alcanza un máximo de 6.154, con un incremento del 20%. Será la cantidad máxima de oficiales que tendrá el Ejército en toda su historia. En cuanto a los suboficiales, en 1973 son 17.387 y en 1983 llegan a 24.805, con un incremento del 43%. También será el máximo registrado en la historia. En cuanto a los conscriptos, en 1973 están incorporados 59.664. Desde entonces se incrementan hasta llegar al máximo anual de 73.863 en 1981, con un incremento del 19%, para ir descendiendo hasta 63.000 en 1983. Tanto con motivo del conflicto con Chile como durante la guerra de las Malvinas, estuvo incorporada simultáneamente más de una clase, pero se ha usado la incorporación anual para el cálculo (véase el cuadro 4).

El total de efectivos del Ejército, que era de 82.124 hombres en 1973, llega a un máximo de 103.073 en 1982, con un incremento del 25%, para descender a 93.959 en 1983, con una disminución del 9%.

Otro indicador interesante es la cantidad de subtenientes egresados del Colegio Militar en estos años. En 1973 egresa la promoción 104, con un total de 223 subtenientes. En 1983 egresa la promoción 114, con 251, con un in-

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DEL EJÉRCITO (1973-1983)

Años	*Oficiales*	*Suboficiales*	*Conscriptos*	*Total*
1973	5.073	17.387	59.664	82.124
1974	5.216	17.373	64.327	86.916
1975	5.282	18.412	68.205	91.899
1976	5.440	19.192	66.949	86.581
1977	5.500	19.860	68.216	93.576
1978	5.418	20.942	71.831	98.191
1979	5.483	21.368	71.033	97.884
1980	5.396	20.959	73.108	99.463
1981	5.495	23.635	73.863	102.993
1982	5.874	24.556	72.643	103.073
1983	6.154	24.805	63.000	93.959

Fuente: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

cremento del 13% respecto a diez años antes. Pero en 1982 cuando egresa la promoción 113, los nuevos subtenientes llegan a 278, siendo ésta la más numerosa que ha egresado en la historia del Colegio Militar desde 1950 (véase el cuadro 5).

DIEZ AÑOS CRÍTICOS

El análisis de la creación de nuevas unidades militares y la adquisición de armamentos; la evolución del gasto militar como porcentaje del PBI y del presupuesto nacional y el análisis de la evolución de la cantidad de efectivos incorporados a las Fuerzas Armadas a lo largo de la década que va de 1973 a 1983, muestran en forma coincidente que, durante este período, las Fuerzas Armadas tuvieron un gran incremento de su estructura. Es así como en la segunda mitad de la década del setenta, no sólo llegan a ejercer el control político con una acumulación de poder superior a la registrada en los gobiernos de facto anteriores, sino que llegan a contar con una estructura operativa y de medios, superior a la que habían tenido en las dos décadas anteriores. Esta situación les daba claramente una posición relevante en el contexto regional.

Para las Fuerzas Armadas, la década analizada significa en 1973 entregar el poder en un contexto de escarnio, expresado el 25 de mayo de ese año, cuando no pudieron desfilar por las manifestaciones de los militantes justicialistas y de izquierda. El condicionamiento de los "cinco puntos" que intentaron imponer –con el compromiso firmado por todos los generales de que no aceptarían amnistías indiscriminadas– cae cuando el mismo día, militantes guerrilleros toman las cárceles y liberan a los subversivos que estaban detenidos, mientras el Congreso, bajo presión, sanciona una amnistía que convalida los hechos.

En ese momento, hubiera sido difícil imaginar que las Fuerzas Armadas retomarían el poder menos de tres años más tarde, en el gol-

CUADRO 5

EGRESO DE SUBTENIENTES DEL COLEGIO MILITAR DE LA NACIÓN (1973-1983)

Años	*Promociones N°*	*Cuerpo de Comando*	*Intendencia*	*Arsenales*	*Total*
1973	104	204	19	——	223
1974	105	158	21	——	179
1975	106	154	21	10	185
1976	107	137	26	12	175
1977	108	133	17	20	170
1978	109	111	26	12	149
1979	110	148	22	19	189
1980	111	213	11	16	240
1981	112	214	31	16	261
1982	113	237	27	14	278
1983	114	214	26	11	251

Fuente: Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

pe militar más institucional y homogéneo de la historia argentina, ya que el consenso militar fue aun superior al de 1966, cuando varios generales de división se oponían a deponer al presidente Illia.

La acción de las organizaciones subversivas (ERP y Montoneros) que juega un papel importante en crear las condiciones que deterioran al gobierno de la presidente Martínez de Perón e impulsan a las Fuerzas Armadas a tomar el poder, se mantiene vigente en los primeros años del Proceso.

En 1976 se registran atentados importantes, como el que da muerte al general Cesáreo Cardoso y su esposa, asesinados por una bomba colocada debajo de la cama por una amiga de la hija; otra bomba es colocada en el despacho del subjefe de la Policía de la provincia de Buenos Aires, coronel Trotz, quien pierde un brazo y un ojo; otra estalla en Seguridad Federal de la Policía Federal, causando decenas de muertos y heridos; la que es colocada en el cine del Círculo Militar, etc. Estos hechos siguen actuando sobre el cuerpo social de las Fuerzas Armadas, para librar la guerra de "aniquilación" sobre las estructuras subversivas y sus simpatizantes.

La participación de las Fuerzas Armadas en la intensa represión se realiza prácticamente sin defecciones. La casi totalidad de los oficiales y suboficiales participan activamente. Cada jefe de unidad es responsable de la represión en su zona geográfica y, por esta razón, la participación es institucional.

Lo que resulta sorprendente, visto a la distancia, es la participación que tuvieron en estos años los conscriptos. La actitud de los oficiales y suboficiales resulta comprensible, dados los asesinatos individuales durante el gobierno anterior y los atentados que tienen lugar a comienzos del Proceso. Pero la identificación de los conscriptos con la represión sólo se entiende en el marco de un determinado contexto social y del espíritu de cuerpo que impone la organización militar. Ello sin desconocer que más de un centenar de ellos integra la lista de desaparecidos durante los años del Proceso. La homogénea participación de las Fuerzas Armadas en la represión resulta fundamental para entender su conducta en los años posteriores, cuando se restablece la democracia.

La sucesión que implica la lucha contra la subversión, la movilización por el conflicto del Beagle y la derrota militar en Malvinas, producen profundos impactos y transformaciones en las Fuerzas Armadas argentinas, los que en forma traumática como en los ochenta o pacífica como en los noventa, las llevarán, al finalizar el siglo XX, a ser las más subordinadas al poder civil de América Latina.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Dado el decisivo papel político que tuvieron las Fuerzas Armadas argentinas durante este período y la proximidad de los hechos, la bibliografía en general está influida por un debate político e ideológico, que impide o por lo menos dificulta, el sereno juicio de la historia. Además, muchos de los protagonistas todavía están con vida e incluso tienen actuación pública.

El fenómeno de la lucha contra la subversión es el centro de la polémica política e ideo-

lógico respecto de este período. Desde esta perspectiva, las dos visiones enfrentadas pueden encontrarse en el informe sobre la represión de la subversión, publicado por la COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS (CONADEP), *Nunca más*, Buenos Aires, 1984, que ha sido reeditado recientemente, con agregados y modificaciones, pero sin cambios sustanciales. Más allá de la postura crítica sobre el accionar militar en la represión a la subversión, este libro permite dimensionar el problema de los desaparecidos, ya que la investigación constata que se trata de una cifra inferior a las 10.000 personas y no las 30.000 sobre las que muchas veces se emiten juicios.

Una visión que refleja los puntos de vista de las Fuerzas Armadas en esta confrontación, y en particular de quienes participaron en los acontecimientos, está en Círculo Militar, *In Memoriam*, 3 tomos, Buenos Aires, 1998-2000. Esta obra trata de fijar los hechos, buscando interpretarlos en el contexto de la llamada "guerra sucia", y aporta elementos que permiten conocer y comprender la visión militar sobre el problema.

Una perspectiva muy crítica sobre el accionar de las Fuerzas Armada en la lucha contra la subversión está dada por el ex militar, JOSÉ LUIS D'ANDREA MOHR, *Escuadrón perdido*, Buenos Aires, 1998. Su autor pasó a retiro por cuestionar la represión de la subversión al margen del marco legal. Este libro investiga la desaparición de conscriptos durante los años setenta, que supuestamente pertenecían a organizaciones subversivas, mientras cumplían su servicio militar. El título del libro responde a que la cantidad de casos denunciados –algo más de un centenar– es aproximadamente el número de efectivos de un escuadrón.

Sobre el desempeño que tuvieron en estos años las organizaciones subversivas, y en particular Montoneros, RICHARD GILLESPIE, *Soldados de Perón. Los Montoneros*, México, 1998, muestra la visión objetiva de un investigador extranjero, que permite comprender la complejidad de este grupo y la idea que tenían de su enfrentamiento con las Fuerzas Armadas durante este período.

La obra de TORCUATO DI TELLA, *Historia Argentina*, Tomo II: "De 1830 hasta nuestros días", Buenos Aires, 1993, da una visión objetiva acerca del papel político que tuvieron las Fuerzas Armadas en estos años.

Una mirada de conjunto sobre el contexto en el cual se desenvolvieron las Fuerzas Armadas, puede comprenderse a través de textos como el de GUIDO DI TELLA, *Perón-Perón 1973-1976*, Buenos Aires, 1983, que da la visión de alguien que fue funcionario del gobierno de Martínez de Perón en momentos en que se asigna a las Fuerzas Armadas la misión de aniquilar a la subversión; el de LILIANA RITZ, *Retorno y derrumbe; el último gobierno peronista*, Buenos Aires, 1981, un trabajo que muestra el período desde la óptica de la ciencia política y desde allí son analizadas las Fuerzas Armadas como factor de poder, y el de JUAN CARLOS TORRE, *Los sindicatos en el poder 1973-1976*, Buenos Aires, 1983, que aporta la visión del mundo sindical en dicho período, cuando era un punto de referencia para los militares.

Una contribución a la visión específica sobre el proceso político-militar que vivió el Ejército en este decisivo período, durante el cual se gestaron los acontecimientos de los siete años posteriores, está en el libro de ROSENDO FRAGA, *Del Escarnio al Poder 1973-1976*, Buenos Aires, 1988.

Una mirada crítica sobre el papel de las Fuerzas Armadas en el gobierno entre 1976 y 1983 se trató en la obra de JORGE SCHVARZER, *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*, Buenos Aires, 1983, que censura la actitud militar en esta función.

El libro del periodista CLAUDIO URIARTE, *Almirante Cero*, Buenos Aires, 1992, realiza una biografía crítica del almirante Eduardo Emilio Massera, persona fundamental en la Armada durante esta década. La obra condena el papel del ex comandante en jefe de la Armada, pero aporta elementos para comprender el proceso interno de esta fuerza a lo largo de estos años.

Por último, para el seguimiento de los mensajes presidenciales al Congreso, referentes a la política de Defensa entre 1973 y 1976, a la cantidad de personal incorporado a las Fuerzas Armadas y al análisis y comparación de las cifras del presupuesto y del gasto militar durante este período, se han utilizado dos trabajos, uno de ROSENDO FRAGA, "La política de defensa a través de los mensajes presidenciales al Congreso", y otro de LUIS LAGOS, "Evolución de los efectivos de las Fuerzas Armadas (1858-1997)", editados por el Centro de Estudios Nueva Mayoría en su serie "Cuadernos".

25. La guerra de Malvinas

Rubén Oscar Palazzi

Los antecedentes

A partir de la usurpación de las islas Malvinas por Gran Bretaña en 1833, las reclamaciones argentinas fueron una constante histórica. Recién en 1965, con la Resolución 2065 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y su aceptación por parte del Reino Unido, la Argentina logra que en esa disputa se establezcan las bases para las primeras conversaciones serias en una materia que hasta entonces era considerada no negociable por los británicos, y que se tengan en cuenta los "intereses" de los habitantes de las islas y no sus "deseos" como se pretendía.

Desde 1965 hasta fines de 1981 transcurren más de tres lustros de estériles negociaciones, a raíz de la acción de un *lobby* especializado en las islas y la permanente dilación británica para lograr acuerdos concretos.

El 15 de diciembre de 1981, cuando el vicealmirante Juan J. Lombardo es puesto al frente del Comando de Operaciones Navales por el comandante en jefe de la Armada, almirante Jorge I. Anaya, éste le impone la tarea de planificar la recuperación de las islas Malvinas, sin fecha de ejecución, labor que debía mantener en el más estricto secreto.

Una semana más tarde, el 22 de diciembre, asume la presidencia de facto, reteniendo las funciones de comandante en jefe del Ejército, el teniente general Leopoldo F. Galtieri. Es designado canciller el doctor Nicanor Costa Méndez, a quien se lo interioriza sobre la política exterior que se proponía ejecutar la Junta Militar, particularmente en relación con las islas Malvinas y con Gran Bretaña, que no atendía el reclamo argentino.

Por esa misma época, el 20 de diciembre, arriba a Puerto Leith, en la isla San Pedro (Georgias del Sur), el rompehielos ARA *Almirante Irízar* en ruta hacia bases antárticas. Desembarcan por sólo algunas horas el comerciante argentino Constantino Davidoff y seis acompañantes, para realizar un relevamiento en la ex factoría ballenera del lugar, ya que Davidoff tenía un contrato con la firma propietaria, Christian Salvensen Ltd. de Edimburgo, para desarmar esas instalaciones en desuso y venderlas como chatarra.

El viaje de Davidoff estaba en conocimiento de la embajada británica y también del Ministerio de Relaciones Exteriores, por cuanto el director de Antártida y Malvinas de éste había gestionado el traslado del comerciante en el buque de la Armada. La iniciativa comercial

era apoyada por la cancillería, ya que con el argumento empresarial de por medio, una vez realizada esa tarea, la idea era dejar en la isla un pequeño asentamiento, con personal de la Armada, en forma similar a lo realizado con la Estación Científica Corbeta Uruguay, inaugurada el 18 de marzo de 1977 en la isla Morrell, del grupo Tule del Sur (Sandwich del Sur). Este proyecto, llamado "Operación Alfa", había sido preparado en la Armada y analizado por la cancillería, la que resolvería su ejecución de acuerdo con las circunstancias.

Cuando Davidoff regresa a Buenos Aires, es citado por la embajada británica. Los funcionarios de la misma le observan el hecho de no haberse presentado en el puerto de Grytviken para formalizar su entrada en las dependencias, antes de desembarcar en Leith.

El 5 de enero de 1982, una reunión de la Junta Militar analizó la trayectoria de las tratativas con el Reino Unido, resolviendo emprender una acción diplomática agresiva en el caso Malvinas e iniciar los estudios para una eventual ocupación del archipiélago, con el fin de tener una alternativa para el caso de que Gran Bretaña continuara dilatando las negociaciones. Esta decisión constituye el "embrión formal" de la alternativa militar. El día 12 se designa una Comisión de Trabajo para analizar la previsión de empleo del poder militar, constituida por el general de división Osvaldo J. García, el vicealmirante Juan J. Lombardo y el brigadier mayor Sigfrido M. Plessl, con la directiva de mantener el máximo secreto.

No obstante su escepticismo, el gobierno argentino había programado una reunión para continuar las conversaciones bilaterales sobre Malvinas, prevista para el 26 de febrero en Nueva York. En un memorándum para el Foreign Office, entregado al embajador británico a fines de enero, señalaba que el reconocimiento de la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, era elemento angular de la posición argentina y requisito *sine qua non* para la solución de la disputa; proponía establecer una comisión permanente negociadora y recordaba las resoluciones que hacían referencia a los "intereses" y no a los "deseos" de los isleños, ya que la disputa estaba circunscripta a los gobiernos argentino y británico. El 17 de enero, un columnista del matutino *La Prensa* comentaba la decisión del canciller de presentar un plan concreto y preciso al gobierno británico; a fines de febrero se preguntaba por qué no se ocupaban las islas.

En la reunión de Nueva York, los británicos evadieron tratar los temas presentados por la Argentina. La ausencia de respuestas a la propuesta y las ya conocidas y constantes dilaciones, dejaban expedito el camino para una decisión unilateral del gobierno argentino, tal cual lo había expresado en el memorándum entregado a fines de enero. Ante esta circunstancia, el 2 de marzo emitió un comunicado recordando que se había negociado con Gran Bretaña por más de quince años con paciencia, lealtad y buena fe; que el sistema propuesto era eficaz para lograr una pronta solución y si eso no ocurría, la Argentina se reservaba el derecho de abandonar el mecanismo propuesto para elegir el procedimiento más conveniente a sus intereses. El *lobby* de la Falklands Islands Company aprovechó la oportunidad para que no sólo los titulares de la prensa inglesa interpretaran como agresiva la declaración unilateral argentina, sino también una gran mayoría de los miembros del Parlamento. El 3 de marzo, luego de conocer los cables de la embajada británica en Buenos Aires, la

primera ministra británica ordenó la preparación de "planes de contingencia".

El 9 de marzo, Davidoff presentó en la embajada británica la lista del personal que sería trasladado a Puerto Leith. Unos días después, embarcó con 39 hombres y 80 toneladas de carga en el ARA *Bahía Buen Suceso*, contratado al efecto, con destino a las Georgias del Sur, y arribó a destino el 19. La información periodística consigna que los obreros descendieron del buque y enarbolaron la bandera nacional. Personal del British Antarctic Survey se presentó a bordo manifestando que antes de desembarcar se debía solicitar permiso en Grytviken. Al mismo tiempo, el jefe del organismo británico informó al gobernador Rex Hunt en las islas Malvinas que un grupo de civiles y militares había desembarcado en la isla, mensaje que el gobernador distorsionó utilizando la palabra "invasión" cuando lo retransmitió a Londres.

Al día siguiente, el Foreign Office instruyó a su embajador en Buenos Aires para que protestara, por cuanto se consideraba al incidente como muy serio, y señalara que los obreros debían abandonar Puerto Leith y presentarse en Grytviken. La respuesta argentina fue detallada y adecuada a la realidad y a las circunstancias, expresando que el ARA *Bahía Buen Suceso* era un buque de transporte comercial, conocido por los británicos, y que abandonaría Leith al día siguiente, finalizada la descarga de los materiales; que no había desembarcado personal militar y tampoco lo había a bordo; que el contrato de Davidoff era conocido por las autoridades británicas que lo habían autorizado y que los hechos de Georgias no tenían significación ni importancia y tampoco influencia alguna en las negociaciones.

La situación repercutió en Puerto Stanley, donde en la noche del 20 de marzo, un grupo de malvinenses se introdujo en la oficina de Líneas Aéreas del Estado, colocando una bandera británica sobre la argentina y pintando inscripciones agraviantes. Estas actitudes hostiles no constituyeron un hecho tan grave, ya que con anterioridad se habían producido algunos gestos de animosidad; pero la entidad y las circunstancias eran totalmente distintas.

El día 21, el buque HMS *Endurance* partió de Puerto Stanley hacia las islas Georgias del Sur con veintidós infantes de marina a bordo, siguiendo órdenes del gobernador Hunt, que actuaba sin haber consultado al Foreign Office, aunque su decisión sería ratificada el 24.

El 23 de marzo, los medios de difusión británicos mostraron una inusitada belicosidad en los titulares y un manejo sensacionalista de los hechos, al considerar que el incidente era premeditado. El embajador inglés presentó una nota comunicando que el HMS *Endurance* llegaría a Leith el 24 para desalojar a los obreros argentinos. Ese mismo día, la Junta Militar dio el nombre de "Azul" a la operación para la eventual ocupación de las islas, incorporando la alternativa Georgias al plan. El Comité Militar aprobó además la Directiva Estratégica Nacional y el Plan de Campaña preparados por la Comisión de Trabajo; al día siguiente decidió no evacuar a los obreros y trasladar hasta Puerto Leith al grupo Alfa embarcado en el ARA *Bahía Paraíso*, nave afectada a la campaña antártica y en ese momento en la zona de las islas Orcadas. Se estudió también la posibilidad de enviar dos corbetas de la Armada Argentina, para interceptar al buque inglés.

Un mensaje del Foreign Office hizo saber que la presencia de los trabajadores sería aceptada si se presentaban en Grytviken para sellar sus pasaportes. La exigencia, al parecer sugerida por el gobernador Hunt, aparte de ser inad-

misible, no podía cumplirse por cuanto el personal no poseía tal documento ni se le había requerido al realizar los trámites del viaje ante la embajada británica en Buenos Aires.

Ambos gobiernos estaban llegando a un punto de no retorno, sin que ninguna de las partes atinara a dar los pasos necesarios para aliviar la tensión. El incidente redujo aceleradamente el margen de maniobra del gobierno militar, presionado por una crítica situación económica y social interna y también por la intransigencia británica.

Mientras el gobierno argentino demoraba la respuesta, el 26 de marzo el Comité Militar decidía ejecutar la operación "Azul" el 1° de abril, alternativamente el 2 o el 3, con el criterio de que debía ser incruenta, considerando entre otros aspectos, la evidente intención del Reino Unido de reforzar militarmente las islas, la arbitrariedad en el manejo del incidente en las Georgias del Sur y el intento de exagerar el conflicto para justificar el congelamiento de las conversaciones por la soberanía de las islas, proposición esta última debatida en el Parlamento. Ese mismo día, el almirantazgo británico adoptó una serie de medidas relacionadas con la futura fuerza de tareas que luego enviaría al Atlántico Sur.

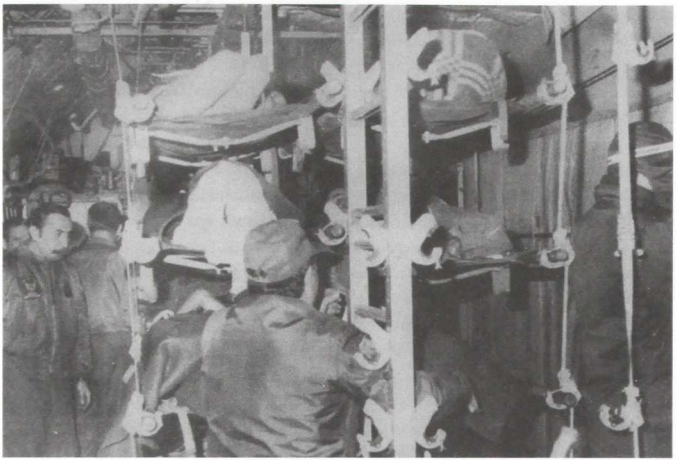
Los mensajes personales, las consultas y las entrevistas entre los representantes de ambos gobiernos, tanto en Londres como en Buenos Aires, fueron superados por el devenir de los acontecimientos. El día 31, la primera ministra británica convocó a su gabinete a una reunión en la Cámara de los Comunes para tratar la información relacionada con unidades de la Armada Argentina que se dirigían hacia las islas Malvinas. El primer lord del Almirantazgo aseguró que, en el lapso de 48 horas, podía despachar una fuerza de tareas para dirigirse a las islas, expulsar a los argentinos y restablecer la administración británica.

En la madrugada del 2 de abril, el presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, llamó por teléfono a su similar argentino como última tentativa para detener la operación militar, pero sin éxito.

EL DESEMBARCO ARGENTINO EN LAS ISLAS MALVINAS

La Fuerza de Tareas Anfibia 40 estaba integrada por los siguientes componentes: la Fuerza de Desembarco (Batallón de Infantería de Marina 2, una Agrupación de Comandos Anfibios, una Sección de Tiradores del Ejército, un Grupo de Comandos Anfibios y una reserva); el Grupo de Transporte (buque de desembarco de tanques ARA *Cabo San Antonio*, el rompehielos ARA *Almirante Irízar* y el transporte ARA *Isla de los Estados*); el Grupo de Apoyo, Escolta y Desembarco (destructores ARA *Hércules* y *Santísima Trinidad*, y las corbetas ARA *Drumond* y *Granville*) y el Grupo de Tareas Especiales (submarino ARA *Santa Fe* y una fracción de buzos tácticos).

Las naves habían zarpado el 28 de marzo y debido a las malas condiciones meteorológicas, la operación se demoró 24 horas respecto de su fecha más temprana, quedando dispuesta para el asalto final el 1° de abril a última hora. La misión de la Fuerza de Tareas era reducir la resistencia armada de la isla –constituida por los infantes de marina, más algunos irregulares voluntarios pertenecientes a la población local–, la ocupación de Puerto Stanley, la toma del aeródromo para permitir el abastecimiento con medios aéreos propios, y la instalación de un gobierno militar en el archipiélago.



Los Hércules C-130 que mantuvieron el Puente Aéreo entre el continente y las islas con riesgosos vuelos a ras del agua, evacuaron 264 heridos entre el 1° de mayo y el 13 de junio. En la foto, el TC-65 evacuando heridos desde Puerto Argentino el 15 de mayo. Archivo Dirección Estudios Históricos de la Fuerza Aérea.

A la hora 0.30 del 2 de abril se inició la operación "Rosario" con el desembarco en Puerto Enriqueta, 4 kilómetros al sur de la capital de las islas, donde los comandos anfibios de la Armada iniciaron su marcha hacia las barracas de los infantes de marina en Moody Brook. Tres horas más tarde hacían lo propio los buzos tácticos desembarcados del submarino ARA *Santa Fe* en las proximidades del cabo San Felipe, con la tarea de tomar el faro de ese lugar y preparar el desembarco del transporte ARA *Cabo San Antonio*. Este buque desembarcó en la playa York al Batallón de Infantería de Marina 2 y tropas del Regimiento 25 de Infantería, los que debían tomar el aeropuerto y avanzar hacia Puerto Stanley en un movimiento de pinzas que convergía sobre la casa del gobernador (*Government House*) desde el este, mientras los buzos tácticos lo hacían desde el oeste.

La maniobra resultó exitosa, ya que hubo solamente una débil resistencia, la que se tradujo en tres bajas propias, aunque no se infligió ninguna baja al enemigo, tal como lo establecían los criterios operacionales impuestos por el Comité Militar. El cese del fuego y la rendición del gobernador Hunt se realizó a la hora 9.15, ante el comandante del Teatro de Operaciones Malvinas, general de división Osvaldo J. García.

A la hora 8.45, con la pista ya despejada de obstáculos, aterrizó el primer Hércules C-130 de la Fuerza Aérea, transportando personal del componente aéreo del teatro, el Grupo de Operaciones Especiales, el Grupo I de Comunicaciones y material para establecer la termi-

nal aérea de cargas. Estos efectivos debían hacerse cargo del aeródromo y organizar los medios de apoyo operativo para soportar la operación de transporte aéreo. A este primer avión siguieron otras siete aeronaves, trasladando personal y material.

Durante el resto del día se completó el desembarco administrativo de medios y pertrechos y en horas de la noche se inició el reembarco de los efectivos comprometidos, ya que el plan señalaba que, a más tardar el día "D+5", sólo debían quedar en las islas el gobernador designado y una pequeña fuerza para respaldar su autoridad. Pero el repliegue debió ser interrumpido por orden de la Junta Militar, al recibir ésta la confirmación de que Gran Bretaña se disponía a enviar una considerable fuerza de tareas naval para recuperar las islas. Esa misma mañana se había reunido el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, convocado por el Reino Unido el día anterior, para tratar la crisis del Atlántico Sur.

Con este hecho la Argentina irrumpió a nivel mundial en el complicado juego de los intereses internacionales. La emotiva reacción popular que se produjo en el país le hizo sentir al gobierno militar un fuerte respaldo a sus acciones, lo cual indujo a que el Presidente hiciera públicas manifestaciones de compromiso con el pueblo, que a la larga significaron la pérdida de la libertad de acción de que se disponía inicialmente y que se orientaba a "ocupar las islas para negociar".

Los países de la Comunidad Económica Europea condenaron por unanimidad la intervención armada el mismo día y aplicaron, a requerimiento de Gran Bretaña, un embargo completo sobre la exportación de armamentos con destino a la Argentina y luego establecieron una prohibición a las importaciones provenientes de nuestro país.

El 4 de abril, el gobierno británico obtuvo el acuerdo de Estados Unidos para el uso de la base Wideawake en la isla Ascensión, situada a 6.325 kilómetros de Puerto Stanley, que habría de convertirse en el principal punto de apoyo logístico para todas las operaciones navales y aéreas, a la vez que haría posible la presencia de la Fuerza de Tareas británica (*Task Force*) en el Atlántico Sur.

LAS OPERACIONES EN LA ISLA SAN PEDRO (GEORGIAS DEL SUR)

En la medianoche del 24 de marzo, el ARA *Bahía Paraíso*, con dos helicópteros a bordo, arriba a la bahía Stromness y desembarca al grupo Alfa para dar protección a los obreros argentinos. Dado que este grupo carecía del poder de fuego y la movilidad necesaria para tomar Grytviken, se ordenó alistar a la corbeta ARA *Guerrico* para trasladar cuarenta infantes de marina, la que arribó a la zona el 2 de abril.

Al día siguiente, ambos buques se dirigieron a la bahía Cumberland, intimando por radio la rendición de Grytviken. El jefe del British Antarctic Survey, a cargo de un reducido grupo de científicos y civiles, pero con la protección de veintidós infantes de marina, solicitó tiempo para aclarar la dualidad de órdenes recibidas de Malvinas y de Londres, prórroga que no le fue concedida.

Un primer helidesembarco fue realizado sin novedad, pero durante el segundo, el helicóptero Puma, del Ejército, recibió nutrido fuego que le produjo serias averías y bajas en el personal (dos muertos y tres heridos), en

tanto que la corbeta era atacada con armas automáticas y un lanzacohetes, que le ocasionaron un muerto, cinco heridos y daños considerables. El helicóptero Alouette de la Armada completó el resto de los desembarcos.

Sobre el mediodía, la rendición de Grytviken era un hecho, pero a un costo excesivamente alto. Quedaban en Grytviken cuarenta y un hombres y el grupo Alfa en Puerto Leith.

La Resolución 502

El Consejo de Seguridad de la ONU se reunió al mediodía del 2 de abril. Para que la propuesta británica prosperara, se requería el voto afirmativo de las dos terceras partes de los integrantes, es decir, diez votos y ningún veto. Excesivamente confiada en que los británicos no obtendrían la mayoría necesaria para imponer su resolución, la diplomacia argentina no actuó con la eficacia y la celeridad que eran necesarias.

El resultado fue de diez votos a favor, con los de Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Guyana, Togo, Zaire, Uganda, Japón y Jordania; un solo voto en contra, el de Panamá, y cuatro abstenciones, las de la URSS, China, Polonia y España.

La resolución establecía el inmediato cese de las hostilidades, el retiro de todas las fuerzas argentinas de las islas Malvinas y exhortaba a los dos gobiernos a buscar una solución diplomática a sus diferencias y a respetar integralmente los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Con la exhortación a respetar integralmente los propósitos y principios de la Carta, el Reino Unido pudo apelar al artículo 51 de ésta, es decir, al "derecho inherente de autodefensa individual y colectiva si ocurre un ataque armado", que le permitió fundamentar el envío de su fuerza de tareas al Atlántico Sur.

Los esfuerzos diplomáticos

Luego de la frustración producida por la Resolución 502, la Argentina orientó sus esfuerzos para comprometer el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de los países "No Alineados". El 5 de abril, en un discurso ante la OEA, el canciller fundamentó la posición argentina. Al día siguiente, en una entrevista con el secretario de Estado norteamericano Alexander Haig, éste le ofreció –de parte del presidente Reagan– la asistencia de Estados Unidos en el conflicto, aclarando que no ofrecía mediación ni buenos oficios sino, simplemente, una gestión de asistencia a las partes.

Mientras Haig se hallaba en Londres iniciando su gestión de asistencia, el Reino Unido notificaba, a través de la embajada de Suiza en Buenos Aires, el establecimiento de una zona de exclusión marítima en un radio de 200 millas con centro en las islas Malvinas a partir del 12 de abril a la hora cero argentina. De esta manera, los británicos presionaban al secretario de Estado para obligarlo a modificar sus posiciones o a abandonar su gestión.

La posición de la primera ministra británica estaba dirigida a restablecer la administración de su país en las islas, demostrar a la Argentina que no se podía conseguir nada con el uso de la fuerza y que la autodeterminación de los isleños era un principio irrenunciable, algo que se sabía era inaceptable para la Argentina.

Haig arribó por primera vez a Buenos Aires el 9 de abril por la noche. Las premisas de

la Junta Militar tenían como objetivo principal la cuestión de la soberanía, el cumplimiento simultáneo de la Resolución 502 y la inaceptabilidad de la autodeterminación. Esta visita terminó sin resultado concreto alguno.

Tres días más tarde, nuevamente en Londres, se notó que la actitud británica era intransigente, por cuanto una propuesta argentina que no incluía el tema de la soberanía pero que imponía una fecha determinada en la que el Reino Unido se obligaba a descolonizar las islas, no fue aceptada. Cuando el secretario de Estado concluía su segunda visita, el *ABC News* propagaba la noticia de que Estados Unidos había tomado parte por Gran Bretaña, ya que estaba facilitando apoyo satelital entre la flota y los submarinos nucleares, entrega de combustible en la isla Ascensión para la fuerza de tareas, información de inteligencia sobre movimientos de efectivos argentinos e intercepción de comunicaciones.

Mientras el general Haig iniciaba su última visita a Buenos Aires, el gobierno británico hizo conocer su decisión de atacar cualquier aeronave, incluidas las comerciales, buque o submarino argentino que afectara el cumplimiento de la misión de la fuerza de tareas en el Atlántico Sur.

Las conversaciones entre ambas delegaciones fueron inconducentes. La Argentina tomó real conocimiento de que Estados Unidos no convalidaba su decisión y que sus intereses estaban más próximos a Gran Bretaña, que había logrado volcar a su favor la opinión internacional de mayor peso y que esta última no estaba dispuesta a finalizar lo que había iniciado con cierto costo político, antes de lograr objetivos rentables.

Debido al giro adoptado por la situación, la Argentina hizo la denuncia formal de la agresión británica, materializada por la aproximación de la flota al territorio incluido dentro de los alcances del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y solicitó la convocatoria de una reunión extraordinaria del Consejo de la OEA. El 26 de abril, el proyecto de resolución de la XX Reunión de Consulta del TIAR era aprobado por diecinueve votos a favor y cuatro abstenciones (Colombia, Chile, los Estados Unidos y Trinidad Tobago); la resolución, que no tuvo ningún alcance práctico, abogaba por el cese inmediato de las hostilidades, deploraba lo resuelto por la Comunidad Económica Europea, expresaba que se debían tener en cuenta los inobjetables derechos de soberanía argentinos y era puesta en conocimiento del Consejo de Seguridad de la ONU.

EL CAMBIO DE LA ESTRATEGIA ARGENTINA

La orientación estratégica con posterioridad al 2 de abril cambió cuando se adoptó la decisión de reforzar las islas para dificultar el intento de reconquistarlas por parte de Gran Bretaña y obligarla a negociar. Para este cambio de objetivo no se habían adoptado previsiones diplomáticas o militares. Tanto es así que no existía en concreto un plan para la defensa, en el caso de que los británicos decidieran recuperarlas por la fuerza. El plan se terminó recién el 12 de abril, en tanto que el Reino Unido inició la recuperación antes de que la Argentina hubiera previsto cómo defender las islas.

La designación de un gobernador militar y la asunción del cargo el 7 de abril, con toda pompa y ante la presencia de representantes de todos los partidos políticos argentinos, pe-

se a las sugerencias en contrario de esperar circunstancias más propicias y, en todo caso, hacerlo sin tanta solemnidad, constituía una medida inconveniente en ese momento para la posición argentina en el ámbito internacional, al igual que la imposición del nombre de Puerto Argentino a la capital de las islas Malvinas, el 22 de abril.

La estrategia de la Junta Militar se centró en la posibilidad de lograr un acuerdo concertado mediante la participación de Estados Unidos, con la gestión del secretario de Estado Haig, y posteriormente, con otros intentos de negociación. Simultáneamente recurrió a incrementar rápida y desordenadamente la defensa militar de las islas, enviando efectivos terrestres con escaso adiestramiento y capacidad de combate, creando un problema logístico de gran magnitud y de difícil solución. Esta decisión tuvo su raíz en el planeamiento defectuoso realizado antes del 2 de abril, que no contempló la posible reacción británica y mantuvo la creencia generalizada de que Estados Unidos se mantendría equidistante en caso de conflicto y se opondría a una escalada militar. Se tuvo desde el 1° de abril la ratificación precisa de que Estados Unidos apoyaría a Gran Bretaña en caso de conflicto armado, lo que debía haber disuadido al gobierno argentino de intentar la escalada militar.

Los distintos plazos que la Junta Militar fue imponiendo a la ejecución de la operación (originariamente para el 9 de julio, luego para no antes del 15 de mayo con un preaviso de 15 días y finalmente, la decisión del 26 de marzo para ejecutarla el 1° de abril) impidieron la obtención y análisis de información esencial y la elaboración de apreciaciones con la profundidad y el detalle que las circunstancias y el caso imponían, lo que dio como resultado documentos estratégicos incompletos, superficiales y erróneos.

Es evidente que al hallarse contemplada en el planeamiento nacional y militar la hipótesis de guerra con Chile, merecía una especial consideración cualquier circunstancia que contemplara el empleo del poder militar argentino. El país trasandino, a solicitud del gobierno británico, accedió a realizar un despliegue de su Ejército en el sur del país, en tanto que los dos submarinos de su Armada salían en navegación, creando todo esto incertidumbre respecto de sus intenciones reales y afectando en cierta forma la asignación de fuerzas del lado argentino. A ello debe sumarse la colaboración con los británicos en materia de información e inteligencia y la operación desde territorio chileno de aviones Canberra PR.9 de reconocimiento fotográfico y de dos aeronaves C-130 SIGINT de inteligencia en comunicaciones.

Organización y despliegue de las fuerzas

El 7 de abril, el Comité Militar desactiva el Teatro de Operaciones Malvinas y lo reemplaza por el Teatro de Operaciones del Atlántico Sur (TOAS), con una jurisdicción de 200 millas náuticas desde la costa continental y alrededor de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, asignándole la misión de defender los archipiélagos australes recuperados.

Se crea también el Comando Aéreo Estratégico (CAE) con medios específicos de la Fuerza Aérea Argentina. La defensa aérea continental quedó a cargo del Comando Aéreo de Defensa Zona Sur, con aviones Mirage M-III,

Soldado de Infantería del Ejército Argentino en su trinchera. (Prensa Ejército)

los radares del sistema de defensa aérea y la artillería antiaérea. Estos tres comandos estratégicos operacionales dependían directamente del Comité Militar.

A su vez, el CAE crea la Fuerza Aérea Sur (FAS) para la ejecución de las operaciones aéreas tácticas, que fija su asiento en Comodoro Rivadavia y despliega los medios asignados en aeródromos del sur patagónico: un escuadrón de bombarderos MK-62 Canberra en Trelew; aeronaves de transporte (C-130H Hércules), caza interceptora (Mirage M-III), búsqueda y salvamento (F-27 Fokker) y de diversión (LR-35 Lear Jet) en Comodoro Rivadavia; dos escuadrones de ataque con aviones A-4C Skyhawk y M-V Dagger en San Julián; un escuadrón de ataque con aviones IA-58 Pucará en Santa Cruz, para tareas costeras y de reemplazo de la unidad similar desplegada a las islas Malvinas; dos escuadrones de aviones A-4B Skyhawk en Río Gallegos y un escuadrón de aviones M-V Dagger en Río Grande; además, medios aéreos para exploración lejana Boeing B-707 y KC-130 Hércules en aeródromos alternativos.

Del TOAS dependían la Guarnición Militar Malvinas (GMM), la Flota de Mar, organizada como Fuerza de Tareas 79 (FT 79) en tres grupos (con el portaaviones ARA *25 de Mayo* y la división corbetas; otro, con la división destructores y un tercero, con el crucero ARA *General Belgrano* y dos destructores), y la Fuerza Submarina (con tres submarinos). La Aviación Naval desplegó las aeronaves Super Etendard a Río Grande, manteniendo el grupo aeronaval embarcado (A-4Q, Tracker y helicópteros) en el ARA *25 de Mayo*. El 30 de abril, la posición de los tres grupos de tareas era la siguiente: el portaaviones, con cuatro destructores, al este de Puerto Deseado; el crucero y dos destructores, al norte de la Isla de los Estados, en tanto que las tres corbetas se situaban al este de Comodoro Rivadavia.

El comando conjunto de la GMM fue asumido por el designado gobernador militar, general de brigada Mario B. Menéndez. Las fuerzas disponibles, con asiento en las islas, estaban constituidas, al principio, por medios de la Fuerza Aérea (6 aviones Pucará, el Grupo de Operaciones Especiales, el Grupo I de Comunicaciones, personal y material de defensa aérea, y el personal de la Base Aérea Militar Malvinas); elementos de la Armada (4 aviones Aermacchi MC-33, barcos de diverso porte, el Batallón de Infantería de Marina 5, una Compañía de Ingenieros Anfibios y un Batallón de Artillería Antiaérea), y del Ejército

(Regimientos 8 y 25 de Infantería, la Compañía de Ingenieros 9 y fracciones menores de apoyo logístico).

Estos tres componentes, aéreo, naval y terrestre, estaban al mando del brigadier Luis G. Castellano, contraalmirante Edgardo A. Otero y general de brigada Oscar L. Jofre, respectivamente. Durante abril se irían incrementando tanto el personal como el material de cada componente, pero especialmente y en forma significativa, el terrestre.

El 9 de abril, el comandante en jefe del Ejército, sin estudios previos del Estado Mayor General, decide el envío a las islas de la X Brigada de Infantería Mecanizada, de elementos de defensa aérea y de aviación de Ejército y del Grupo 3 de Artillería de Campaña, los que completan su arribo por modo aéreo el día 15, sin los vehículos a rueda indispensables.

Un día antes de que entrara en vigor la zona de exclusión llegan a Malvinas el ARA *Bahía Buen Suceso* y dos guardacostas de la Prefectura Naval, el GC-82 *Islas Malvinas* y el GC-83 *Río Iguazú*. Ese mismo día, la Junta Militar decide no enviar más barcos a las islas; el ELMA *Formosa* y el ELMA *Carcarañá* romperían el bloqueo británico días después.

A mediados de abril se torna preocupante la situación logística en Malvinas debido a que el abastecimiento de víveres y combustible alcanza niveles críticos. La entrada en vigencia de la zona de exclusión actuaba como factor determinante para que todo el transporte se realizara por aire. Así, el denominado "Puente Aéreo" vio incrementada su tarea y a los aviones C-130 y FK-28 del Comando Aéreo de Transporte debieron sumarse los de empresas aerocomerciales (B-737 de Aerolíneas Argentinas y BAC-111 de Austral). Se pretendió transportar por aire un volumen y tonelaje

Helicóptero SA-330 Puma de la aviación de Ejército levantando a un obús de campaña Oto Melara de 105 milímetros, para trasladarlo a una nueva posición. Prensa Ejército.

más acorde al modo marítimo, cuando ya éste se había suprimido totalmente, sin tener en cuenta que la pista y la plataforma del aeródromo tenían una capacidad limitada y las condiciones meteorológicas dificultaban las operaciones aéreas. Pese a ello, desde el 2 al 29 de abril se transportaron por aire 5.508 toneladas y 10.715 pasajeros.

El 22 de abril, luego de visitar las islas, el comandante en jefe del Ejército decide el envío de la III Brigada de Infantería, aunque sólo se le había requerido un regimiento para guarnecer la isla Gran Malvina. El arribo de las unidades componentes de la brigada provocó graves problemas logísticos, pues lo hicieron con el equipo mínimo, sin sus principales armas de apoyo, sin víveres y con escasa munición. Todo el equipamiento de la brigada se hallaba en el buque ELMA *Córdoba*, que nunca llegó a Malvinas y puede señalarse como ejemplo de la anarquía en cuanto a las previ-

siones en la planificación, coordinación y concreción del apoyo logístico, dadas las demoras, órdenes y contraórdenes que se le impartieron desde el 8 hasta el 28 de abril.

Entre el 24 y 29 de abril, la congestión de personal y material en el aeródromo Malvinas, con la llegada de los Regimientos 4, 5 y 12 de Infantería, el Grupo 4 de Artillería Aerotransportada y elementos de comandos, es crítica. Esta situación comienza a provocar el desgaste psíquico y físico del personal, ya que debe acampar a la intemperie, soportando el viento, el frío y la humedad; aspecto que se dimensiona cuando deben trasladarse a pie, transportando equipos y abastecimientos bajo similares condiciones desfavorables de clima, en largas marchas hacia las posiciones asignadas, donde deben comenzar a cavar sus abrigos con limitados medios de zapa. El Regimiento 4 de Infantería, por ejemplo, alcanza la posición al sudoeste del monte Harriet el 30 de abril, con un gran desgaste físico de su personal y con escasez de abastecimientos, como consecuencia de las distintas alternativas sufridas desde la partida de su asiento de paz. Otro tanto le ocurre al Regimiento 12 de Infantería, con el personal de tropa prácticamente agotado al arribo, debido también al esfuerzo y a las tensiones soportadas durante su traslado.

La distribución de los efectivos se realiza manteniendo el esfuerzo principal de la defensa en la zona de Puerto Argentino, asegurando el refuerzo de Puerto Darwin y la ocupación de Puerto Howard y la bahía Fox en la isla Gran Malvina. El plan fija una defensa de zona a ejecutar por fuerzas del Ejército e Infantería de Marina, concebida sobre la base de puntos fuertes apoyados entre sí, con reservas locales para contraatacar.

Al finalizar el despliegue argentino, la disposición de las fuerzas era la siguiente: en Puerto Argentino, 27 unidades y subunidades terrestres, dos guardacostas, un buque de carga, cuatro barcos menores y una escuadrilla aeronaval. En la base aérea militar Malvinas, un radar de vigilancia y un centro de información y control de la Fuerza Aérea. En Darwin y Goose Green, un regimiento de infantería reforzado, elementos antiaéreos y la base aérea militar Cóndor con un escuadrón de aviones Pucará. En la isla Gran Malvina, un regimiento de infantería y una compañía de ingenieros en la bahía Fox; un regimiento de infantería reforzado en Puerto Howard y la estación aeronaval Calderón en la bahía Elefante Marino, con una escuadrilla de aviones Mentor y elementos de infantería de marina. Los efectivos ascendían a 12.193 hombres, de los cuales 10.001 pertenecían al Ejército.

Entre tanto, Gran Bretaña organizó sus medios a través del Gabinete de Crisis, del cual dependía el Estado Mayor de la Defensa, y de éste –a su vez–, la Armada Real (*Royal Navy*). El almirante sir John Fieldhouse, en su carácter de comandante en jefe de la flota, asumió el mando total de la operación "Corporate", y al frente del Grupo de Batalla Task Force (FT 317) fue designado el contraalmirante John Woodward. La Fuerza Anfibia, la Flota Auxiliar, la Fuerza Submarina (FT 324) y la Fuerza Terrestre de Desembarco tenían dependencia directa de la Armada Real.

Los dos portaaviones que poseía el Reino Unido y que debían proveer el poder aéreo a la Fuerza de Tareas, el HMS *Hermes* y el HMS *Invincible*, fueron preparados para alojar la mayor cantidad de aviones Sea Harrier, de despegue vertical y gran capacidad de maniobra,

pertenecientes a los escuadrones 800 y 801; luego recibieron reemplazos, debido a las pérdidas, del 809 y del 899 y posteriormente fueron reforzados con el Harrier GR del Escuadrón 1 de la Real Fuerza Aérea (RAF). El 2 de abril, los portaaviones recibieron la orden de alistamiento inmediato, junto con el buque de asalto anfibio HMS *Fearless*, dos fragatas, dos buques de desembarco, la Brigada 3 de Comandos de la Real Infantería de Marina (con 4.820 hombres y cuatro unidades de comandos, 40, 42 y 45 y el Batallón de Paracaidistas 3 que le fue asignado), más el apoyo logístico necesario.

A los ocho destructores de tres tipos (*Antrim, Glamorgan, Bristol, Cardiff, Coventry, Exeter, Glasgow* y *Sheffield*), se sumaron quince fragatas (*Andromeda, Argonaut, Minerva, Penelope, Plymouth, Yarmouth, Active, Alacrity, Ambuscade, Antelope, Ardent, Arrow, Avenger, Brilliant* y *Broadsword*), además de dos buques de asalto, dos patrulleros costeros, cinco dragaminas armados y tres buques de reconocimiento tipo hospital. Los medios de mayor peligrosidad desplegados fueron los seis submarinos, cinco del tipo *Oceanic*, de propulsión nuclear (*Conqueror, Courageous, Spartan, Splendid* y *Valiant*) y uno del tipo *Oberon* (*Onyx*), pertenecientes a la Fuerza Submarina (FT 324).

Los veintidós buques de la Real Flota Auxiliar estuvieron constituidos por petroleros, reabastecedores, de apoyo y logísticos. A la marina mercante británica se le requisaron 45 barcos (tres de línea, el *Canberra*, el *Queen Elizabeth II* y el *Uganda*; 15 buques tanque, 8 de carga general tipo "roll-on roll-off", un portacontenedores, 4 de pasajeros, 6 de carga general, 4 de apoyo costero, 3 remolcadores y un buque cablero).

La Fuerza Anfibia se constituyó, en primer término, con los buques de asalto *Fearless* e *Intrepid*. También la integraron los buques logísticos de desembarco de la Flota Auxiliar *Sir Galahad, Sir Bedivere, Sir Geraint, Sir Lancelot, Sir Percivale* y *Sir Tristam*.

Los helicópteros, de siete tipos diferentes (Sea King, Wessex, Lynx, Wasp, Gazelle, Scout y Chinook), fueron provistos por dieciocho escuadrones, totalizando 213 aparatos. La RAF desplegó en Wiedeawake dieciséis escuadrones, con un total de 106 aviones (uno de VC-10, uno de Phantom F-4, tres de Vulcan B-2, dos de Victor K, cinco de Nimrod MR.1 y cuatro de C-130).

Las fuerzas terrestres fueron integradas con diversas unidades de la Infantería de Marina (la Brigada 3 de Comandos), al mando del brigadier Julian Thompson, y del Ejército, que conformaron la 5ª Brigada de Infantería comandada por el brigadier Anthony Wilson. El comandante de la Fuerza Terrestre de Desembarco, de quien dependían las dos anteriores, fue el general Jeremy Moore.

El total de personal de la *Task Force* ascendía a 28.000 hombres, de los cuales unos 10.500 constituían las fuerzas terrestres.

LA RECUPERACIÓN BRITÁNICA DE LAS GEORGIAS DEL SUR

La operación *Paraquat* se inició con vuelos de reconocimiento que determinaron la ausencia total de naves argentinas, pero no lograron precisar la magnitud de las defensas terrestres. Para no correr riesgos, se destacaron tres buques: el HMS *Antrim*, la fragata HMS *Plymouth*, el buque tanque RFA *Tidespring*, a los que se sumó el HMS *Endurance*.

El 24 de abril, al grupo se unió la fragata HMS *Brilliant*, mientras el submarino HMS *Conqueror* patrullaba el área próxima a las islas. Las fuerzas de desembarco estaban constituidas por personal del Special Air Service (SAS) y del Special Boat Squadron (SBS), con un total de 180 hombres embarcados en el *Endurance*. Un primer intento de exploración con parte de este personal en el glaciar Fortuna finalizó con la pérdida de dos helicópteros Wessex. El 25 en la madrugada fue atacado el submarino ARA *Santa Fe* cuando se retiraba de la bahía Cumberland, luego de haber desembarcado elementos para el personal argentino, quedando averiado e imposibilitado de navegar. Una misión de aviones MK-62 Canberra, con la tarea de bombardear a las naves británicas, fue suspendida debido a las condiciones meteorológicas y también a que los buques se hallaban dentro de la bahía. Luego de haber sido sometido a fuego naval, se producía la rendición del personal argentino en Grytviken, en tanto que horas más tarde lo hacía el personal apostado en Leith, conminado por el destructor *Antrim*. El 27, en un confuso episodio, un guardia británico produjo la muerte de un tripulante del submarino argentino.

LA GUERRA Y LAS GESTIONES DE PAZ

La guerra había comenzado el 25 de abril en la isla San Pedro y llegaría a las Malvinas el 1° de mayo a la hora 4.42, cuando un bombardero Avro Vulcan de la RAF dejó caer veintiuna bombas de mil libras sobre la pista de Puerto Argentino, cumpliendo la operación *Black Buck I* (Ciervo Negro). La tarea, iniciada y finalizada en la isla Ascensión, requirió el concurso de doce aeronaves, entre reservas y reabastecedores de combustible en vuelo. Una sola bomba impactó sobre el lado izquierdo de la pista, produciendo un cráter que no impidió que fuera utilizada hasta el final del conflicto. Dos soldados de la Fuerza Aérea Argentina perdieron la vida y las instalaciones sufrieron daños menores. De siete operaciones planificadas de este tipo, sólo se realizaron cinco, tres contra la pista y dos anti-radar.

El día anterior, los efectivos navales de la *Task Force*, compuesta en ese momento por diecisiete naves de guerra, fueron divididos en dos grupos de tareas; uno de ellos, al norte de la isla Soledad, con el portaaviones HMS *Invincible*, mientras que el resto, con el HMS *Hermes*, se ubicaba al estenoreste de las costas malvinenses.

A la hora 8.30 fue atacado el aeródromo principal por aviones Sea Harrier, y entró en acción la artillería antiaérea propia. Simultáneamente era atacada la base Cóndor, que había comenzado a evacuar los aviones. La acción enemiga ocasionó la muerte de ocho hombres. Los británicos intentaron dos helidesembarcos que no se concretaron. La FAS ejecutó setenta y una salidas desde distintas bases del continente, mediante las cuales dañó seriamente a dos destructores y una fragata, perdiendo a cuatro hombres y cinco aviones.

A la medianoche, el comandante del TOAS ordenó a la FT 79 suprimir cualquier intento de ataque, ya que los buques corrían serio peligro al no hallarse el enemigo aferrado. Poco después, al recibir información de que había sido localizado el grupo de tareas del ARA *25 de Mayo*, tomó la decisión de que se replegara hacia aguas poco profundas para evitar el peligro submarino. El portaaviones se dirigió hacia Puerto Belgrano, lugar donde permanecería hasta finalizar el conflicto.

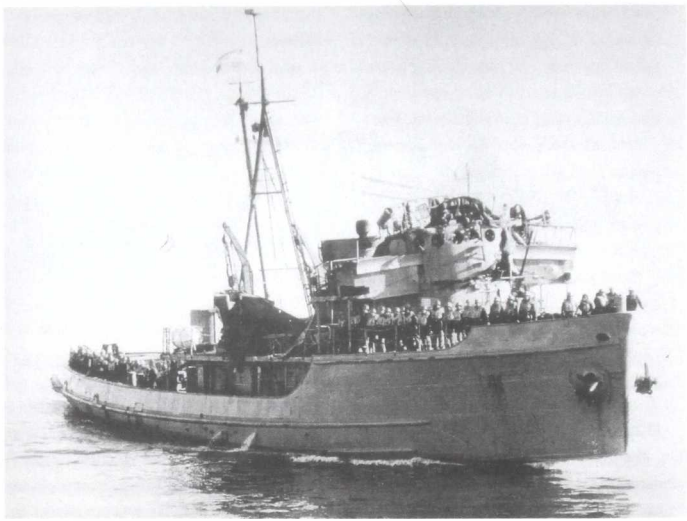
Crucero ARA *General Belgrano*. Torpedeado y hundido en el Atlántico Sur por el submarino británico HMS *Conqueror* (2 de mayo 1982). Archivo del Departamento de Estudios Históricos Navales.

El 2 de mayo, en horas de la tarde, fue hundido el crucero ARA *General Belgrano* por el submarino HMS *Conqueror*, fuera de la zona de exclusión total y cuando se dirigía con rumbo hacia la isla de los Estados, perdiendo la vida 323 tripulantes. El hundimiento del crucero hizo que la Argentina suspendiera la negociación, que por sugerencia de Haig había iniciado el presidente del Perú, arquitecto Fernando Belaúnde Terry, proponiendo el cese de hostilidades, el retiro de las fuerzas, la introducción de terceras partes para el gobierno de las islas y el reconocimiento de los intereses de los isleños en la solución final, que debía alcanzarse al 30 de abril de 1983.

Gran Bretaña vio con mala disposición el plan peruano ya que perturbaba su estrategia al no contemplar el restablecimiento de la administración británica y los deseos de los isleños. Por otra parte, no podía aceptar un plan de paz un día después del frustrado ataque de su poderosa flota a Puerto Argentino. Al mismo tiempo, iniciaba una gestión de paz el secretario general de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, la que fue aceptada por la Argentina el 5 de mayo y por el Reino Unido, el 6; proponía el retiro de ambas fuerzas y el inmediato comienzo de las negociaciones para procurar una solución dentro de un plazo convenido. Fue permanentemente obstaculizada por los británicos.

El 2 de mayo, el aviso ARA *Alférez Sobral* penetró en la zona de exclusión total, siendo el único buque de superficie de la ARA en hacerlo, con la tarea de rescatar a los dos tripulantes del bombardero Canberra (B-110) que, al ser derribado por un misil Sidewinder, se habían "eyectado" sobre el mar el día anterior. El aviso fue atacado por helicópteros británicos y perdió a su comandante y siete tripulantes.

Una sección de aviones Super Etendard, despegados de Río Grande y luego de ser reabastecidos por un KC-130, lanzaron sendos misiles Exocet, uno de los cuales hizo impacto, el 4 de mayo, en el destructor tipo 42 HMS *Sheffield*, el que tuvo que ser abandonado y se hundió días después cuando era remolcado. El sistema de armas Super Etendard-Exocet A/M



Aviso ARA *Alférez Sobral*, luego del ataque efectuado por un helicóptero británico con misiles Sea-Skua (3 de mayo de 1982). Archivo del Departamento de Estudios Históricos Navales.

39 se hallaba en proceso de incorporación a la Aviación Naval y sólo cinco unidades habían sido recibidas cuando Francia decidió el embargo de sus exportaciones de armamentos hacia la Argentina.

Entre el 5 y el 12 de mayo, los británicos desarrollaron con intensidad dos tipos de acciones tendientes a perturbar, hostigar y desgastar las posiciones argentinas; una fue el bombardeo aéreo sobre la pista y posiciones circundantes y otra, el cañoneo naval, de día y de noche, en forma intermitente sobre diversas zonas.

El 6 de mayo, un C-130 burla el bloqueo británico y consigue aterrizar en la pista de Puerto Argentino, iniciando de esa manera un puente aéreo que se mantendría hasta el 13 de junio. Al día siguiente, Gran Bretaña extiende la zona de exclusión hasta las 12 millas del territorio continental argentino. El 8 de mayo, el Gabinete de Guerra británico decide enviar la fuerza de desembarco desde Ascensión a la zona de operaciones.

En la mañana del 9 de mayo fue atacado por un Sea Harrier el pesquero argentino *Narwal*, al sur de Puerto Argentino; mientras se hundía y era abandonado por los tripulantes en dos balsas, éstas también fueron atacadas. Un helicóptero Puma del Ejército, que acudió en auxilio, fue abatido por un misil Sea Dart lanzado por el HMS *Coventry*.

Patrullando el estrecho de San Carlos, la fragata HMS *Alacrity* ataca en la noche del 10 de mayo al ARA *Isla de los Estados*, provocándo-

le una explosión a bordo y como consecuencia de ella, dieciocho tripulantes resultaron muertos o desaparecidos. El buque se hundió días después, con gran cantidad de víveres, combustible y munición. Los efectivos terrestres ubicados en bahía Fox y Puerto Howard, en la isla Gran Malvina, empiezan a vivir una situación crítica en cuanto a víveres, por lo que se reduce la ración a una comida diaria, comenzando también a deteriorarse el estado sanitario de la tropa. El 12 de mayo y como consecuencia de la disminución en los niveles de abastecimiento, el comandante de la GMM ordena el consumo diario de una sola comida fuerte.

El 12 de mayo, la FAS realiza ocho salidas con aviones A-4B, averiando seriamente al destructor HMS *Glasgow* y levemente a la fragata HMS *Brilliant*, pero perdiendo en las acciones a cuatro pilotos (uno de ellos, derribado por la artillería propia) y cuatro aviones.

Mientras tanto, las negociaciones de paz conducidas por el secretario general de la ONU se dilataban excesivamente, ya que los británicos no respondían a los puntos importantes. El 13 de mayo, dos Tracker de la dotación del portaaviones, que habían sido desplegados a Puerto Argentino el día 3 para realizar tareas de reconocimiento, regresaron al continente, privando a las fuerzas argentinas de un elemento vital para la exploración aeromarítima e indispensable para la planificación de los ataques de los aviones de la FAS. Ante esta situación, se recurrió al empleo de los aviones C-130, aeronaves no diseñadas para efectuar tareas de exploración y reconocimiento aeromarítimo. En uno de estos vuelos sería derribado, el 1° de junio, un C-130, desapareciendo sus siete tripulantes.

En la madrugada del 15 de mayo, la estación aeronaval auxiliar Calderón, situada en la bahía Elefante Marino, recibió un fuerte cañoneo naval para cubrir el arribo de comandos del SAS, que dejaron inoperativos a cinco aviones Pucará, cuatro T34-C y un Sky Van. La actividad aérea de la *Task Force* regresó a sus niveles anteriores, con salidas sistemáticas de bombardeo, utilizando bombas del tipo BLU o Beluga, con espoletas de retardo.

Durante un reconocimiento ofensivo en el estrecho de San Carlos fueron atacados el ELMA *Río Carcarañá* y el ARA *Bahía Buen Suceso*, anclados en Puerto Rey y bahía Fox, respectivamente. El primero se incendió y fue abandonado por la tripulación, en tanto que el otro navío sufrió daños menores. Continuaban las negociaciones y la Argentina había renunciado a la exigencia de reconocer la soberanía como precondición de la negociación y aceptado la cláusula sugerida por Pérez de Cuéllar, en cuanto a que no debía prejuzgarse con respecto al desenlace de las tratativas. La explícita posición negociadora argentina no era conveniente a la determinación británica de retomar las islas por la fuerza, ante lo cual debía imponer una acción diplomática inaceptable que justificase el desembarco. Esta acción sería el documento presentado el 17 de mayo, que no aceptaba enmiendas ni correcciones, excluía del acuerdo a las Georgias del Sur y Sandwich del Sur, designaba un administrador de la ONU, mantenía los consejos consultivos de las islas y la administración colonial. El 19 de mayo, Gran Bretaña daba por terminadas las conversaciones.

El 20 de mayo, Pérez de Cuéllar informaba al Consejo de Seguridad que su gestión había finalizado, mientras que el presidente del Perú hacía una nueva propuesta. El día anterior, un C-130 lanzaba ocho toneladas de abastecimientos sobre Darwin y el 20, otra aeronave

similar dejaba caer 9.500 kilos sobre bahía Fox, aliviando el desabastecimiento de los efectivos terrestres.

LA CABECERA DE PLAYA EN SAN CARLOS Y EL COMBATE POR DARWIN

La operación británica de desembarco y establecimiento de una cabecera de playa en la bahía de San Carlos fue denominada *Sutton* y se inició en las primeras horas del viernes 21 de mayo. El grupo de desembarco estuvo constituido por doce buques, escoltados por ocho naves de guerra. A la hora 8.30 había logrado establecer la cabecera de playa en tres posiciones: en ambas márgenes, en el establecimiento San Carlos y en el puerto homónimo.

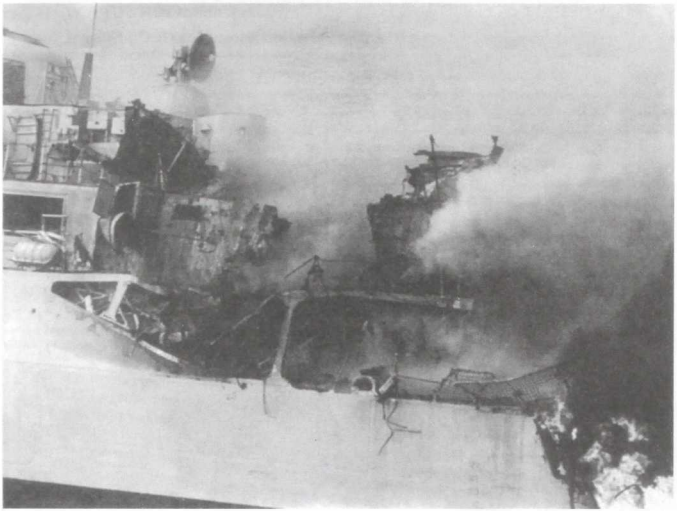
El equipo de combate Güemes –un grupo de sesenta hombres, con una sección de apoyo (dos cañones sin retroceso de 105 mm y dos morteros de 81 mm), situada a la entrada del estrecho sobre el promontorio Fanning Head, además de un pelotón comando y una sección de tiradores ubicados en el puerto de San Carlos– eran los únicos efectivos terrestres argentinos desplegados en el lugar; con armas automáticas derribaron dos helicópteros Gazelle. La fracción se mantuvo en sus posiciones hasta mediodía, combatió eficientemente infligiendo bajas a un enemigo netamente superior y luego cubrió su propia retirada.

A media mañana, un MC 33 despegó de Puerto Argentino para una misión de reconocimiento, mientras que desde Darwin lo hacían dos secciones de Pucará. El avión naval atacó a la HMS *Argonaut*, produciéndole algunas bajas y daños en su radar, y fue el primero en observar desde el aire a la fuerza anfibia en plena tarea de desembarco. Uno de los Pucará fue abatido por un misil Stinger y otro por un Sea Harrier. Mientras esto ocurría, un Harrier GR-3 dejaba fuera de servicio a tres helicópteros del Ejército (un Chinook, un Puma y un UH-1H) agravando la falta de helitransporte de las fuerzas terrestres argentinas.

La reacción aérea desde el continente no se haría esperar. Con más de medio centenar de salidas (22 de ataque), los aviones argentinos hundieron la fragata HMS *Ardent* y produjeron averías importantes a otros cuatro buques (*Argonaut, Brillant, Antrim* y *Broadsword*); en las acciones perdieron la vida cuatro pilotos y fueron derribados nueve aviones.

Mientras los británicos consolidaban sus posiciones, con ausencia total de oposición terrestre y naval argentina, debieron cambiar los planes para la descarga de los buques a fin de evitar el único hostigamiento que sufrían: el proveniente de los ataques aéreos con luz diurna. En los siguientes cinco días de operaciones, la *Task Force* tuvo significativas pérdidas, todas producidas por ataques aéreos desde el continente: el destructor *Coventry* fue hundido, al igual que la fragata *Antelope*; el crucero *Antrim* y la fragata *Arrow*, averiados de consideración, lo mismo que tres buques logísticos y uno de asalto. Pero el mayor desastre logístico fue el hundimiento del portacontenedores *Atlantic Conveyor*, con su carga de diez helicópteros, ingentes cantidades de combustible e innumerables implementos básicos para las tropas desembarcadas; a consecuencia de los distintos ataques perdieron la vida ochenta británicos y diez pilotos argentinos, mientras eran derribados veintiún aviones y seis helicópteros del Ejército.

El 26 de mayo, mientras el Consejo de Seguridad de la ONU aprobaba la Resolución



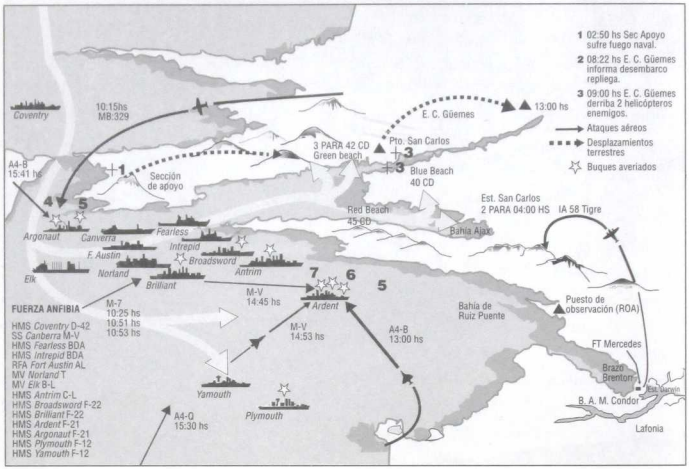
Daños producidos en la popa de la fragata HMS *Ardent* por una bomba MK 17 lanzada por un avión Dagger de la Fuerza Aérea el 21 de mayo. El navío se hundiría de popa al día siguiente en el estrecho de San Carlos. Foto Ministerio Defensa Británico.

505, que reconocía los esfuerzos del secretario general y le solicitaba que continuara su gestión de paz, una compañía del Batallón 2 de Paracaidistas, unidad británica elegida para la toma de la guarnición Darwin-Prado del Ganso, iniciaba la marcha hacia el istmo de Darwin. En éste se hallaba acantonada la Fuerza de Tareas "Mercedes", compuesta por el Regimiento 12 de Infantería, sin el material pesado, con escasa munición y una aptitud psicofísica disminuida, además de una compañía del Regimiento 25 y una sección del 8, una del Grupo de Artillería de Defensa Aérea 601 y un grupo de ingenieros, totalizando 643 hombres.

El dispositivo adoptado para la defensa era un despliegue en profundidad, con su centro de gravedad en Prado del Ganso, lugar de asiento de la base aérea Cóndor. Los británicos habían planeado adelantar una compañía a los efectos de ir preparando el terreno hacia el sur, para que el resto del batallón desplegara en esa dirección, completando el plan con un asalto nocturno a las posiciones argentinas. Utilizando el misil Milan de 66 mm destruyeron una a una las posiciones defensivas y consolidaron su avance.

Con una capacidad de fuego y maniobra sensiblemente superiores a las unidades argentinas, luego de tres días de duros enfrentamientos y pese al apoyo de fuego brindado por los Pucará y los MC 33, el istmo de Darwin era tomado cerca del mediodía del 29 de mayo. Cincuenta argentinos y diecisiete británicos, incluido el jefe del batallón de estos últimos, perdieron la vida en los combates.

EL DESEMBARCO BRITÁNICO EN SAN CARLOS (OPERACIÓN *SUTTON*)
del 21 de mayo de 1982, observado por el Equipo de combate (E. C.) Güemes.



De la obra de Rubén O. Moro, *La guerra inaudita*, cit.

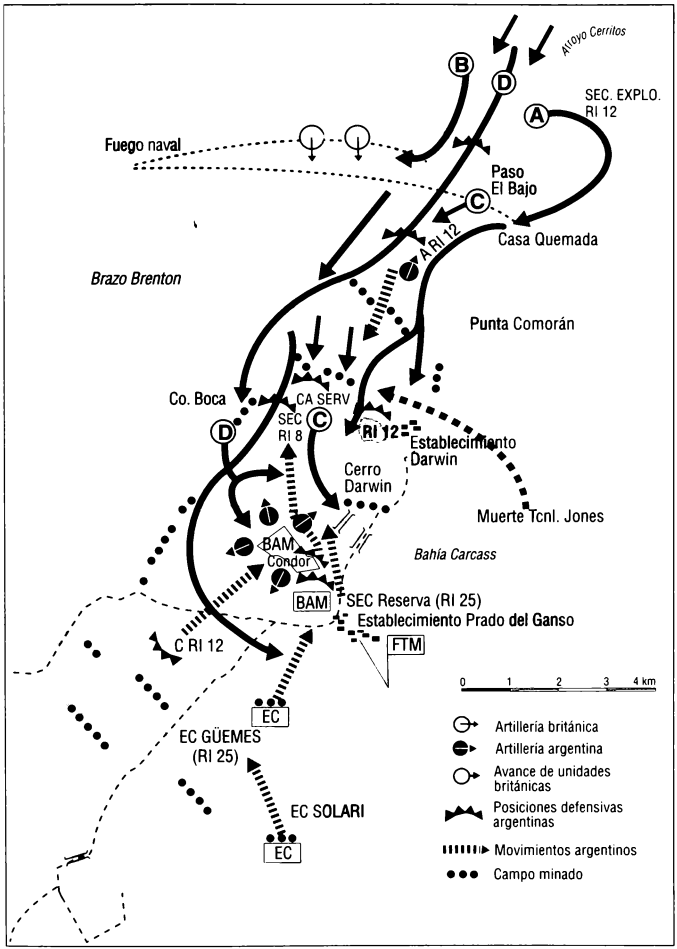
Ese mismo día se aprobaba una resolución del TIAR que condenaba el ataque británico, reiterando que cesara en sus acciones bélicas, a la vez que instaba a Estados Unidos para que se abstuviese de prestar asistencia material al Reino Unido. Su efecto, al igual que el de la anterior, fue nulo en el desarrollo político-militar del conflicto.

El fin de la guerra

La agrupación de Ejército " Puerto Argentino" tenía como núcleo a las unidades de la X Brigada de Infantería Mecanizada, con los Regimientos 3, 6 y 7, el Escuadrón de Exploración 10, y las Compañías de Ingenieros y de Comunicaciones 10. Además los Regimientos 25 y 4 de Infantería, los Grupos 3 y 4 de Artillería, el Grupo de Artillería de Defensa Aérea 601; el Batallón de Aviación 601; las Compañías de Comandos 601 y 602, el Escuadrón de Fuerzas Especiales 601 de Gendarmería Nacional (estas dos últimas, llegadas a Malvinas el 27 y 28 de mayo, respectivamente) y otras fracciones menores. A estos efectivos se sumaba el Batallón de Infantería de Marina 5, el Batallón de Artillería Antiaérea y una compañía de ingenieros anfibios.

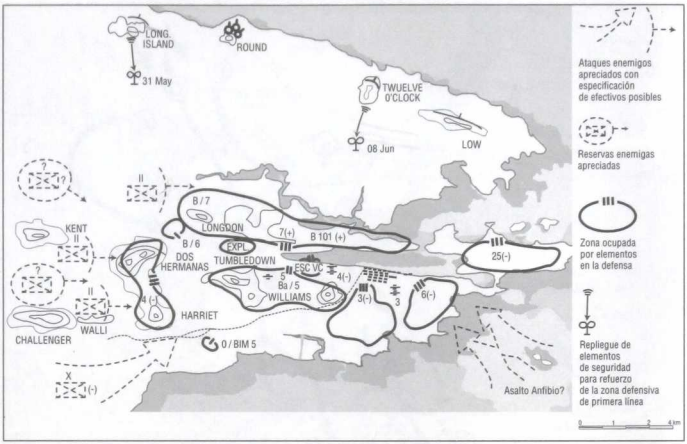
El 30 de mayo, la FAS ejecutó una operación para atacar al HMS *Invincible*, con una escuadrilla de cuatro A-4C Skyhawk, con el indicativo "Zeus", y dos Super Etendard con el último Exocet disponible. El ataque costó la vida del jefe de la escuadrilla "Zeus" y de su numeral, y aunque el misil y las bombas de uno de los Skyhawk dieron en el blanco, el

EL COMBATE DEL ISTMO DE DARWIN
27 al 29 de mayo



Rubén O. Moro, obra citada.

PLAN DE DEFENSA FINAL DE LA AGRUPACIÓN DE EJÉRCITO "PUERTO ARGENTINO".
A partir del 28 de mayo de 1982



Oscar Jofre y Félix Aguiar, *Malvinas, La defensa de Puerto Argentino.*

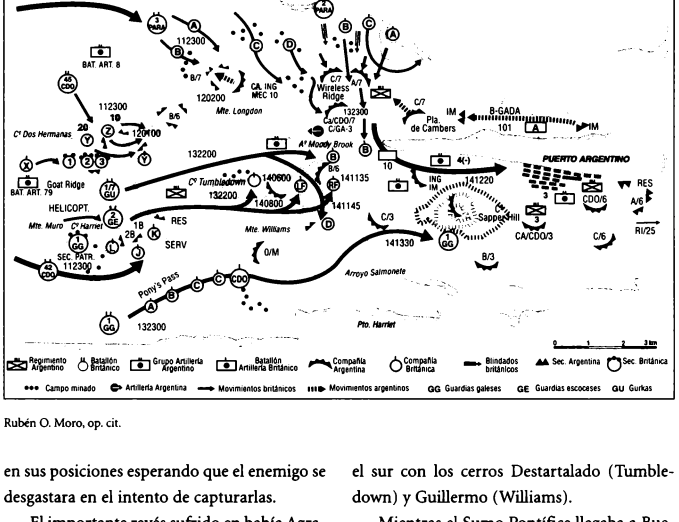
Reino Unido nunca reconoció que el portaaviones fue alcanzado. Al día siguiente, tropas británicas llegaban al monte Kent, en tanto que su Brigada 5 iniciaba el desembarco en San Carlos.

El 4 de junio se votaba en la ONU el proyecto de resolución para el alto del fuego inmediato en las islas; diez países emitieron su voto a favor, cuatro se abstuvieron (Francia, Guyana, Togo y Jordania), y dos votaron en contra, el Reino Unido y Estados Unidos, aunque este último, en una actitud insólita, cambió luego su negativa por una abstención. Al mismo tiempo, el Buró de Países No Alineados brindaba un contundente apoyo a la Argentina.

Desde la noche del 5, los radares de Puerto Argentino comenzaron a detectar desplazamientos de naves hacia la zona de Fitz Roy, provenientes del norte. El 8 de junio, a media mañana, varias escuadrillas atacaron a los buques logísticos *Sir Galahad* y *Sir Tristram*, mientras descargaban personal, munición y explosivos. El ataque de bahía Agradable constituiría el revés más grande de la guerra para los británicos, ya que le ocasionó la muerte de cincuenta y siete hombres y más de medio centenar de heridos, además de la pérdida de un buque logístico y una fragata con serias averías, la *Plymouth*. La FAS perdió tres pilotos de A-4B.

La defensa en Puerto Argentino se encontraba sin apoyo naval, por hallarse la flota limitada a las aguas territoriales debido al peligro submarino, y la Fuerza Aérea tenía serias limitaciones para brindarle apoyo de fuego cercano. Para los responsables en la capital de las islas, la única alternativa válida era resistir

EL ATAQUE A PUERTO ARGENTINO
del 11 al 14 de junio



Rubén O. Moro, op. cit.

en sus posiciones esperando que el enemigo se desgastara en el intento de capturarlas.

El importante revés sufrido en bahía Agradable significaba una nueva demora para las fuerzas británicas, pero con la certeza de que los efectivos terrestres argentinos no tenían movilidad ni capacidad para explotar la situación, la pronta llegada del invierno y las presiones desde Londres hicieron que la decisión fuese avanzar sobre Puerto Argentino lo más pronto posible.

Dado que las alturas circundantes a la capital de las islas eran un elemento decisivo para la batalla final, el modo de acción elegido sería atacar en los cerros Longdon, Dos Hermanas o Enriqueta, utilizando fuerzas del nivel batallón para tomar objetivos defendidos con efectivos menores, tarea que efectuaría la Brigada 3. La Brigada 5 haría lo mismo desde el sur con los cerros Destartalado (Tumbledown) y Guillermo (Williams).

Mientras el Sumo Pontífice llegaba a Buenos Aires en busca de la paz, el Centro de Operaciones Conjuntas (CEOPECON), creado el 24 de mayo, analizaba una propuesta del estado mayor del comandante de la GMM para ejecutar una operación en la retaguardia del dispositivo británico, mediante el lanzamiento de tropas aerotransportadas y las desplegadas en la isla Gran Malvina (Regimientos 5 y 8). Fue descartada por considerarla inaceptable, debido al riesgo y las pérdidas de vidas que implicaría su realización.

Luego de doce horas de duros combates, los paracaidistas británicos del Batallón 3 conquistaron el cerro Longdon, con un costo grande en muertos y heridos para ambos contendientes, aunque mayor para los argentinos, ya que tu-

vieron 31 muertos y 151 heridos, pertenecientes al Regimiento 7 de Infantería, la unidad del Ejército que más bajas infligió al enemigo. El cerro Dos Hermanas, asignado al Regimiento 4, caía en poder del Comando 45 de Infantería de Marina, en las primeras horas del día 12. También en la medianoche del 11, se inició la toma del monte Harriet, precedida de intenso fuego de artillería naval y de campaña. Mientras esto ocurría, era alcanzado en la popa, por un misil Exocet M/M 38, el HMS *Glamorgan* cuando se hallaba realizando fuego naval en apoyo del Comando 42 de Infantería de Marina. El misil, disparado desde una instalación fija, averió al destructor y le produjo la muerte de ocho tripulantes.

El combate por los cerros Wireless Ridge, Tumbledown y Williams y sus espacios intermedios se desarrolló entre el 13 y 14 de junio. En el norte, con un formidable poder de fuego, los paracaidistas del Batallón 2 tomaron su objetivo, pese al empeño de los dos grupos de artillería argentinos que procuraron frenar el incontenible avance. Por la tarde, en el sur, el Batallón de Infantería de Marina 5 logró detener el avance enemigo, pero poco podía hacer con efectivos equivalentes a sólo dos compañías frente a tres batallones. Se replegaron ordenadamente hacia el cerro Sapper Hill, con 84 bajas pero habiendo infligido al enemigo más de 300, marcando el final de la resistencia argentina.

Uno de los últimos vuelos de la FAS atacó el puesto de comando de la Brigada 3 de Infantería, produciendo la destrucción de varios helicópteros. En la noche del 13 de junio, un C-130 realizaba un vuelo transportando un cañón de 155 mm, completando de esa manera 33 cruces, en los que se trasladaron 514 pasajeros y 434 toneladas de carga, evacuando en los vuelos de regreso a 264 heridos.

El comandante de la GMM decidió que continuar la lucha sería un inútil sacrificio de vidas; informó al comandante en jefe del Ejército y ante la invitación para mantener conversaciones concertando previamente un cese del fuego, realizada por los británicos, aceptó y se produjo una primera reunión. A la hora 19.45 se llevó a cabo otra reunión con el general Moore; se firmó el documento de rendición, luego de tachar la palabra "incondicional".

El 20 de junio, un grupo operativo compuesto por el HMS *Endurance*, la fragata HMS *Yarmouth*, el RFA *Olwen* y el remolcador *Salvageman*, con la compañía M del Batallón 42 de Comandos de la Real Infantería de Marina, se dirigieron hasta la estación científica Corbeta Uruguay, situada en la isla Morrell (grupo Tule del Sur, Sandwich del Sur), donde tomaron prisioneros a los diez integrantes de la dotación argentina.

DESPUÉS DE LA GUERRA

Las bajas de personal de las fuerzas argentinas fueron las siguientes: el Ejército, incluyendo a la Gendarmería Nacional, tuvo 1.104 (186 muertos y 918 heridos); la Armada, 499 (394 muertos y 105 heridos) y la Fuerza Aérea, 102 (55 muertos y 47 heridos). La cantidad de fallecidos durante el conflicto fue de 635 hombres, mientras que 1.068 resultaron heridos.

Según el gobierno británico, un total de 255 hombres de la *Task Force* resultaron muertos durante las operaciones y 777 fueron heridos.

Las fuerzas argentinas perdieron 57 aviones (47 de la Fuerza Aérea, 9 de la Armada y uno de la Prefectura Naval Argentina), al ser derribados, dos por la propia artillería antiaé-

rea, seis por accidentes operacionales y 49 por la acción del enemigo. Otros 22 aviones se hallaban en las islas al momento de la capitulación y quedaron en poder de los británicos, en su mayoría, dañados o fuera de servicio (13 Pucará, 8 MC 33 y un Skyvan).

Un total de 10 helicópteros resultaron destruidos por el enemigo (9 del Ejército y uno de la Armada). Quedaron en Malvinas dos de la Fuerza Aérea, 4 del Ejército y uno de la Prefectura.

El único buque de guerra hundido por los británicos fue el crucero ARA *General Belgrano*. El submarino ARA *Santa Fe* se hundió cuando era remolcado frente a las costas de la isla San Pedro. También fueron hundidos el pesquero de altura *Narwal* y el transporte ARA *Isla de los Estados*, en tanto que fueron dañados el ARA *Alférez Sobral*, la corbeta ARA *Guerrico*, el GC *Islas Malvinas* y los buques de carga ELMA *Río Carcarañá* y ARA *Bahía Buen Suceso*. El guardacostas GC *Río Iguazú* fue capturado luego de la rendición.

La *Task Force* perdió, según datos oficiales británicos, 11 Sea Harrier y 24 helicópteros de distinto tipo.

Pese a los anticuados sistemas de armas de los aviones argentinos, con la excepción del Super Etendard, a la *Task Force* le fueron hundidos o destruidos por ataques aéreos, los siguientes buques: destructores *Sheffield* y *Coventry*; fragatas *Ardent* y *Antelope*; logísticos de desembarco *Sir Galahad* y *Sir Tristram*; portacontenedores *Atlantic Conveyor* y una lancha de desembarco (LCVP). Asimismo, resultaron averiadas de consideración las siguientes naves: portaaviones *Hermes* e *Invincible* (no reconocido por los británicos); cruceros livianos *Antrim* y *Glamorgan*; fragatas *Glasgow*, *Exeter*, *Brilliant*, *Argonaut* y *Arrow*. Por un misil Exocet M/M 38 montado sobre una batería terrestre, la fragata *Plymouth*.

Cabe acotar que la fuerza de tareas británica jamás habría podido operar en el Atlántico Sur con efectividad de no haber sido por el apoyo casi irrestricto que Estados Unidos le brindó en su esfuerzo bélico: el uso de la base Wideawake, la provisión de misiles Sidewinder, Stinger y Falanx y el combustible para buques, aviones y helicópteros. El mayor porcentaje de la información requerida para conocer las capacidades militares argentinas, además de Chile, provino de fuentes estadounidenses. También le fueron facilitados los medios de comunicación y decodificación satelital para que Londres se comunicase con las naves de la *Task Force* en forma instantánea, e interceptara y descifrara las comunicaciones argentinas.

El informe Franks eximió al gobierno argentino de la responsabilidad de haber planificado con premeditación la recuperación de las islas, al igual que el desembarco en las Georgias del Sur y que los obreros de Davidoff no formaban parte de plan alguno al respecto, dejando constancia de que el comerciante argentino había cumplido con todos los requerimientos del gobierno británico.

Los hechos políticos de esta naturaleza deben ser juzgados no sólo por sus resultados inmediatos, sino también a través del tiempo. Si bien la denominada "fortaleza Malvinas" no pudo evitarse, jurídicamente la guerra terminó con la firma del Tratado de Paz de Madrid, el 19 de octubre de 1989. El *status* de las islas no ha cambiado como consecuencia de dicho tratado, de lo resuelto por la ONU y del resultado del conflicto. Las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur siguen siendo archipiélagos ocupados por el Reino Unido y reclamados por la Argentina.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La historia del conflicto de las Malvinas ha sido escrita y, sin duda, volverá a serlo muchas veces antes de que se alcancen conclusiones definitivas e imparciales acerca de su desarrollo y desenlace. En esta orientación sólo se mencionan algunas obras consideradas de mayor importancia o que han sido utilizadas en el texto, excluyendo las fuentes documentales inéditas (diarios de guerra, órdenes de operaciones, etc.):

Una visión de conjunto, con antecedentes históricos y el desarrollo de los hechos, realizada en tres tomos (*La Historia, La Guerra* y *Testimonios y Documentos*), es la editada durante el conflicto por REDACCIÓN, *Crónica Documental de las Malvinas*, Buenos Aires, 1982. En la misma línea, la obra de RUBÉN O. MORO, *La guerra inaudita. Historia del conflicto del Atlántico Sur*, Buenos Aires, 2000, constituye un estudio completo, que tiene en cuenta los aspectos estratégicos, políticos y el detalle de las acciones bélicas diarias.

Las Fuerzas Armadas han publicado informes o trabajos de diversa índole. El EJÉRCITO ARGENTINO, *Conflicto Malvinas. Informe Oficial*, Buenos Aires, 1983, en dos tomos, de los cuales uno está dedicado al desarrollo de los acontecimientos y el otro, a los anexos y fuentes bibliográficas. El contraalmirante (RS) HÉCTOR A. MARTINI ha compilado en el tomo III de la *Historia de la Aviación Naval Argentina*, Buenos Aires, 1992, el desempeño de ese componente de la Armada. A su vez, la FUERZA AÉREA ARGENTINA (DIRECCIÓN DE ESTUDIOS HISTÓRICOS) ha editado *La Fuerza Aérea en Malvinas*, Buenos Aires, 1999, en dos volúmenes.

Aunque no constituye un documento oficial, la obra del contraalmirante (RE) HORACIO A. MAYORGA, con la colaboración del capitán de navío (RE) JORGE E. ERRECABORDE, *No Vencidos*, Buenos Aires, 1998, contiene relatos personales de algunos protagonistas y consideraciones sobre su comando del que fuera comandante del Teatro de Operaciones del Atlántico Sur. Los autores formaron parte de la Comisión de Análisis de Acciones de Combate (COAC), grupo creado por la Armada para estudiar, evaluar y extraer conclusiones del conflicto en el Atlántico Sur.

Una excelente investigación periodística que trata los intereses puestos en juego y los entretelones políticos y diplomáticos, es el libro de OSCAR R. CARDOSO, RICARDO KIRSCHBAUM y EDUARDO VAN DER KOOY, *Malvinas. La trama secreta*, Buenos Aires, 1983. Esta obra contiene un anexo con dieciséis documentos de gran valor.

Una serie de artículos publicados en el diario *La Prensa* de Buenos Aires entre el 10 de enero y el 2 de agosto de 1982, relacionados con la cuestión de las islas Malvinas, ha sido agrupada por su propio autor, MANFRED SCHÖNFELD, *La guerra austral*, Buenos Aires, 1982. Una serie de colaboraciones publicadas en el diario *El Nacional* de Caracas, a través de sucesivos enfoques fragmentarios propios de la crónica, intenta dar una visión de conjunto de los intereses en juego y de los entretelones diplomáticos, escritos desde Buenos Aires por ROGELIO GARCÍA LUPO, *Diplomacia secreta y rendición incondicional*, Buenos Aires, 1983.

Algunos de los protagonistas principales han volcado en sus memorias acontecimientos y pormenores desconocidos. Uno de éstos es el libro de NICANOR COSTA MÉNDEZ, *Malvinas. Ésta es la historia*, Buenos Aires, 1993. Desde

su posición como secretario de Estado de Estados Unidos, ALEXANDER M. HAIG sólo dedica un capítulo, el 13, a lo acontecido durante el conflicto de las Malvinas, en *Memorias*, Buenos Aires, 1984. Resulta interesante lo que documenta el comandante de la fuerza de tareas británica, almirante SANDY WOODWARD, *Los cien días*, Buenos Aires, 1992. Un relato completo de lo sucedido en las islas, según fue vivido y sentido por el comandante de la Guarnición Militar Malvinas y gobernador militar, ha sido expuesto por CARLOS M. TUROLO (h.) en *Malvinas. Testimonio de su gobernador*, Buenos Aires, 1983.

La operación militar realizada el 2 de abril ("Operación Azul") y la que realizó la Fuerza de Desembarco denominada "Operación Rosario", con los testimonios de sus protagonistas, están descriptas en *Operación Rosario*, Buenos Aires, 1984. En el último capítulo, este libro contiene innumerables manifestaciones de diversas personalidades con relación a la recuperación de las islas.

Varias obras ofrecen un testimonio directo, alejado de los sensacionalismos y los juicios apresurados, basado en el relato personal de los propios combatientes. Una de éstas es la de CARLOS M. TUROLO (H), *Así lucharon*, Buenos Aires, 1982. Entre otras, se pueden mencionar la de BENIGNO H. ANDRADA, *Guerra aérea en las Malvinas*, Buenos Aires, 1983, y las de PABLO MARCOS CARBALLO, *Dios y los Halcones*, Buenos Aires, 1983, y *Halcones sobre Malvinas*, Buenos Aires, 1984. El teniente coronel (R) ÍTALO A. PIAGGI, *Ganso Verde (Goose Green)*, Buenos Aires, 1986, relata sus experiencias como jefe del Regimiento 12 de Infantería.

Un relato detallado de la intervención del Batallón de Infantería de Marina 5 es el escrito por su comandante, con la colaboración de su encargado de batallón, contraalmirante CARLOS H. ROBACIO y suboficial mayor JORGE R. HERNÁNDEZ, *Desde el frente*, Buenos Aires, 2000. El desempeño del personal de comandos del Ejército se halla en ISIDORO J. RUIZ MORENO, *Comandos en acción. El Ejército en Malvinas*, Buenos Aires, 1986. La defensa de Puerto Argentino puede consultarse en OSCAR JOFRE y FÉLIX AGUIAR, *Malvinas, la defensa de Puerto Argentino*, Buenos Aires, 1990.

Todo lo relacionado con el transporte aéreo militar lo trata RUBÉN OSCAR PALAZZI, *Puente Aéreo a Malvinas*, Buenos Aires, 1997. La epopeya de los barcos mercantes argentinos durante el conflicto, con el listado de sus tripulaciones, ha sido reunida por JORGE MUÑOZ, *Misión cumplida*, Buenos Aires, 2000.

De las obras pertenecientes a autores extranjeros, resultan de interés las siguientes: PATRICK BISHOP, *La guerra de invierno*, Buenos Aires, 1982; DAVID BROWN, *The Royal Navy and the Falklands War*, London, 1989; RODNEY A. BURDEN y otros, *Falklands, The Air War*, (Great Britain), 1987; ALBERTO R. COLL y ANTHONY C. AREND, *The Falklands War. Lessons for Strategy, Diplomacy and International Law*, London, 1985; MAX HASTINGS y SIMON JENKINS, *The Battle for the Falklands*, London, 1983; ARTHUR GAVSHON y DESMOND RICE, *El hundimiento del Belgrano*, Buenos Aires, 1984; CLIVE PONTING, *The Right To Know*, London, 1985; THE SUNDAY TIMES OF LONDON. INSIGHT TEAM, *War in the Falkland. The Full Story*, New York, 1982; JULIAN THOMPSON, *No Picnic*, Buenos Aires, 1987; ALBERTO A. MÜLLER ROJAS, *Las Malvinas. Tragicomedia en tres actos*, Caracas, 1983; CARLOS CHUBRÉTOVICH A., *Las islas Falkland o Malvinas, su historia, la controversia argentino-británica y la guerra consiguiente*, Santiago (Chile), 1986; JESÚS ROMERO B. y SAL-

VADOR MAFE HUERTAS, *Malvinas, Testigo de Batallas*, Valencia (España), 1984.

La transcripción textual y completa de los comunicados oficiales emitidos en Londres y Buenos Aires, desde la iniciación hasta la finalización del conflicto, está reunida por LATIN AMERICAN NEWSLETTERS, *Guerra de las Malvinas y del Atlántico Sur en partes oficiales y comparativos*, Buenos Aires, 1983.

En la revista *Estrátegia*, n° 71-72, Buenos Aires, 1982, hay un trabajo interesante del general de división (R) JUAN E. GUGLIALMELLI, "La guerra de Malvinas. Falsos supuestos políticos conducen a la derrota". En la misma publicación hay veintinueve anexos con documentos y discursos de algunos de los principales protagonistas.

La investigación confidencial sobre la conducción política y estratégico-militar de las Fuerzas Armadas argentinas durante el conflicto constituye el *Informe Rattenbach*, Buenos Aires, 2000. Del lado británico, con un objetivo esencialmente político, para determinar si las acciones del 2 de abril pudieron ser previstas y evaluar la acción del gobierno, es importante la lectura de LORD FRANKS, *Falkland Islands Review. Report of a Committee of Privy Counsellors*, London, 1983.

III. La dimensión religiosa

26. La Iglesia Católica (1914-1960)

Néstor Tomás Auza

Del Centenario al Concilio

Los cincuenta años que se extienden desde el Centenario a las proximidades de la convocatoria al Concilio del Vaticano II constituyen para la Iglesia y el catolicismo una de las etapas más complejas, a la vez que la de mayores realizaciones, del impulso espiritual más alto, así como de su mayor desarrollo institucional y organizativo. Todos los indicadores de análisis que se utilicen, registran indudables signos de avance y muestran un despliegue en áreas hasta donde las manifestaciones de la fe, en el período anterior, no disponía de una presencia. No obstante esa vitalidad que hace concebir en muchos la convicción de una Argentina católica y ello para siempre, se observan gérmenes que, en los finales del cincuenta, ofrecen signos visibles de retroceso y de crisis interna.

No se trata de un fenómeno sólo perceptible en la Iglesia local, ya que es semejante, análogicamente, a los que sufren otros países del continente y de Europa; pero en la Argentina se conjuga con la crisis de desencuentro nacional y enfrentamiento de sectores que, con nuevas características, comienza a producirse después de la revolución de 1943. La derivación política y social de esta revolución tiene un profundo impacto sobre la Iglesia y el catolicismo, como lo tiene la otra de 1955 con sus consecuencias. De modo que, a las cuestiones que se plantean dentro de la misma Iglesia, hay que agregar –y en algunos casos, con fuerte gravitación– las que producen los factores del contorno cultural y político en que se desenvuelve la vivencia de la fe religiosa.

La fe nunca es vivida fuera de una cultura ni ésta le puede ser ajena; mucho menos para el catolicismo, que implica esencialmente encarnar el mensaje de Cristo en las realidades terrenas. Si la fe religiosa se encarna en una cultura, ella, de alguna manera, tiene su parte en los modos de vivirla, en las vivencias cotidianas, en las manifestaciones externas. Por ello, los grandes sucesos nacionales e internacionales que se suceden entre 1910 y 1960 son actores en el proceso individual y colectivo de la fe religiosa de los argentinos.

Lo manifestado es tan sólo uno de los aspectos que se debe tener en cuenta en la descripción e interpretación de la Iglesia y el catolicismo, y permite, al mismo tiempo, advertir la complejidad que implica mostrar el desenvolvimiento de la Iglesia como realidad de fe, como sacramento y misterio de fe y como institución temporal con sus cuadros y realizaciones. Unas pocas páginas resultan in-

suficientes para sintetizar ambos aspectos en los hombres y en el pueblo; quedarán fuera, entonces, cuestiones esenciales sin tratar. En este capítulo se recurre a un enfoque abierto sobre la base de ciertos indicadores, sin entrar en cuestiones de tipo teológico y eclesiológico subyacentes en el fondo de todo lo referido a la Iglesia cuando se hace su historia.

Las jurisdicciones episcopales

La existencia del régimen legal del Patronato, reconocido por la Constitución de 1853, implicaba el ejercicio de atribuciones eclesiásticas por parte del poder político, ya que tanto la propuesta de designación de obispos como la creación de nuevas diócesis se hallaban dentro de las competencias del Congreso Nacional. Antes de la sanción de la Constitución, eran cuatro las diócesis existentes y cuatro años después de entrar aquélla en vigencia, se creó una nueva diócesis. El régimen de Patronato para ambas cuestiones estará en vigencia en todo el siglo XIX y parte del XX, hasta que durante el gobierno de Arturo Frondizi se iniciaron las gestiones para un acuerdo con la Santa Sede, el cual con posterioridad permitió que ambas facultades se resolvieran sin intervención del Congreso y de común acuerdo.

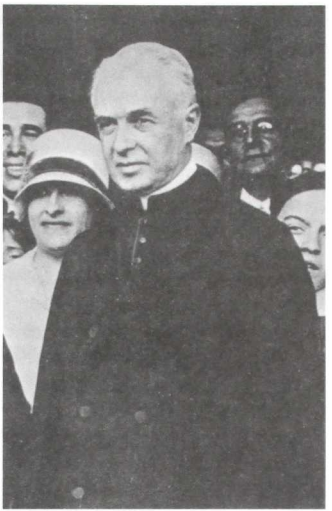
Mientras se halla vigente la práctica de la iniciativa del Congreso, la creación de diócesis y promoción a la categoría de arquidiócesis corresponde a una iniciativa del gobierno parlamentario o del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que la sugerencia, en algunos casos, parta de personas prominentes del episcopado. En esta situación, al comenzar el siglo XX, la Iglesia disponía de un arzobispado –Buenos Aires– y siete obispados. Hasta 1960, la intervención del Congreso se ejerció en cuatro oportunidades con el propósito de crear nuevas jurisdicciones, a fin de ajustar la relación entre obispos y fieles conforme al crecimiento de la población producida por natalidad e ingreso masivo de inmigrantes, que dio conformación a una nueva realidad religiosa.

La primera intervención tiene lugar en 1907, con la creación de la diócesis de Santiago del Estero, que se desprende del obispado de Córdoba. La segunda se produce en febrero de 1910, con la creación de las diócesis de Corrientes y Catamarca, desprendidas de los obispados de Paraná y Salta, respectivamente. Estas dos creaciones constituyen una contribución del Estado a la Iglesia con motivo de celebrarse el Centenario de la Revolución de Mayo.

Durante los veinticuatro años que se extienden entre 1907 y 1933, se produce una situación crítica entre el Estado y la Iglesia, que tiene su causa en la propuesta de designación del arzobispo de Buenos Aires. Se trata de la crisis que se inicia en 1923 cuando el presidente Marcelo T. de Alvear propone a la Santa Sede el nombre de monseñor Miguel De Andrea, persona que, por la forma como se ha conducido en la arquidiócesis, ha sido causa de profundas divisiones entre los católicos y ello lo inhabilita ante la Santa Sede. Al no retirarse la candidatura, el entredicho se prolonga. Se resuelve en 1925 al presentar su renuncia monseñor De Andrea y designarse al año siguiente arzobispo a monseñor José María Bottaro. La crisis finaliza en 1927, en que se cubren todas las vacantes en el Episcopado. Pero las heridas han paralizado la designación de obispos para varias diócesis vacantes y, por supuesto, la imposibilidad de tratar nuevas creaciones episcopales.

El restablecimiento de una relación fluida se deja en manos del tiempo y de una pacien-

te negociación que recién encuentra clima favorable en 1933. En esa oportunidad se presenta un proyecto al Congreso solicitando la creación de diez nuevas diócesis y la elevación a arzobispados de seis de las diócesis existentes. El proyecto se propone corregir las desigualdades producidas en más de dos decenios, atender a los reclamos de centros muy poblados y distantes de las sedes episcopales de los cuales dependen, y arribar al modelo de un obispado por provincia. Entre otras situaciones anómalas, se da el caso que la diócesis de La Plata es la más austral, sin que exista otra jurisdicción episcopal hasta Tierra del Fuego. Se busca subsanar esta situación mediante la propuesta de obispados en Azul, Bahía Blanca y en la entrada de la Patagonia, Viedma. El proyecto se propone también jerarquizar a la Iglesia en ocasión de realizarse, al año siguiente, el XXXII Congreso Eucarístico Internacional en Buenos Aires, el primero en celebrarse en un país de América.



Monseñor Miguel De Andrea. Archivo General de la Nación.

El proyecto se convierte en ley a pesar de la oposición que el socialismo le ofrece, en razón de las obligaciones que emergen del artículo 2º de la Constitución y de la ley 28, dictada en la época de la Confederación. Como resultado de esa sanción, el país queda conformado eclesiásticamente por 7 arzobispados (Buenos Aires, Córdoba, Salta, San Juan, Paraná, La Plata y Santa Fe) y 14 diócesis (Tucumán, Santiago, Corrientes, Catamarca, Azul, Bahía Blanca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Mercedes, Río Cuarto, Rosario, San Luis y Viedma).

Durante los veinticuatro años siguientes se producen dos nuevas creaciones de diócesis: Resistencia en 1939 y San Nicolás en 1947. Fuera de ellas, no existen otras iniciativas, no obstante el acrecentamiento de la población y la formación, por migración interna, de centros urbanos muy poblados. Entre 1920 y 1950, la población crece más de ocho millones, lo cual produce un desajuste entre su distribución territorial y la ubicación de los obispados existentes, proceso muy visible, sobre todo, en la provincia de Buenos Aires. El gobierno tiende a corregir esa situación enviando un proyecto que, al convertirse en ley en 1957, incorpora, en calidad de cabecera de nuevos obispados, a doce ciudades: San Isidro, Morón, Nueve de Julio, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Comodoro Rivadavia, Santa Rosa, Gualeguaychú, Posadas, Reconquista, Formosa y Villa María. A su vez, eleva a arzobispados a las diócesis de Tucumán y Bahía Blanca. De esta manera, la distribución de diócesis es no menos de una por provincia.

Fuera del período aquí estudiado, en 1961, se produce la creación de otras once diócesis y, con posterioridad, en virtud del acuerdo con la Santa Sede, el Congreso no tendrá intervención en esas decisiones. El ejercicio de esa facultad quedará en manos exclusivas de la Iglesia, si bien dando conocimiento al gobierno, de conformidad a los términos del arreglo. Al reunirse el Concilio Vaticano II (1962), la Iglesia local dispone de 46 jurisdicciones eclesiásticas, compuestas de diez arzobispados y treinta y seis obispados.

Desde 1959, la Santa Sede autoriza la erección de un ordinariato especial para los fieles de rito oriental residentes en la Argentina, el que es atendido por un obispo propio con jurisdicción exclusiva. Como fruto de un largo proceso histórico que se remonta al período hispánico, existe también un vicariato castrense para las Fuerzas Armadas, creado por un acuerdo con la Santa Sede en 1957. En ese vicariato se desempeñan, en 1960, entre capellanes y auxiliares, 113 sacerdotes y su labor espiritual en los cuadros de las Fuerzas Armadas se halla reglamentada por el Poder Ejecutivo.

LAS JURISDICCIONES PARROQUIALES

Las jurisdicciones parroquiales son para la Iglesia Católica, desde el Concilio de Trento, el modo particular de ordenar territorialmente la evangelización de los fieles. No obstante la introducción de formas pastorales especializadas, la parroquia sigue siendo el modo tradicional de ordenar la labor del clero, de relacionar a los fieles con la vida sacramental y de incorporarlos en las formas organizadas de irradiación de la fe. Ello hace que las jurisdicciones, su dimensión, el número de clero que las asiste, el número de almas que comprenden, sean indicadores del potencial organizativo de la Iglesia.

El fraccionamiento parroquial, en los cincuenta años que se extienden de 1910 a 1960, hace que posea un ritmo conforme al crecimiento de la población de las urbes en la Argentina; sobre todo, teniendo en cuenta el acelerado proceso de urbanización que en esos años caracteriza al país. No siempre, y sólo por excepción, las diócesis han sabido tener previsiones en el desarrollo urbano para el asentamiento de las parroquias futuras. Quizás una excepción al respecto corresponda al cardenal Santiago Luis Copello en la arquidiócesis de Buenos Aires (1932-1959), quien supo prever nuevas subdivisiones y ordenar la adquisición de espacios para instalar futuras parroquias. El índice de crecimiento de las parroquias en la arquidiócesis de Buenos Aires se evidencia en estas cifras: en 1945, la arquidiócesis dispone de 108 parroquias y en 1960 ascienden a 137; durante la gestión de Copello se crearon 88 nuevas parroquias, de las cuales, 35 se erigieron con recursos obtenidos personalmente.

Si se observa el escenario nacional, se comprueba que el indicador de parroquias se ha beneficiado de un crecimiento discreto. Así, el total de parroquias en el país, para 1910, es de 440; en 1945, suman 1.059 y en 1960, ascienden a 1.290, con lo que se demuestra que el mayor crecimiento se ha producido entre 1910 y 1945. Ese crecimiento es mucho menor que el índice de incremento de la población total. La arquidiócesis de Buenos Aires ocupa el primer lugar con 137 parroquias, seguida por Santa Fe, con 94; Rosario, con 87; Morón, con 75; La Plata, con 69 y Mendoza, con 50. La que menos tiene es Formosa, con 6, seguida por Santa Rosa, con 13.

Cardenal Santiago Luis Copello. Alameda, *Argentina Católica*, 1935.

La atención religiosa de las parroquias no se halla a cargo exclusivamente del clero secular. Muchas de ellas están bajo la responsabilidad del clero regular, empezando por la de Buenos Aires, que sobre 137 parroquias, posee 59 en manos de religiosos. En la diócesis de Formosa, las parroquias son atendidas sólo por religiosos y lo mismo ocurre con las diócesis de Comodoro Rivadavia y Posadas. Los datos disponibles no establecen información sobre la nacionalidad del clero al frente de parroquias, pero se sabe que aún en 1960 no se ha logrado la total nacionalización del clero, que en proporción reducida, proviene de otros países.

Dependiendo de las parroquias y en muchos casos, como germen de futuras parroquias, existen capillas dispersas en el radio de su jurisdicción. En 1945, las mismas alcanzaban 1.015, en tanto que en 1960 son 1.018. La escasa diferencia entre ambas fechas indica que una parte de las capillas ha pasado a convertirse en parroquias. Pero a ellas hay que agregar las iglesias semipúblicas instaladas en las comunidades religiosas de ambos sexos, que en 1960 poseen en total 1.871 casas, si bien no en todas existen capillas de ese carácter. Todas estas instalaciones dedicadas al culto constituyen, simultáneamente, centros de irradiación, de evangelización catequísticas y nucleamientos de actividades de los fieles. Por ello, es necesario saber cuántos son los agentes sacerdotales de que dispone la Iglesia para atender parroquias y capillas.

El clero secular y regular

Uno de los indicadores de la potencialidad y el vigor de la Iglesia como institución se manifiesta en el número de los miembros del clero secular y regular y en la nacionalidad del mismo, ya que el número de vocaciones que ofrece es una señal de la riqueza espiritual de la comunidad católica nacional. En 1895, el total del clero residente en el país ascendía a 1.190 personas, incluyendo a miembros de ambos cleros. Para esa fecha, algo más del 60% del total pertenecía al clero de origen extranjero, con lo cual se manifiesta una tendencia que proviene del período hispánico. Esta situación genera, a partir de 1854, una preocupación de los obispos y también del gobierno nacional por obtener lo que se denominará la nacionalidad del clero y es en razón de ese propósito que en el presupuesto de culto se incorpora una partida para becar a

quienes cursan estudios eclesiásticos en los seminarios diocesanos.

En 1912, el total del clero asciende a 1.677, ocupando los sacerdotes regulares aproximadamente el 30%; no se disponen de datos referidos a su nacionalidad. En 1914, el número de sacerdotes ha crecido algo más del 50% y alcanza a 2.643 miembros, de los cuales 1.600 son de nacionalidad extranjera. Ello indica un fenómeno que se viene produciendo en forma lenta pero ininterrumpida, cual es el ingreso de clero de origen extranjero que viene a nutrir las congregaciones religiosas ya radicadas o que se incorporan como comunidades nuevas, a lo que se agrega el clero secular que acompaña a la inmigración.

En adelante, no se dispone de cifras indicativas de la proporción de extranjeros en el total de consagrados que se desenvuelven en la Iglesia local. Sin embargo, esa tendencia a disponer de una considerable proporción de extranjeros se mantiene, si bien disminuyen a raíz de la detención de la inmigración como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, y el aumento de las vocaciones nativas, tanto en el clero secular como en las congregaciones religiosas extranjeras asentadas con casas en diversos centros urbanos del país.

En 1945, el total de ambos cleros es de 3.004 consagrados; al secular corresponden 1.137 miembros, lo que evidencia que para esa fecha sigue siendo numéricamente superior al clero regular. Quince años después, en 1960, el total del clero es de 4.680; al secular corresponden 2.463 consagrados, mientras que el clero regular dispone de 2.217 integrantes, con lo cual, para esa fecha, ha comenzado a revertirse la situación entre uno y otro.

Una expresión corriente en los autores católicos que se han referido al clero, es la de quejarse de que su número es insuficiente para las labores pastorales. Hace muchos años, también el autor de este capítulo se hizo eco de esa interpretación, mas con posterioridad ha cambiado de parecer, a la luz de estudios estadísticos de los siglos XIX y XX en materia de agentes pastorales consagrados. Sin recurrir a estudios más complejos, basta con tener en cuenta sólo cifras generales referidas a 1945 y 1960. En el primer caso, si se relaciona el total del clero con el total de población, se llega a la conclusión de que por cada sacerdote corresponden 5.100 almas; en tanto que, si se efectúa la misma operación para 1960, esa cifra es menor, ya que corresponde un sacerdote cada 4.470, lo que no implica una relación óptima, pero sí muy buena para el trabajo pastoral. Claro que esa cifra general, en algunos casos, resulta mucho menor y en otros, mayor, según el clero que posee con relación a su población. Así, mientras la diócesis de Mercedes dispone de 2.977 personas por cada sacerdote, Viedma, con una jurisdicción mayor, tiene un sacerdote cada 3.839 personas y Santiago del Estero, uno cada 11.984. Pero ocurre que esa proporción de población que se asigna teóricamente por sacerdote no se encuentra concentrada sobre el territorio, de modo que la situación no se presenta tan favorable si se tienen en cuenta los kilómetros cuadrados que corresponden a cada sacerdote. En el caso de las provincias citadas, sucede que para Mercedes corresponde un sacerdote por cada 143 kilómetros cuadrados, en tanto que para Viedma, uno cada 3.667 y en Salta, uno cada 1.729; mientras que en Santiago del Estero, uno cada 2.864 kilómetros cuadrados. También existen diócesis en las cuales, por disponer de una jurisdicción física menor, esa proporción se re-

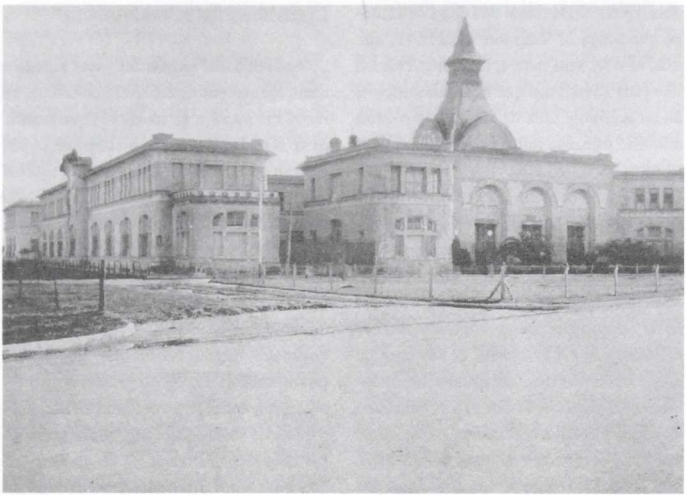
duce, como son los casos de Lomas de Zamora, que ocupa un sacerdote cada 12 kilómetros; Morón, uno cada 4; la Capital Federal, uno cada 2, mientras que San Isidro dispone de un sacerdote cada 22 kilómetros cuadrados. Esta situación influye en la eficacia de la labor pastoral.

Entre otras cuestiones que deben ser tenidas en cuenta en un enfoque pastoral, una es la tendencia, que viene del período colonial y que se ha mantenido, de concentrar el mayor número de clero en los centros urbanos, tendencia que no va compensada con un impulso misionero ni de una pastoral ambulante. La otra cuestión es que al total del clero hay que restarle el conjunto de clérigos que se destina a la burocracia diocesana y a otras labores, como el ejercicio de cátedras o la dirección de obras, labores todas para las que no siempre se hallan suficientemente preparados y podrían ser desempeñadas por laicos instruidos, y así destinar el mayor número de consagrados a la cura de almas.

El significativo papel desempeñado por los religiosos debe ser tenido en cuenta, no sólo por el número que conforman sino por las obras que mantienen, generalmente de educación, y por el desempeño pastoral que ejercen. Hay diócesis como Formosa que sólo disponen de clero religioso, en tanto que un centro urbano como Córdoba cuenta con 152 miembros del clero secular contra 244 del regular; parecida situación presentan ciudades como La Plata, que posee 100 religiosos frente a 135 del clero secular, o Mendoza, con 130 frente a 76; o el mismo Buenos Aires, con 539 frente a 353 del clero secular. Esto prueba, por otro lado, que los religiosos han sido proclives a instalarse en grandes centros urbanos y también ellos han perdido lo que en muchos casos fue una característica, su labor misionera volante.

La contribución de las religiosas

Las religiosas ejercen un papel relevante como agentes pastorales en la Iglesia local, en razón del número de miembros que suman, de la variedad de congregaciones, de la dispersión en todo el territorio del país, así como por el conjunto de casas y las labores que desempeñan. Unos pocos datos muestran la potencialidad de esta rama femenina de la Iglesia. En 1960 alcanzan los 13.410 miembros distribuidos en todo el país. Su labor se desarrolla en 1.292 casas o residencias institucionales propias. Pero las hay que desempeñan labores fuera de sus propias instituciones, como enfermeras, al frente de hospicios o casas de reeducación oficiales y privadas. Las comunidades religiosas de mujeres que hacen los votos ordenados por sus respectivas constituciones se dividen en órdenes y congregaciones. En el país actúa un conjunto que alcanza a 157 en total. Estas comunidades se hallan articuladas en el Consejo de Superioras Mayores Religiosas. Las que se dedican exclusivamente a la vida contemplativa son órdenes que, en conjunto, forman diez familias de votos solemnes, vida común y actividad contemplativa sin relación con el mundo. Las restantes son congregaciones que se caracterizan por tener vida en común, pero con actividades relacionadas con la vida social. Son ellas las que desempeñan labores de educación de niños y jóvenes de ambos sexos, talleres de apoyo escolar, enfermería en hospitales, policlínicos y sanatorios y atención de enfermos a domicilio; servicio de ejercicios espirituales, asistencia social, reeducación de la mujer, casas de corrección, cuidado en hogares de ancianos, deficientes mentales, jóvenes abandonadas, apostolado



Asilo Saturnino E. Unzué (Mar del Plata). Alameda, *Argentina Católica*, 1935.

mariano, catequesis, misiones ambulantes, pensionados, asilos, beneficencia, cultura religiosa superior, apostolado de la prensa y el cine. Estas labores se realizan en ciudades y pueblos de todo el país desde las 1.292 casas propias y a través de organizaciones civiles de servicios. La presencia y el trabajo de las religiosas juega un papel evangelizador y social de enorme repercusión, no siempre valorado o escasamente tenido en cuenta en los planes pastorales.

Sin perjuicio de esas labores propias y especializadas, las religiosas colaboran en los trabajos de evangelización de conjunto, en las tareas parroquiales, en misiones, en funciones de administración en parroquias y diócesis.

El rostro de la caridad cristiana

No existen registros confiables que ofrezcan una información numérica del conjunto de las instituciones que, genéricamente, puedan ser englobadas bajo el rubro de servicios de caridad y se desenvuelvan en el ámbito parroquial por iniciativa y funcionamiento del laicado. Si bien no se tienen cifras precisas, se sabe que numéricamente llegan a cantidades muy altas y atienden a diversidad de necesidades de la comunidad. Se dispone, en cambio, del registro de algunas de las obras que, administradas y conducidas por agentes pastorales, laicos o consagrados, se desenvuelven dependientes de las arquidiócesis y diócesis. Según los registros para 1960, la Iglesia dispone de un conjunto de instituciones muy diversificadas, que pueden ser clasificadas del siguiente

Colegio de mujeres "Sagrado Corazón", Buenos Aires. Alameda, *Argentina Católica*, 1935.

modo: asilos de reeducación: 45; asilos de ancianos: 60; sanatorios y clínicas atendidos por religiosas: 35; hospitales atendidos por religiosas: 221; instituciones para atención de enfermos a domicilio: 6; pensionados para señoras: 56; hogares de tránsito: 2; ateneos deportivos: 23; instituciones de asistencia atendidas por religiosas: 47; centros asistenciales parroquiales: 6.

No obstante, esa red de instituciones dedicadas a atender la expresión de la caridad, de servicios hacia el prójimo, no posee una política de concertación ni de federación que otorgue fuerza, coordinación y una estrategia acordada y de apoyo mutuo para atender las exigencias de financiamiento y eficiencia de servicios. Cada una de las instituciones que atienden los mismos servicios se desenvuelve de un modo independiente, aun dentro de las mismas diócesis. La misma arquidiócesis de Buenos Aires, que es la que más servicios de los mencionados atiende, no dispone de una articulación o federación que le permita concertar acciones comunes e igual cosa ocurre en otras diócesis con elevado número de obras.

Independientemente de los servicios mencionados, los miembros consagrados atienden a 79 pensionados universitarios de mujeres y hombres. En lo que hace a sus propios miembros, dispone de un solo pensionado para religiosos, lo que parece insuficiente para atender una de las cuestiones que indudablemente se presenta en la Iglesia, cual es la atención de los sacerdotes y religiosos que, alejados de las actividades pastorales por los años, no disponen del amparo y la protección de servicios sociales propios.

La educación católica

La sanción de la ley 1420, al colocar fuera de programa y de horarios de clases a la enseñanza religiosa y moral, que desde la época hispánica constituye el núcleo formativo de la personalidad del alumno, es la causa de naturaleza histórica por la que la Iglesia incorpora, como parte de su línea pastoral, la preocupación dominante por la educación católica. Previo a ese factor histórico la cuestión educativa envuelve una fundamentación teológica, desde que la Iglesia debe atender a la formación religiosa de sus bautizados y por ello, no puede desatenderse de esa formación en las aulas de las escuelas, sin perjuicio de lo que por sí misma realice fuera de esos ámbitos para completarla. Es sabido que la decisión de sancionar esa ley, que indudablemente constituye un paso decisivo en la reorganización de la educación primaria del país y un modelo adecuado de administración escolar, en lo que hace a la formación de la personalidad del educando, muestra una debilidad y una ausencia cuyos resultados se dejan ver unos decenios más tarde.

El Congreso Nacional de los Católicos Argentinos, convocado por José Manuel Estrada en 1884, que constituye una reunión de análisis de la situación religiosa, social y política de esos años, es el primero en advertir el riesgo que implica excluir la formación religiosa y moral en la currícula escolar y, entre otras propuestas, lanza la idea de instituir escuelas católicas como parte del programa de los católicos organizados. Ello dará lugar a la tarea de crear escuelas católicas, las que serán tales no sólo por enseñar religión y moral, sino también por dar una cosmovisión cristiana de las ciencias que forman parte del programa formulado por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Quince años después, en 1898, se realiza la primera asamblea de los obispos del país para deliberar y tomar decisiones sobre los problemas de la Iglesia local. Entre uno de los puntos que estudia y sobre el cual se pronuncia, se halla el de la educación cristiana de la juventud. La decisión que allí se toma es el punto de partida de una de las líneas pastorales de la Iglesia nacional vigente hasta el día de hoy, que es el de la formación cristiana de las jóvenes generaciones que cursan en las aulas de los tres niveles. Esa línea pastoral dominará, como una cuestión prioritaria, en la conducción colectiva de la Iglesia.

Al comenzar el año del Centenario, el esfuerzo de los católicos por crear escuelas católicas se concentra en el nivel primario y su crecimiento no es considerable, pero tiene la virtud de ocupar a los fieles en prestar un servicio a la sociedad. Crear escuelas, edificar instalaciones, equiparlas, pagar sueldos al personal docente son parte de un esfuerzo considerable, pues tales escuelas, dominantemente, se crean en los sectores medios, bajos y populares. En ese primer decenio del siglo se inicia la preocupación por instalar escuelas del nivel secundario y, especialmente, las dedicadas a la formación del magisterio, propósito que avanza lentamente por los obstáculos que encuentra, no sólo en la obtención de los recursos, sino, sobre todo, en la autorización por parte del gobierno para instalarlas. El avance en ese sector de la educación, aunque lento, produce una reacción en las esferas de la conducción educativa del Estado, que se orienta, por un lado, a obstaculizar la instalación de escuelas católicas y, por otro lado, a acentuar la idea de monopolio por parte del Estado en detrimento del ejercicio de la liber-

tad de enseñanza. No obstante esa reacción, que en el período de 1910 a 1940 crea cierta fricción en las relaciones entre la Iglesia y el Estado, el episcopado, en sus resoluciones, aprueba normas para exigir que en sus escuelas enseñen maestros con título autorizado y se enseñe en idioma castellano, y se disponga del equipamiento técnico-pedagógico a fin de responder a las exigencias del Consejo Nacional de Educación.

El aporte considerable de las congregaciones religiosas ingresadas al país desde 1856 en adelante, se vuelca en la formación de escuelas primarias y secundarias, labor que les exige grandes inversiones en instalaciones físicas y equipamiento. Esas congregaciones, por las fechas de ingreso y el valor de los terrenos al instalarse, lo hacen en las zonas periféricas del casco de los centros urbanos, ciudades o pueblos pequeños, y con previsión, adquieren amplios espacios en donde, lentamente, a través de los años, van edificando escuelas y colegios, con el apoyo de la feligresía. Esta feligresía que envía sus hijos a las escuelas católicas paga una doble contribución por el ejercicio de dicho derecho, si bien es reducido, ya que la escuela católica hasta bien entrada la década de 1950 se sostiene con cuotas muy bajas, salvo las excepciones de unos pocos colegios dedicados a la clase alta. Por esa razón, en el catolicismo, las escuelas y colegios creados por asociaciones, parroquias, grupos de padres, conforman una educación popular y accesible a sectores de bajos recursos.

Las escuelas y colegios católicos en la primera mitad del siglo XX surgen por iniciativa de congregaciones religiosas, asociaciones de padres, parroquias, Círculos de Obreros y otras instituciones católicas. En 1953, el total de esos establecimientos educativos es de 936, distribuidos en todo el país. De ese total, la arquidiócesis de Buenos Aires posee 278, o sea, un número mayor que el de las parroquias, que son 128. Le sigue, en orden decreciente, la arquidiócesis de La Plata, con 169 escuelas, distribuidas en un vasto territorio ya que para esa fecha, tiene jurisdicción sobre un espacio geográfico que abarca toda la franja costera hasta tocar casi Bahía Blanca y que incluye una población de 2.870.000 habitantes. Luego se encuentra la arquidiócesis de Córdoba, con 91 establecimientos, sobre 1.300.000 almas; en cuarto lugar se halla la diócesis de Mendoza, que abarca a Neuquén, con 38 colegios y 730.000 habitantes en números redondos y, por último, la diócesis de Viedma, que abarcando Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, unos 100.000 kilómetros cuadros y sólo 22.000 habitantes, posee 25 escuelas, la casi totalidad de ellas instalada y dirigida por los salesianos.

En el terreno universitario, la iniciativa formulada por el laicado en el Congreso de 1884 de fundar la Universidad Católica, recién tuvo punto de partida en 1909, la que sólo pudo instalar la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Esta Universidad sólo alcanza a funcionar hasta 1920, en que cierra sus puertas al no obtener la autorización para otorgar títulos. Tal negativa acrecienta, en las filas católicas, la lucha por esclarecer la conciencia pública del país en torno al ejercicio de la libertad de enseñanza, que es negada por una parte de los sectores políticos. Ese derecho, hoy plenamente reconocido, tiene a los católicos como los únicos defensores, ya que los directivos de la opinión pública, no obstante declararse democráticos, impiden a lo largo de casi ochenta años (1880-1960) su libre ejercicio.

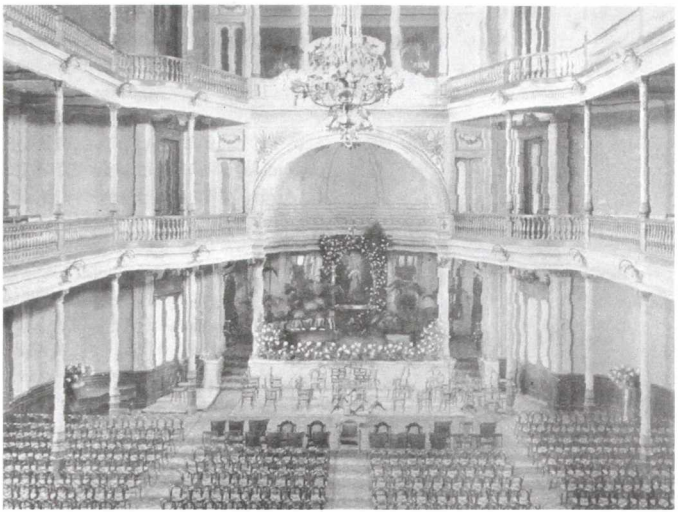
Corresponde también al catolicismo el haber patrocinado la enseñanza técnica, pues no sólo la propició en el Congreso de 1884, sino que comenzó a tener aplicación con la instalación de la primera escuela de artes y oficios por parte de la Congregación Salesiana en 1877. En 1960, esta congregación posee un total de diez escuelas de artes y oficios y 12 escuelas agrarias.

La misma preocupación por la formación de los sectores populares anima al formador del movimiento social católico, el sacerdote Federico Grote, quien al comenzar el siglo, desde su obra de la Federación de los Círculos de Obreros, estimula a los Círculos a instalar escuelas de formación de oficios, las que iniciadas muy modestamente, se acrecientan a partir de la década de 1940. Nota relevante y no conocida en materia de educación es que las Vanguardias Obreras, rama juvenil de la Federación de los Círculos de Obreros, obtienen, luego de peticionar y gestionar durante seis años, el decreto de creación de la Comisión Nacional sobre Aprendizaje y Orientación Profesional, o sea el trabajo de menores, en mayo de 1944, lo cual coloca a los católicos como los iniciadores de la educación profesional y técnica de los sectores obreros.

Producida la revolución de 1943, las autoridades de facto se hacen eco de la crítica de un sector de la intelectualidad católica –que viene denunciando una cierta decadencia moral, debida a la ausencia de enseñanza moral y religiosa en las generaciones jóvenes– y decide implantar en el mes de diciembre de ese año la enseñanza religiosa y moral en las escuelas públicas de nivel primario, secundario y especiales. Esa medida, que satisface a una corriente dominante del episcopado y de los sectores de clase media y alta del catolicismo, es vista con recelo por parte de un amplio sector de la intelectualidad católica, de definida línea democrática, aduciendo la naturaleza política de la medida y sosteniendo que el régimen de libertad de enseñanza ofrece mayores garantías al catolicismo. Indudablemente, el apoyo que el episcopado y las principales asociaciones católicas prestan a esa incorporación, que les hace pensar que se cierra el círculo del laicismo, influye para que en las matriculaciones para los cursos de Religión y Moral de 1945, en el nivel primario opte por Religión el 91,41% y en Moral el 2,59% y en el nivel secundario y especial, por Religión, el 93,47% y por Moral, el 6,53%.

La decisión de incorporar la enseñanza religiosa en las escuelas públicas no hace decrecer el número de escuelas católicas en los tres niveles, pero una nueva decisión gubernamental, en armonía con aquélla, es un factor decisivo para que el desenvolvimiento de nuevas creaciones se acelere hasta el presente. La decisión política que provoca ese auge es la ley promulgada en 1947 que otorga subvención a las escuelas en función de un conjunto de indicadores. Esa ley, mal llamada de subvención, no obstante constituir un aporte parcial destinado al pago de los maestros y profesores, constituye una ayuda para la fundación de nuevas escuelas y colegios y aun institutos de enseñanza superior y técnica, para los católicos que aspiran a disponer de su propio modelo de educación, si bien incluyendo la currícula autorizada legalmente.

Lo que podría llamarse el sistema de educación católica tiene también un nuevo estímulo para acrecentarse cuando, a partir de 1954, un nuevo giro político del gobierno –en este caso, enfrentando a la Iglesia– suprime la



Salón de actos del Colegio del Salvador, Buenos Aires. Alameda, *Argentina Católica*, 1935

enseñanza religiosa y la dirección responsable de la misma e inicia la sanción del profesorado católico dedicado a esa enseñanza.

Estadísticamente, el sistema de instituciones educativas católicas dispone en 1960 de 884 establecimientos de enseñanza primaria, de los cuales 228 pertenecen a varones y 656 a mujeres. En el nivel de enseñanza media, cuenta con 386 establecimientos, de los cuales 152 son de varones y 234, de mujeres. A ello hay que agregar 102 colegios secundarios dependientes de particulares y parroquias. También se ubican dentro del sistema 12 escuelas de artes y oficios y otras 12 escuelas agrícolas. Se completa el servicio de escuelas católicas con 18 institutos superiores y tres universidades, de las cuales una se ubica en Córdoba y las dos restantes, en Buenos Aires.

Los dos proyectos episcopales

Uno de los rasgos sobresalientes del catolicismo argentino ha sido la presencia activa de los laicos, en servicios de carácter apostólico y en defensa de la Iglesia, a partir de la segunda mitad del siglo XIX y que se prolonga, variando los modos de acción, en los primeros cinco decenios del siguiente. En esta segunda etapa, las figuras sobresalientes con calidad de jefes de fila, encuentran en el sacerdote redentorista Federico Grote, a partir de 1890, el hombre de visión que los sabe comprende y acompañar. Entre 1880 y 1892, los católicos, en forma organizada, han vivido una experiencia de presencia política resistiendo lo que consideraron un programa de ataque a los derechos de la Iglesia. Es a partir de 1892 cuando Grote

inicia la organización obrera católica, que nace de la experiencia social, que se extiende hasta 1945. Este año, como consecuencia del proceso político, el movimiento católico es despojado de su programa y desmantelada su organización obrera. La tercera experiencia, la cultural, es la que se inicia a mediados de 1920 y se proyecta hasta 1955, en que pierde su vigor y su presencia activa en la vida cultural.

Sin embargo, antes que sufra la intromisión del movimiento justicialista, a partir de la gestión del Estado en 1945, el movimiento de organización del laicado por iniciativa propia, sufre la intervención de la propia jerarquía, que obra conforme al modelo italiano al que quiere imitar, sin atender a la realidad del movimiento laical que va en camino de organizaciones especializadas y en función de desear los prelados una intervención directa en la organización de los católicos. Hay así dos etapas bien claras. La primera nace de una manera espontánea, conducida por algunas figuras clave del laicado, que dan vida a la Liga Demócrata Cristiana a partir de 1902, y del segundo y del tercer congresos de los católicos de 1906 y 1907, que propician la organización social, la Liga Social Argentina. La Liga de Damas Católicas, la Liga de Enseñanza, los Estudiantes Católicos y otros y cuya actividad se extiende hasta 1919. Todas estas organizaciones incluyen la existencia de círculos de estudios, bibliotecas, publicaciones, editoriales, periódicos, organización de cooperativas, propuestas de legislación social, convocatoria a congresos, conferencias populares, formación de cuadros.

Ese movimiento espontáneo de organización de los católicos –no obstante el escaso apoyo que recibe del clero, que no se encuentra preparado para ese tipo moderno de acción organizada, salvo excepciones bien visibles– encuentra en el año 1919 una fecha decisiva para su destino. En esa oportunidad se clausura la Liga Social Argentina y la Liga Demócrata Cristiana que, no obstante haber cambiado su nombre, sufre la condena. El fundamento de esa dolorosa decisión es que el episcopado viene preparando un modelo propio de organización de los católicos que piensa colocar bajo su exclusiva dirección y según un diseño tomado sin ajustes considerables del que en Italia ha organizado su jerarquía. Se trata de la Unión Popular Católica Argentina (UPCA), que el episcopado lanza en abril de 1919. Implica un modelo burocrático, artificial, organizado en tres niveles –nacional, diocesano, parroquial– y a la vez, centralizado y estructurado en tres Ligas, la de Damas, de Juventud y la Económico-social. Para darle vida necesitaba clausurar las organizaciones que habían nacido espontáneamente desde las bases del laicado, trasvasarlas a la organización oficial que se creaba, a la vez que se transferían las obras que aquéllas poseían.

El modelo de la UPCA terminó fracasando por múltiples razones; las fundamentales fueron su falta de realismo, el excesivo intervencionismo eclesiástico y la ausencia de dirigentes para tantas estructuras. En 1924 ha perdido la mayoría de las obras recibidas, el capital enorme que dispuso para su creación, y se ha anulado la contribución del voluntariado católico que había heredado. Mientras tanto, las obras que no son incluidas en la UPCA –como la Federación San Vicente de Paúl, la Federación de los Círculos de Obreros, la Juventud Católica de Buenos Aires, cofradías y asociaciones y otras obras no federadas–, al no recibir apoyo y no merecer la atención del

clero, por no ser consideradas prioritarias como la UPCA, continúan desenvolviéndose en cierta soledad y abandonadas a sus propias fuerzas.

El episcopado no reconoce el fracaso de su iniciativa y en 1928 comienza a pensar en lo que llamará una nueva reorganización de la UPCA, esta vez sobre la base del modelo italiano que es propiciado por el papa Pío XI. Fruto de esa apropiación del modelo de un modo semejante y sin adaptaciones, en 1931 surge la Acción Católica Argentina.

La Acción Católica es el segundo proyecto puesto en marcha por el episcopado, luego de dos años de preparación minuciosa, y es el mejor organizado que logra dar vida en su historia. Fue, al mismo tiempo, el único proyecto puesto en marcha por unanimidad con perseverante esfuerzo y con el apoyo de todo el episcopado, situación que no ha obtenido ningún otro de cualquier naturaleza aprobado hasta la fecha. Ello explica los positivos resultados logrados, si bien a un costo considerable que debe revisarse. La primera característica de esa organización es que se estructuraba sobre cuatro ramas –hombres, señoras, jóvenes y señoritas–, a las que luego de 1945 se agregan las ramas especializadas de estudiantes (JEC), universitarios (JUC), profesionales y obreros (JOC). Este segundo modelo constituye un "apostolado oficial", ya que según su definición, se precisa como "la participación de los laicos en el apostolado jerárquico de la Iglesia", definición que implica una versión eclesiológica que, para 1950, está superada en el mundo católico europeo. La tercera nota característica consiste en que todas las otras asociaciones católicas existentes en la Iglesia, pasan a ser de segundo orden y no obtienen ni el apoyo ni la atención que merecen, por lo que muchas irán desapareciendo. En la elaboración del modelo, en la estrategia de implantación y en la gestión del proyecto de la Acción Católica durante sus primeros quince años, se destaca de una manera nítida la figura de monseñor Antonio Caggiano, luego cardenal, quien desde su diócesis de Rosario no deja de tutelarla hasta el fin de sus días.

Monseñor Antonio Caggiano, obispo de Rosario y gran propulsor de la Acción Católica. Alameda, *Argentina Católica*, 1935.

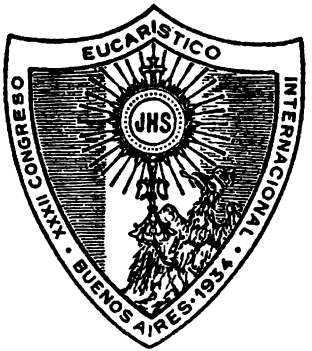
El crecimiento de las cuatro ramas es rápido y en constante ascenso, implicando una estructura de conducción nacional compleja y especializada con algún grado de descentralización diocesana. Pronto surgen actividades específicas como Propaganda, Celebraciones para Navidad, Moralidad, departamento eco-

nómico-social, organizadas a escala nacional. Para 1951, a veinte años de su creación, el total de miembros asciende a 123.753. Congresos nacionales, jornadas especializadas para dirigentes, retiros, bibliotecas, revistas especializadas por ramas y por sectores, encuentros de dirigentes, diocesanos y nacionales, todo un conjunto de actividades que implica para la Iglesia disponer de cuadros estructurados, con indudables niveles de formación teórica, teológica, moral y espiritual. Muchos factores contribuyen a lo que puede llamarse la crisis de la Acción Católica, que se manifiesta aproximadamente para los primeros años de la década de 1950. Uno de esos factores es que la organización obra con retención de sus propios miembros y dirigentes y no permite o evita que pasen a desempeñar otras modalidades de trabajo fuera de sus filas. Con ello agota a sus propios miembros, a los cuales forma para que sólo sirvan a las propias estructuras, en tanto que las otras demandas del catolicismo organizado no pueden nutrirse de sus miembros y en caso de hacerlo, se les impide participar con doble militancia. Indudablemente, el cambio que comienza producirse en la estructura social del país a partir de 1945 ha de influir, así como las nuevas problemáticas; entre ellas, la política, de la cual, equivocadamente, la Acción Católica ha intentado alejar a sus miembros. La Acción Católica era el gran cenáculo de formación de los católicos con coherencia entre creencia y vida, con fuerte crecimiento espiritual y litúrgico, pero sin encarnación en obras apostólicas fuera de sus propias filas y ello ha de ser otro factor contribuyente a la crisis que, al aproximarse 1960, la tiene en retroceso.

El Congreso Eucarístico Internacional

El XXXII Congreso Eucarístico Internacional se celebra en Buenos Aires en 1934, y es el primero que se realiza en un país de América. Tomás Cullen y fray María Liqueno habían formulado el pedido de que la Argentina fuese sede en 1926; pero circunstancias diversas hacen que recién se acepte a Buenos Aires para el año 1934. Indudablemente, la organización de una celebración de esa magnitud, la ubicación geográfica del país solicitante y el hecho de corresponder a un país americano, son factores que el Comité Internacional tiene en consideración para decidirse; pero una vez elegida la Argentina, ésta hará honor a su responsabilidad, como lo demuestra el mismo Comité Internacional de los Congresos Eucarísticos que, desconfiando de las informaciones que se le remiten con respecto a la organización, envía una misión con el objeto de verificar la marcha de la preparación. No sin sorpresa, comprueba la veracidad de lo que se informaba desde Buenos Aires. Que las promesas resultaron ciertas lo prueba que el mismo Comité, una vez finalizado el Congreso, califica al realizado en Buenos Aires como uno de los cinco mejores de los celebrados hasta esa fecha.

Las autoridades eclesiásticas argentinas asumen la responsabilidad de organizarlo. En uno de los gestos más abiertos y amplios, designa una organización que, lejos de poner toda la responsabilidad en el clero, hace una convocatoria para integrar en forma dominante todas sus comisiones a un conjunto considerable de laicos de ambos sexos. El Congreso, por su carácter internacional, implica el montaje de una maquinaria compleja de decisiones coordinadas y muy precisas y una pre-



Escudo sello del XXXII Congreso Eucarístico Internacional. Archivo de la Academia Nacional de la Historia.

visión de magnitud sin precedentes en el catolicismo nacional. Hay que recibir a multitudes que llegan de todos los lugares del mundo, alojarlos, preparar un programa diversificado y, a la vez, concentrado en ciertas celebraciones con sus respectivos organizadores, atender a todos los sectores de la población que participarán de las celebraciones, preparar los actos litúrgicos con detalles y atender a la jerarquía eclesiástica que acompaña a las delegaciones. Todo llega a funcionar como se prevé y el Congreso alcanza un esplendor y resultados espirituales visibles que maravillan a los mismos organizadores.

El gobierno nacional, consciente de que el Congreso significa un acto de distinción para el país y advertido del significado político del mismo en el orden internacional, acuerda prestar un gran apoyo a la celebración. Las delegaciones diplomáticas argentinas se brindan con excepcional eficacia a la propaganda del Congreso y el resultado es que arriban delegaciones de los más lejanos países del mundo. No falta quien considere el apoyo que los funcionarios ofrecen a la Iglesia como la búsqueda de un apoyo al gobierno del presidente Agustín P. Justo, que carece de un considerable sostén en la opinión nacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el apoyo brindado es semejante al que han dado gobiernos cuando sus países han sido sede y, en el caso del país, tiene más su razón de ser en la circunstancia de encontrarse formando parte del gobierno, un conjunto de prestigiosos hombres vinculados al sector dirigencial del catolicismo.

El Congreso será objeto de una minuciosa preparación en el orden nacional, abarcando las diócesis y luego las unidades más reducidas de las parroquias, de modo que bien puede decirse que la convocatoria nacional se halla precedida de múltiples congresos eucarísticos parroquiales, diocesanos y regionales que coronan en el XXXII Congreso Eucarístico Internacional de Buenos Aires.

La Santa Sede designa como legado pontificio al hombre clave de la política del Vaticano, el secretario de Estado, cardenal Eugenio Pacelli, que en pocos años será elegido para presidir a la Iglesia con el nombre de Pío XII. Buenos Aires no olvidará la imponente figura de ese ascético enviado, así como tampoco éste olvidará a la Argentina, como lo demostrará cuantas veces lo visiten delegaciones del país. El cierre del Congreso, el domingo 14 de octubre, llega a una apoteosis cuando, gracias a la tecnología, se hace escuchar la palabra del Sumo Pontífice hablando directamente desde Roma a los fieles reunidos en torno a la Cruz de Palermo.

Los resultados espirituales visibles del Congreso hacen que muchos, incluso hom-

bres del clero y de la jerarquía, consideren al país como definitivamente católico y no falta quien lo bautice "Argentina católica". Sin duda, la conmoción que el Congreso implica para toda la Iglesia y el catolicismo puede hacer creer ese juicio, y lo que no es extraño, que ello influya para que, años después, esa ilusión hiciera decaer el fervor apostólico de la irradiación de la fe. Ello hace pensar a muchos que el Congreso Eucarístico es el punto de partida de la fuerte animación que se advierte en el catolicismo en los años posteriores. Sin desconocer lo que el Congreso pudo influir en la fe, hay que considerar, también, que el Congreso es, en muy buena medida, el punto de llegada de un gran esfuerzo pastoral casi invisible, que viene de no menos de tres decenios anteriores. Lo que se percibe con claridad es que la celebración del Congreso Eucarístico importa para el país un considerable prestigio y sobre todo para la Iglesia, una consideración especial por parte de la Santa Sede. Fruto de esa consideración es la designación de monseñor Santiago Luis Copello como Cardenal de la Iglesia argentina en 1935 y es, también, el primero de ese rango en toda América. Del Congreso Eucarístico se hizo eco y reflejo toda la prensa nacional y Manuel Gálvez quiso dejar constancia de uno de sus aspectos en la novela *La noche toca a su fin.*

LA ORGANIZACIÓN DEL LAICADO PROFESIONAL Y ESPECIALIZADO

Cuando la organización de la Acción Católica –constituida por las cuatro ramas clásicas de hombres, señoras, señoritas y jóvenes– se hallaba en sus primeros años, se observa la formación de otras estructuras organizativas iniciadas por la libre voluntad de los laicos, conscientes de sus deberes de irradiación de la fe, y que funcionarán al margen de aquel apostolado oficial. Es, al mismo tiempo, el descubrimiento temprano de la conveniencia de ofrecer estructuras donde los católicos, organizados por especialidades de ámbitos profesionales, estudien y realicen propuestas de testimonio cristiano conforme a sus principios y dirigidas al bien común. Es así como han de nacer las llamadas corporaciones, denominación que se refiere al hecho de asociarse y compartir entre iguales determinados fines. Entre 1934 y 1938 se organizan las corporaciones o consorcios. El primero es de 1929, el Consorcio de Médicos Católicos, que edita su revista *IATRIA*, seguido en 1935 por la Corporación de Abogados Católicos, a la que siguen la corporación de Arquitectos, la de Economistas y la de Odontólogos católicos. Estas instituciones laicales de profesionales cumplen diversos fines de formación de sus miembros y de acción profesional, editan sus propias revistas y elaboran propuestas dirigidas a los entes profesionales y a los órganos de gobierno, a la vez que difunden los principios cristianos en el campo de la actividad profesional a que pertenecen.

En parte como fruto de la Acción Católica y en parte como consecuencia de una conciencia que ha comenzado a ganar la mentalidad de las fuerzas católicas, se acrecienta el proceso organizativo de las asociaciones católicas. Así, en 1937, se forma la Unión Scouts Católicos Argentinos de todo el país.

En el campo de la educación, donde los católicos han mostrado siempre una actitud militante e innovadora, desde 1908 existe la Liga de Enseñanza Católica, que se moviliza como institución de laicos docentes indepen-

El legado pontificio cardenal Eugenio Pacelli desembarca del vapor *Conte Grande* en Buenos Aires.

dientes, y que en 1918 se transforma en Federación Educacional Católica, con cuarenta y cuatro colegios adheridos. Sin embargo, el episcopado, conforme a la decisión que toma en 1919 de asumir la dirección de las organizaciones instituidas como católicas y hacerlas depender de los obispos, a partir de 1922 propone crear en cada diócesis las que denomina Juntas Diocesanas de Educación y en 1925, para coordinarlas, crea el Consejo Superior de Educación Católica. Independiente de ese organismo y para cumplir fines propios de defensa de la familia y la educación católica, en 1948 se funda la Confederación de Uniones de Padres de Familia de Colegios Católicos de la República Argentina (CUPFRA). En 1950 se funda el Movimiento Familiar Cristiano y al año siguiente, la Liga de Padres de Familia y la Liga de Madres de Familia.

Al aproximarse a 1960, el catolicismo ostenta una red de instituciones y de organizaciones en las cuales los católicos encuentran un espacio de trabajo organizado y, al mismo tiempo, especializado, de donde irradiar una acción apostólica y social de repercusión en el tejido social. Por la naturaleza de las mismas, se trata de organizaciones que nada tienen de políticas, pero que, de proponérselo, en caso de ser afectados derechos esenciales, en el ámbito de su especialidad, poseen capacidad de operar en el terreno de la opinión pública y convertirse en actores políticos.

La expresión católica en la filosofía, el arte y la literatura

El renacimiento de un pensamiento católico reflexivo, renovado, distante de posiciones apologéticas y con ansias de recrearlo, y la organización de los católicos con programas de estudio, no podían dejar de tener consecuencias en el campo de la filosofía y de la teología, inquietudes que hasta comienzos de la década de 1920 no formaban parte de las preocupaciones de los católicos. La fuerte crítica que en los dos primeros decenios del siglo recibe la corriente positivista, en parte del pensamiento católico, produce una reacción que comienza a manifestarse antes del Centenario y recrudece en la década siguiente, en parte como derivación del pensamiento filosófico europeo. En esas circunstancias, la escuela filosófica católica europea se halla dominada por el florecimiento de la corriente tomista en unas casas o neotomista en otras. Indudablemente, quienes cultivan la filosofía

constituyen un grupo reducido, unos pocos, pero esos pocos son los que ejercen la dirección de las fuerzas católicas. Son, además, los que hacen de Santo Tomás la fuente y punto de partida para la reflexión en las diversas problemáticas que ocupan la atención del catolicismo, como la política, el derecho, el arte, la estética, la economía, las cuestiones sociales y la misma filosofía.

El renacimiento del tomismo en el país se inicia a mediados de la década del veinte, y veinte años después llega a las cátedras universitarias. Baste con citar unos pocos nombres, sin entrar a mencionar obras, para mostrar que el tomismo aporta figuras de relevancia, como lo son: Nimio De Anquín, Leonardo Castellani, Tomás D. Casares, Juan R. Sepich, Arturo E. Sampay, Octavio N. Derisi. Ellos ocupan cátedras en universidades nacionales, escriben libros que rápidamente adquieren difusión en razón de lo novedoso de sus aportes y de la escasa producción filosófica nacional. Esos autores, además, escriben en las principales revistas de filosofía o de cultura general y, naturalmente, en las católicas. La vitalidad de esta corriente se pone de manifiesto con la aparición, en 1945, de la revista *Sapientia* que funda y dirige Octavio Derisi. En forma ininterrumpida se edita hasta la fecha y en ella escriben todos los que cultivan la filosofía partiendo de Santo Tomás.

El desarrollo del tomismo alcanza tal grado de cultivadores que El Club de Lectores realiza con éxito la traducción y edición, por la editorial Acción, de la *Suma teológica* de Santo Tomás, iniciada en 1944 y que consta de veinte volúmenes, y de la *Suma contra los gentiles*, en cuatro volúmenes. Las principales revistas culturales católicas se ocupan del tomismo, a la vez que, desde esa perspectiva filosófica, publican trabajos referidos a todas las cuestiones culturales. Se destacan en esas cuestiones *Criterio* (1928 en adelante), *Estudios* (1911-1967), *Ichthys* (1919-1931), *Número* (1930-1931), *Ortodoxia* (1942-1947), *Sol y Luna* (1938-1943). En ellas domina el pensamiento tomista o el más amplio, el neotomismo, desenvuelto hacia todas las cuestiones de la cultura y en él encuentran inspiración y sostén los hombres del catolicismo. Lo mismo ocurre con la enseñanza de la filosofía en las casas de formación eclesiástica del clero secular, donde salvo excepciones, se recurre a la corriente tomista. No siempre, sin embargo, los cultivadores de ese pensamiento resultan fieles intérpretes, en especial, cuando ingresan al terreno del pensamiento de la filosofía política, con las consecuencias que ello acarrea a una porción considerable del catolicismo argentino, como ocurre con la corriente política nacionalista, que si bien sus seguidores dicen adscribirse al tomismo en filosofía, no le son tan fieles en el terreno del saber político.

No siempre se trata de tomismo repetitivo, sino más bien de un enfoque metafísico tomista pero renovado, ya sea por las nuevas problemáticas de análisis o por el desarrollo de antiguos temas. Así ocurre que el pensamiento católico en filosofía muestra matices diferenciales, como lo demuestran los creadores de la Asociación Católica de Filosofía fundada en mayo de 1949. Ya con anterioridad, la Facultad de Teología y Filosofía de San Miguel –de la Compañía de Jesús– crea en 1944 el Instituto Superior de Filosofía, que ofrece cursos anuales y será el germen de la Facultad de Filosofía de la Universidad del Salvador, a partir de 1958. Fruto de esa labor filosófica en contacto con las nuevas corrientes es la organiza-

Atilio Dell'Oro Maini. *Argentina*, 1949-1950.

ción de la Exposición Bibliográfica Internacional de la Filosofía del Siglo XX que se organiza en 1952, con una discreta repercusión en el ambiente nacional.

Paralelo al interés por la filosofía se produce un lento movimiento hacia las expresiones del arte; pero esta tendencia que abarca una porción más selecta de los católicos, generalmente pertenecientes a las clases altas y a las medias en ascenso, no surge del seno de la jerarquía, sino más bien de un sector de laicos con gusto artístico. Se trata de un fenómeno novedoso ya que en el siglo XIX no se ha dado un arte religioso que se manifieste en la pintura, el dibujo o la escultura, estando sólo reservada esa expresión a la arquitectura y aun ésta, siguiendo modelos europeizantes. Ese desinterés de los católicos por las expresiones artísticas comienza a cambiar a mediados de la década de 1920 y asoma primariamente en la primera etapa de la revista *Criterio*, cuando bajo la dirección de Atilio Dell'Oro Maini se nuclea un grupo renovador formado por dibujantes, poetas y escritores jóvenes. Las espléndidas entregas de la revista, con la reproducción de dibujos originales de Lino Palacio, Bermúdez Franco, Víctor Delhez, Norah Borges, José L. Bonomi, constituyen el primer consorcio entre arte y expresión literaria en las publicaciones católicas. Algo semejante ocurre con esa pequeña joyita de la revista católica *Número* (1930-1931), que une a lo literario, lo poético, lo teológico y el grabado artístico debido a Norah Borges, Juan Antonio Spotorno, Juan Ballester Peña, Víctor Delhez, entre otros. Igual tendencia se manifiesta posteriormente con *Sol y Luna* (1938-1943). Los cursos de Cultura Católica crean un ambiente especial para que las expresiones del arte convivan con la especulación filosófica y teológica, de modo que resulta natural que a poco de fundarse, en 1927, organice la sección *Convivio* en que se cultiva ese maridaje intencionalmente.

En *Convivio* participan, entre otros, Juan Antonio Spotorno, Norah Borges, Héctor Basaldúa, Elena Cid, Ballester Peña, Guillermo Buitrago, Luis J. Aquino. *Convivio* realiza en 1928 su primera exposición de pintores argentinos, otra sobre pinturas de la escuela de "Beato Angélico", de Milán, y una tercera sobre Pedro Figari, con presentación a cargo de Jorge Luis Borges. Dos años después, inaugura una exposición de fray Guillermo Butler y otra sobre dibujos de Ballester Peña. En 1935 auspicia una exposición de pintura sacra de Perú y Bolivia. En ese clima, Octavio N. Derisi escribe el libro *Lo eterno y lo temporal en el arte*

(1942) y se discutirá con gozo el contenido de *Arte y escolástica* de Jacques Maritain. La editorial tradujo veinte obras de Maritain, en ediciones que, en total, alcanzaron los 500.000 ejemplares impresos en el país.

Que el arte se halla ya estrechamente vinculado al movimiento católico se pone de manifiesto en la celebración del Congreso Eucarístico Internacional de 1934 y en cuya organización figura una exposición permanente de arte religioso que, a juzgar por los organizadores, se convierte en una de las mayores atracciones fuera de las celebraciones litúrgicas. Con posterioridad y como fruto de ese clima, en 1938, los obispos manifiestan la voluntad de organizar el Museo de Arte Religioso, pero ese propósito nunca se lleva a cabo y sólo por excepción se ha instalado uno en la ciudad de Córdoba. Ese impulso hacia el arte y el arte cristiano languidece después de 1950, ahogado por la primacía de lo económico y lo político, salvo algunas manifestaciones esporádicas en la arquitectura religiosa. Esa vertiente hacia lo artístico tiene otras consecuencias en otros ámbitos de la vida cristiana.

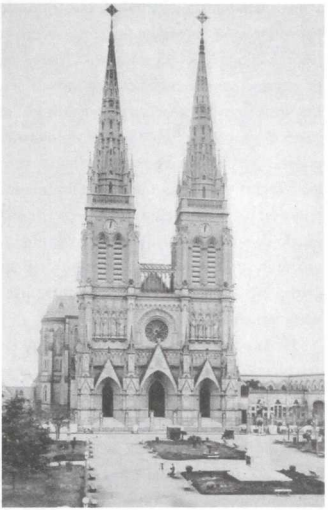
Como no puede ser de otro modo, ese clima de renacimiento espiritualista católico renovado y sin cuota de apologética, abierto a tantas expresiones, se muestra con cierta pujanza en el campo de la literatura en sus diversos géneros. El tema, que no ha sido estudiado, ofrece material para muchas páginas, mas sólo se hará una sucinta referencia. La literatura, al reunir un conjunto de primeras figuras que hacen honor a las letras, no hace más que confirmar la presencia del espiritualismo católico. Así, en el género poético sobresalen Alfredo Bufano, Fausto Burgos, Fernán Félix de Amador, Rafael Jijena Sánchez, Carlos Obligado, Francisco Luis Bernárdez, Julio Fingerit y Jacobo Fijman. En el campo de la novelística se destacan el multifacético Manuel Gálvez, que sobresale también en el género biográfico, junto con Hugo Wast, indudablemente los escritores más leídos a lo largo de tres décadas. En el sector de la enseñanza y la crítica literaria predominan Gustavo Franceschi, Ángel Battistessa, Osvaldo Dondo, Tomás de Lara, y en el ensayo, Ángel de Estrada, Delfina Bunge de Gálvez, Ignacio B. Anzoátegui y Leonardo Castellani; en el teatro, Juan Oscar Ponferrada. Pueden agregarse otros nombres de igual calibre, pero bastan los mencionados para mostrar que el catolicismo ostenta en el campo de las letras nombres representativos, un señorío indiscutible.

Sin ánimo de ofrecer un catálogo exhaustivo, podría agregarse que igual manifestación de pujanza intelectual se manifiesta en el campo del Derecho en todas sus variedades. Entre esos nombres, sobresalen, en Filosofía del Derecho, Tomás Casares; en Derecho Público y Derecho Constitucional, Juan Casiello, Faustino Legón, Pablo Ramella, Arturo Sampay, Salvador Dana Montaño y Adolfo Korn Villafañe. En el campo de la educación, especialmente en la propuesta de arreglos económicos para el servicio, se destaca Rómulo Amadeo. Desde el norte viene también, para acompañar este proceso de presencia cristiana, un impulso muy valioso, con las recopilaciones folklóricas y tradicionales que con el auspicio de Juan B. Terán y Alberto Rougés, realiza Juan Alfonso Carrizo con sus notables recopilaciones de cantares que, en el fondo, vienen a demostrar una tradición de cultura que se almacena en el alma del pueblo y que cierra ese ciclo de renacer cristiano que, de esa manera, se entronca con el pasado.

Espiritualidad, liturgia y Sagradas Escrituras

La década del treinta, como lo evidencian las iniciativas e innovaciones de que se deja constancia, es muy rica para la Iglesia y el catolicismo en general, por el profundo proceso de crecimiento interior que se produce, por la creación de centros de cultura católica, circulación de revistas y libros, por la aparición de asociaciones especializadas con fines apostólicos y profesionales, todo lo cual conduce al crecimiento de la espiritualidad en vastos sectores de fieles. Se trata de un proceso que es fruto de múltiples factores que se conjugan y todos coadyuvantes a producir una profundización en la forma y el fondo de vivir la interioridad de la fe y traducirla en actitudes.

Si bien el proceso de espiritualidad se viene manifestando desde décadas anteriores, es en la del treinta que adquiere una visible manifestación, no ya como fenómeno de unos pocos bien formados, sino como manifestación colectiva en el catolicismo. Se puede decir que se produce un pasaje desde la piedad, quizá sólida y fervorosa pero insuficientemente informada, hacia una actitud vivencial fuertemente fundada en verdades teológicas, todo ello adquirido a través de la enseñanza catequística y la proliferación de los centros de estudios para ambos sexos que se crean en las asociaciones. Si ello, en las primeras décadas, pudo ser sólo patrimonio de un sector más bien ilustrado de los fieles, para mediados del treinta y de ahí en adelante, es una tendencia que se extiende a las clases medias y aun a algunos sectores más populares. Parte de esa realidad es producto del fuerte impulso producido por los cuadros de la Acción Católica, que hasta la década del sesenta es la gran animadora de los impulsos renovadores del catolicismo en materia de espiritualidad, liturgia y profundización de las Sagradas Escrituras.



Basílica de Nuestra Señora de Luján. Alameda, *Argentina Católica*, 1935.

No es ajena a ese proceso de profundización de la espiritualidad cristiana, la labor que desarrollan las congregaciones religiosas, quienes importan las prácticas innovadoras que con anterioridad se vienen practicando en Europa. En 1906, los laicos de la Tercera Orden Franciscana convocan al Primer Congreso sobre enseñanza del Catecismo, que coincide con el llamado del papa Pío X a otorgar prioridad a esa enseñanza. A partir de ese año se crea la Congregación para la Doctrina Cristiana en la Arquidiócesis de Buenos Aires, con el propósito de organizar la enseñanza catequística, lo que otorga a esa enseñanza mayor rigor

y una metodología sistemática. Los frutos de esa innovación, por la que el clero asume la responsabilidad de esa enseñanza, luego de practicarse por dos decenios, son indudables. Ese programa de enseñanza catequística se perfecciona cuando, en 1914, el episcopado establece el plan de enseñanza religiosa para los colegios y escuelas católicas. Ello implica poner en práctica un plan sistemático y continuado de adoctrinamiento de la juventud en una fe ilustrada que abarca el dogma, las sagradas escrituras, la moral y la historia eclesiástica argentina.

Hasta el treinta, en cambio, la Iglesia ha descuidado la enseñanza de la liturgia que se practica con cierta aridez como consecuencia de vivir distanciada del proceso de renovación que se produce en la Iglesia europea. Sin embargo, esa influencia comenzará a llegar al país, en especial por medio de la corriente francesa en las clases ilustradas que viven en contacto con la espiritualidad de ese país. Los primeros misales para seguir la Misa que se difunden en el país están escritos en francés y para obtener una explicación de la Santa Misa debe consultarse casi exclusivamente a Dom Gueranger. El canto no está bien visto en la liturgia que se practica en el país, y algunas disposiciones de la asamblea de obispos ponen varios reparos y el cuidado que al respecto debía tenerse en el culto. Son los sacerdotes salesianos quienes se esfuerzan por introducir el canto gregoriano, en razón de que esa congregación ha sido siempre afecta al canto en sus festividades.

El cambio en materia de liturgia se producirá por obra del movimiento iniciado por la orden benedictina, que establecida en el país para 1915, inicia de inmediato una labor de renovación, sin alcanzar mucha resonancia, ya que son años de siembra. La tarea no resulta vana ya que, un decenio después, al comenzar la década del treinta, comienza a percibirse una apetencia generalizada. En ese movimiento hacia una vivencia de la liturgia lleva un papel fundamental la figura de fray Andrés Azcárate, que con su labor lidera no menos de dos decenios del liturgismo en la Argentina. A él se debe el Misal en castellano, de tanta influencia en la formación de los fieles de todo el país, y del cual existieron numerosas ediciones que se distribuyeron por toda América. Son también los benedictinos los que introducen las primeras cátedras de Liturgia y de Canto Gregoriano, que pronto se expanden por el país, adquiriendo el carácter de asignaturas estables en los Seminarios. La revista que éstos dedican a la liturgia, *Pax*, a partir de 1936 es sustituida por la *Revista Litúrgica Argentina*, que cumple un excepcional papel educativo en clero y fieles, siendo al mismo tiempo, la primera que se edita sobre esa especialidad en todo el continente americano. Al comenzar la década del cuarenta, la liturgia y el canto gregoriano son cuestiones que se estudian en los cuadros de la Acción Católica, lo que importa introducir un cambio beneficioso en la vida y las celebraciones de las iglesias del país y permite a los fieles una mayor compenetración con el sentido profundo del ciclo litúrgico de la Iglesia.

Ese movimiento de espiritualidad va acompañado de otro no menos profundo e indispensable, que es la apetencia por el estudio de las Sagradas Escrituras, que se manifiesta de una manera sorprendente. Se trata de una tendencia que se orienta, como actitud espiritual, a buscar en las fuentes de la revelación las razones profundas del mensaje de salvación. A favor de la apertura hacia el estudio de la Biblia contribuyen varios facto-

res. Hay que destacar que el centro de irradiación del que parte un impulso dinámico es el Seminario de La Plata, donde, bajo la dirección de monseñor Juan Straubinger, se inicia y afianza el estudio de las fuentes bíblicas. A él se debe la iniciación, en 1940, de la *Revista Bíblica*, de amplia difusión y fuente animadora de ese movimiento, que adquiere eco en el laicado y los medios eclesiásticos. Se debe a Straubinger la traducción de textos bíblicos y las ediciones anotadas de los Santos Evangelios, que comienzan a circular, en ediciones argentinas pulcras y de bajo precio, por cientos de miles en campañas organizadas. El crecimiento de ese clima de apetencia por las Sagradas Escrituras hace que las editoriales católicas argentinas se asocien y acompañen esa corriente y encaren ediciones de textos patrísticos, de comentaristas, de hermenéutica e historia sagrada, con lo que se consolida y otorga un nuevo impulso a dicha corriente.

Las usinas de la vida intelectual: las editoriales

Ese clima de efervescencia religiosa, de dinamismo apostólico, de organizaciones y de apetencia por la literatura católica que se inicia a partir de 1920, se precipita en la década siguiente y se prolonga hasta mediados de la década del cincuenta, incide profundamente en la marcha de las editoriales católicas, que crecen en número y emprenden un amplio programa de ediciones que alimenta e impulsa ese proceso cultural y espiritual. Hasta aproximadamente 1920, las ediciones de libros católicos constituyen una excepción, si bien algunas congregaciones como los salesianos y del Verbo Divino se ocupan de imprimir revistas y también algunos devocionarios; pero hasta tanto ellas como otras que se ocupan de ocasión no constituyen editoriales que produzcan ediciones regulares de obras, el mercado del libro católico es muy reducido. Lo más valioso en ese campo proviene de países europeos y, en especial, de Francia.

Es a mediados de la década del veinte y especialmente en la siguiente que se inician las editoriales que entran al mercado del libro con títulos identificados con la corriente católica. El destinatario natural de esas editoriales es, en forma dominante, el público católico nucleado en las organizaciones que comienzan a multiplicarse. Después de 1930 y por más de veinte años, el amplio crecimiento de la Acción Católica, con sus centros de formación, ha de ser fundamental para la oferta de títulos de autores nacionales y, sobre todo, de las traducciones. Los catálogos de esas editoriales y los avisos publicados en el variado conjunto de las revistas y boletines de las organizaciones llegan a los más remotos lugares del país y crean un mercado propio que recibe constante oferta de títulos.

La relevancia editorial ha de ser de tal significación que, paralelo al crecimiento interno, el libro católico impreso en la Argentina se coloca en el mercado latinoamericano, contribuyendo a enriquecer a la militancia católica de buena parte de América.

En 1945, los sellos editoriales identificados como católicos y sólo dedicados a libros de cultura religiosa, de catequesis, de instrucción religiosa, así como de obras de teología, espiritualidad, mística, patrística, alcanzan los veinte, cifra que indica el intenso movimiento bibliográfico que se mueve en esos años. No obstante esa abundante oferta, la apeten-

cia del público debe haber sido bastante atrayente, ya que ciertas editoriales comerciales no vinculadas por su finalidad al libro católico, se lanzan a imprimirlos. Es así como las editoriales Peuser, Herder, Troquel y Emecé dedican una parte de su producción a editar obras católicas.

Cada una de las editoriales católicas tiene cierta línea de especialización, cubriendo entre todas la amplia gama de las áreas del pensamiento católico, desde la ascética a la litúrgica, desde la literatura a la patrística, de la teología a la espiritualidad, desde el misal a los textos bíblicos, desde la historia eclesiástica y bíblica a los textos de la nueva reflexión teológica, que comienzan a producirse en Europa en la década del cincuenta y que son traducidos en Buenos Aires. En esta línea se destacan las obras publicadas por Desclee de Brouwer y las ediciones de Carlos Lolhe. Pero, quizá, la empresa que más contribuye a la lectura de obras católicas sea la Editorial Difusión, con un catálogo de más de 3.000 títulos, que cubre desde el folleto a las obras en varios tomos organizadas en un variado conjunto de colecciones.

La crisis y la desorientación que se inicia en las filas de la Acción Católica a mediados de la década del cincuenta y que se extiende a todas las organizaciones católicas, los cambios y los desencuentros que se producen en el terreno cultural y político del catolicismo, como derivados del Concilio Vaticano II, así como los conflictos sociales que padece la sociedad argentina, han de traer, consecuentemente, después de 1960, una disminución acelerada de apetencia intelectual entre los católicos y ello conduce al cierre de la mayoría de las editoriales que fueron las usinas de la vida religiosa y espiritual de la Iglesia y el catolicismo argentino.

El periodismo católico

El Congreso Nacional de los Católicos de 1884 propicia, como una de las líneas de acción organizada, la fundación y sostenimiento de diarios y periódicos católicos. Los obispos, retomando esa propuesta, la hacen propia en sus recomendaciones pastorales a partir de 1889. Los católicos atienden esas recomendaciones y el esfuerzo puesto en esa dirección hace que, en 1918, se celebre el Primer Congreso del Periodismo Católico y se registran como tales, impresos en el país, 93 órganos de periodicidad variable. Es, indudablemente, un número considerable de impresos puestos al servicio de la transmisión de la fe.

Para la fecha de ese Congreso, dos son los diarios católicos de mayor significación, uno en Buenos Aires, llamado *El Pueblo*, y *Los Principios* de Córdoba. Fuera de ellos, existe un número considerable de impresos periódicos redactados por sacerdotes y por laicos, que responden a varios géneros. Entre las revistas eclesiásticas, la de mayor calidad es *La Revista eclesiástica del Arzobispado de Buenos Aires*, que se edita mensualmente desde 1900. Abundan las revistas y boletines de los movimientos católicos, así como publicaciones de mayor densidad editadas por instituciones católicas. En orden a la vida intelectual, se destacan *Criterio* (desde 1928), *Número* (1930-1931), *Baluarte* (1930-1934), *Estudios* (1911). Referida a la historia eclesiástica se edita, desde 1944, *Archivum* y para el sector de los maestros y profesores se publican cuatro títulos: *Didascalia*, *Paideia*, *Educadores*, *El Aula*. En el área de la filosofía y la teología se destacan *Revista Teológica* (1950-1960, 1ª etapa), *Sapientia* (1945), *Strómata* (1938), y *Teología* (1957). Estas tres últimas continúan apareciendo en la actuali-

dad. De estas publicaciones, la que goza de mayor circulación en el público católico es la revista quincenal *Criterio*, en especial durante la que puede considerarse su segunda época, 1932-1957, que se halla bajo la dirección de monseñor Gustavo Franceschi. La amplia repercusión de sus escritos, que abarcan por igual los temas religiosos, teológicos, sociales, políticos, internacionales, literarios e ideológicos, se debe a la calidad y profundidad de su pensamiento, así como a la variada y universal información que el escritor y periodista maneja con destreza, en un esfuerzo constante por traducir la visión cristiana en los asuntos que trata a lo largo de veintiséis años continuados. Ello no le impide escribir, en forma independiente de su labor periodística, un considerable número de libros, algunos tan sugestivos para mostrar la variedad de sus intereses intelectuales, como *El espiritualismo en la literatura francesa contemporánea.*

El catolicismo muestra un tejido complejo de instituciones apostólicas, de piedad, de espiritualidad, de acción social, de devociones, de culto, de liturgia, de estudios bíblicos y cada uno de estos sectores dispone de un órgano propio, en el que se cultivan diversas expresiones y modalidades de la Iglesia. Todas ellas dan cuenta de un movimiento religioso, espiritual e intelectual vigoroso, en especial en el lapso que se extiende de 1930 a 1955, quizá la meseta más alta de la vida de la Iglesia en el período analizado aquí. El catolicismo dispone de un conjunto de escritores, periodistas, comunicadores sociales, centros de estudios sociales o de estudios religiosos, que dan ocasión a una demanda de información y de fuentes bibliográficas, a la vez que evidencia una fuerte apetencia por la formación sólida en doctrina y vida espiritual de sus miembros. Ése es, fuera de la información, el propósito esencial del conjunto de las revistas y boletines que responden a cada institución. En 1960 el total de impresos católicos entre diarios y periódicos de todas las especialidades llega a la cifra de 189 órganos.

Monseñor Gustavo J. Franceschi.

El movimiento social

La acción social, en especial la referida al sector laboral, se halla en manos de la Federación de los Círculos de Obreros, que es la única organización de carácter nacional en manos del laicado y con una larga tradición de servicios. Su relación con la jerarquía es buena, pero no recibe de ésta el apoyo y la comprensión para que crezca en un ámbito favorable. No obstante ello, a comienzos de la década

de 1950, mantiene una actividad considerable, evidenciada en la existencia de más de setenta círculos funcionando en el país, con edificios propios, centros de estudios, bibliotecas, consultorios jurídicos, bolsas de trabajo, un sanatorio moderno, organización de mutuales. Su órgano oficial, denominado *Lábaro*, tira 25.000 ejemplares, además de distribuir numerosos *Boletines* particulares de círculos. La Federación dispone de centros de recreación, una residencia veraniega en la costa atlántica, una rama femenina, una Escuela de Artes y Oficios y nueve llamadas Universidades Populares, en las que se imparte instrucción técnica profesional a los jóvenes.

La Federación se halla en una etapa de crecimiento, no muy acelerado, pero constante, de consolidación económico-financiera cuando, para remozarla, se crea en su seno la sección de jóvenes, con la denominación de Vanguardias Obreras Católicas. Ello ocurre en el Octavo Congreso de Avellaneda, en 1930. Tres años de trabajos dan lugar, en 1933, a la formación de los primeros grupos y para 1940, cuando aquéllos son numerosos, se crea el Consejo Directivo de las Vanguardias, con autonomía de la Federación de los Círculos de Obreros, lo que le permite desarrollar su labor específica de trabajo y la formación de líderes propios. En 1942 existen cincuenta centros de Vanguardistas, que dan prueba de un fuerte dinamismo y disponen de un órgano propio, *La voz juvenil*. Hasta esa fecha, en el campo laboral, nadie se ocupa de la juventud obrera, razón por la cual los católicos llevan la delantera y lideran su conducción. El conocimiento de esa realidad les permite propiciar, desde 1939, el proyecto de ley sobre orientación y aprendizaje profesional, que reiteran año tras año ante los presidentes Ortiz y Castillo, a la vez que lo difunden en actos públicos. Recién en 1944, al ser presentado ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, es escuchado y ésta lo considera apropiado y lo pone en vigencia, pero como iniciativa propia. Propician también la sanción del Día del Aprendiz, que se celebra el 3 de junio. Hasta 1945, las Vanguardias disponen de una organización dinámica, con estrategias de movilización, congresos, jornadas de estudio, concentraciones populares en barrios y marchas para celebrar la fiesta de los trabajadores, la fecha de promulgación de la *Rerum Novarum* el 15 de mayo y apoyo a proyectos de legislación obrera.

Mientras las Vanguardias consolidan su organización, la Federación de los Círculos, comprendiendo que no basta para organizar el movimiento obrero con disponer de sus propias estructuras y que necesariamente se impone la organización obrera a través de sus ramas por oficio, decide lanzarse a la formación de sindicatos, reiterando la idea de crear su propia federación obrera, como ya lo había hecho en dos oportunidades en su larga experiencia desde 1895. En pocos años, los líderes católicos logran reunir varias especialidades laborales en diez y ocho gremios. Este crecimiento entre 1940 y 1942, decide a la Federación de los Círculos a dar independencia a esa organización gremial y fundar en 1942 la Confederación Católica de Trabajadores Agremiados. En esa tarea de organización sindical le cabe un papel decisivo a las Vanguardias, con el apoyo del sacerdote Egidio Sparza y la comprensión y el estímulo del arzobispo cardenal Santiago Luis Copello.

En octubre de 1944, esa realidad del sindicalismo católico sufre un golpe de muerte, con la sanción del decreto Nº 23852, propiciado por el coronel Perón al frente de la Secretaría

de Trabajo y Previsión, que prohíbe el sindicalismo libre y profesional y sólo reconoce como representativo el sindicalismo único. Ese decreto tiene destinatarios determinados, que son los sindicatos socialistas y católicos. Los católicos reclaman contra esa sanción, pero de inmediato comienzan a sufrir las presiones oficiales, las amenazas y aun la acción punitiva policial. Los gremios en funcionamiento, por el hecho de manifestarse como católicos, no son reconocidos. La ausencia de reconocimiento y la intimidación dan muerte a los gremios y producen la dispersión de sus afiliados, así como de sus dirigentes, que se ven obligados a ingresar en el sindicalismo único que, desde las esferas oficiales, comienza a organizarse. A esa medida le sigue el apoderamiento del coronel Perón de los principios que animan al sindicalismo católico y su proclamación como propios. La muerte de la Confederación Católica de Trabajadores Agremiados no produce, en cambio, la desaparición de la Federación de los Círculos de Obreros que, debilitada, prolonga su labor hasta el presente.

Los sucesos que siguen a la crisis del arzobispado de Buenos Aires, después de 1927, hacen que los obispos muestren desinterés por lo social y pongan su acento en cicatrizar las heridas y acentuar el tema, no siempre bien definido, de la unidad de los católicos. La preocupación por la difusión de la doctrina social de la Iglesia decae durante unos diez años. Es después de 1932 que lo social comienza a emerger nuevamente y ello se expresa en los claros y precisos documentos que desde esa fecha emiten periódicamente hasta 1943. En esos años, los obispos comienzan a dirigir sus objetivos al campo de los trabajadores, resurge el interés por las encíclicas sociales y el impulso que le otorga la publicación de la encíclica *Quadragesimo Anno*, en 1931. En 1936 se forma el Secretariado Económico-social de la Acción Católica, con filiales en todas las provincias, y en su entorno se organizan equipos que estudian la cuestión social y presentan proyectos elaborados desde los principios cristianos para obtener soluciones a problemas laborales. En el momento en que ese movimiento comienza a tomar cierta preeminencia, el golpe de Estado de 1943, con su consecuente desemboque en el populismo, se apropia del programa de las encíclicas sociales, desarticula esas estructuras y les quita la bandera.

En el campo de la legislación nacional, ya que las cuestiones laborales son materia de orden nacional, el programa de los católicos sociales se consagra en las leyes obtenidas por los dos campeones de ese pensamiento en el Congreso, los diputados Arturo M. Bas y Juan F. Caferatta, logradas luego de vencer fuerte oposición. Al crearse la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, se recurre a muchas de las iniciativas de ambos legisladores que duermen en las comisiones del Congreso y con rapidez inusitada se convierten en leyes, por obra de los técnicos de dicha Secretaría, algunos de los cuales pertenecen a la corriente social católica.

De la Asamblea a la colegialidad de los obispos

Los obispos al frente de diócesis –que en 1880 son sólo cinco; en 1897, ocho; en 1910, once– se acrecientan en 1960 a treinta y cinco. La primera vez que los obispos argentinos deciden reunirse para concertar acciones referidas a la misión propia de la Iglesia, asuntos públicos vinculados a la fe o a propósitos de magisterio, es en 1889, en ocasión de pasar revista a la situación de la Iglesia con respecto al

proceso de secularización y de conflicto con el gobierno del presidente Juárez Celman. En esa ocasión, emiten la primera carta pastoral colectiva, en la que se trazan, si bien de un modo no muy preciso, las líneas dominantes de una acción de los obispos que pretende ser conjunta para todo el país. Después de ese encuentro y no obstante el resultado positivo, los obispos no vuelven a convocarse para realizar un examen colectivo de la Iglesia local.

Es necesario esperar la realización del Primer Concilio Plenario Latinoamericano, que se celebra en Roma en 1899, el que establece en el canon 209 que deben celebrarse cada tres años. En cumplimiento de dicha norma, en la Argentina, la primera que se celebra es en 1902 y a partir de dicha fecha, sin respetar el orden trienal, los obispos realizan periódicamente sus reuniones, a veces más de una por año. Ha sido de práctica que las asambleas finalicen con la presentación de documentos dirigidos al clero y a los fieles.

Los documentos emanados de las conferencias abarcan diversidad de categorías, como cartas colectivas, pastorales colectivas, declaraciones, exhortaciones, *motu proprio*, resoluciones, convocatorias, etc. Pero lo fundamental consiste en su contenido, que todos llevan el sello del texto consensuado de la voz colectiva de los obispos y versan sobre los temas más diversos, referidos al magisterio, la educación, la liturgia, el dogma, las celebraciones, las relaciones con el Estado y con la sociedad, la situación social y económica del país, los acontecimientos nacionales, la disciplina y vida interna, el culto, el santoral.

La experiencia del funcionamiento de la Asamblea ha permitido que los obispos unifiquen su voz en un esfuerzo constante de consulta, armonizando y coordinando sus planes apostólicos, acciones conjuntas y tareas articuladas. Ellas representan la unidad en la pluralidad.

Conforme a las disposiciones del Código de Derecho Canónico, los obispos argentinos, reunidos en asamblea, deciden en 1953 convocar a un Concilio Plenario Nacional, para lo cual piden autorización a Roma, que la otorga. Desde mediados de 1936 el episcopado tiene el propósito de convocar ese Concilio, pero diversas circunstancias se lo impiden. Finalmente, se convoca para el mes de noviembre de 1953. Este Concilio, el primero que se celebra en la Argentina, toma un conjunto de decisiones referidas a la Iglesia local, formando ello un texto impreso en latín que es promulgado en 1956. Sin embargo, las decisiones allí resueltas no pueden ser aplicadas, en virtud de quedar desactualizadas ante la convocatoria al Concilio Vaticano II en 1960, que estaba llamado a producir cambios en el seno de la Iglesia.

En 1957, la asamblea de obispos se transforma en Conferencia Episcopal Argentina (CEA), cosa que ocurre en toda América Latina entre 1955 y 1960. La diferencia consiste en la concepción jurídica y teológica, ya que, de mera reunión para consensuar acciones comunes, de ser una estructura de representación y toma de decisiones, pasa a ser una colegialidad, o sea, un instrumento que realiza realmente el sentimiento de colegialidad. Ese sentimiento, que parte de una profunda concepción teológica de variadas implicancias que aquí no es del caso desarrollar, se expresa en la deliberación en común de los obispos del país con el objeto de ejercer en común la responsabilidad de dirigir la Iglesia local, en general y en particular, trazar métodos pastorales, ejercer la función de magisterio e instruir

sobre la posición de la Iglesia en los asuntos en que se hallan implicados los cristianos.

Desde el momento en que se conforma la Conferencia Episcopal, los obispos se reúnen no menos de dos veces por año, pero en ocasiones se han convocado para tres o cuatro reuniones. En el espacio entre esas reuniones una delegación de la misma se reúne en calidad de Comisión Permanente de la CEA, que decide sobre temas determinados que le han sido delegados. Los temas que los obispos han dado a conocer a través de una variada documentación, entre 1957 y el presente, están referidos, en términos generales, a dos grandes áreas: la vida interna de la misma Iglesia –liturgia, pastoral, sacramentos, beatificaciones, celebraciones, etc.– y a cuestiones de la vida temporal y social: procesos políticos y militares, cuestiones sociales y económicas, problemas morales, relaciones entre la Iglesia y el Estado. Esos documentos se hallan recopilados y dan prueba de las relaciones entre la Iglesia y la sociedad argentina, así como de la teología y eclesiología que los inspira.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Para el período analizado en este capítulo, aportan fuentes valiosas las siguientes obras generales: Juan Carlos Zuretti, *Nueva historia eclesiástica argentina*, Buenos Aires, 1972; CEHILA, *500 años de cristianismo en la Argentina*, Buenos Aires, 1992; Guillermo Furlong, "El catolicismo argentino entre 1862 y 1930", en Academia Nacional de la Historia, *Historia Argentina Contemporánea*, tomo III, Buenos Aires, 1964; y los trabajos de Guillermo Farell, *Iglesia y pueblo en la Argentina. Historia de 500 años de evangelización*, Buenos Aires, 1992, y *Argentina como cultura. Reflexiones sobre modernización y liberación*, Buenos Aires, 1988. Siempre obtendrá provecho la consulta de la extensa obra dirigida por el padre Cayetano Bruno, *Historia de la Iglesia en la Argentina*, 12 volúmenes, Buenos Aires, 1966-1981, y más recientemente, del libro de Roberto Di Stefano y Loris Zanatta, *Historia de la Iglesia argentina*, Buenos Aires, 2000.

Para el tema de las jurisdicciones se debe recurrir a las *Guías Eclesiásticas* de los años 1911, 1946 y 1954; también a las *Revistas Eclesiásticas* de los respectivos arzobispados u obispados. Una obra precursora es la de E. Amato, *La Iglesia argentina*, Friburgo, 1965. Las mismas fuentes son útiles para todo lo referido al clero; también puede recurrirse a ciertas obras especiales, como las de Juan Isern, *La formación del clero secular de Buenos Aires y la Compañía de Jesús*, San Miguel, 1936, y Juan Antonio Segura, *Historia eclesiástica de Entre Ríos*, Nogoyá, 1964. El panorama se completa con el conjunto muy amplio de biografías de eclesiásticos y las historias particulares de las órdenes y congregaciones religiosas que constituyen publicaciones de escasa circulación. Son valiosas como información estadística, las publicaciones del Centro de Estadística y Documentación del Episcopado, editadas durante el corto tiempo que alcanzó a funcionar. Lo mismo ocurre con las congregaciones religiosas femeninas, que han merecido escasos estudios. Recientemente, el más valioso trabajo crítico es el de Aba Quiñónez, *Del "estado de perfección" a seguir a Jesús con el pueblo pobre*, Buenos Aires, 1999. Estudios

particulares para las congregaciones, como el de SANTIAGO USSHER, *Las hermanas de la misericordia*, Buenos Aires, 1995, no abundan. La información estadística la ofrece el trabajo de NÉSTOR TOMÁS AUZA, "El pluralismo religioso en la ciudad de Buenos Aires. Fe declarada y clero entre 1869 y 1910", *Teología*, tomo XXVII, n° 56, Buenos Aires, 1992. Para la historia de una de las congregaciones de laicos consagrados más antigua del país, puede consultarse la obra de INÉS COLOMAR, *Pioneros de la nueva evangelización. La compañía de San Pablo y la Obra Cardenal Ferrari en la Argentina*, Buenos Aires, 2000.

En la historia de la Iglesia, el tema de la educación es de los más antiguos y el que ha merecido un número muy elevado de escritos, todos muy dispersos, sin que exista una obra global y sistemática que abarque toda la problemática. Sólo como referencias generales, se mencionan las siguientes: UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA, *Universidad Católica Santa María de los Buenos Aires. Documentos relativos a su organización*, Buenos Aires, 1956; OCTAVIO NICOLÁS DERISI, *La Universidad Católica Argentina en el recuerdo. A los 25 años de su fundación*, Buenos Aires, 1983; LILA M. CAIMARI, *Perón y la Iglesia Católica. Religión, Estado y sociedad en la Argentina (1943-1955)*, Buenos Aires, 1994; FERNANDO MARTÍNEZ PAZ, *La educación argentina*, Córdoba, 1979; AUTORES VARIOS, *La enseñanza nacional*, Buenos Aires, 1946; ISMAEL QUILES, S.J., *Libertad de enseñanza y enseñanza religiosa*, San Miguel, 1946; PRIMERAS JORNADAS NACIONALES DE PROFESIONALES DE ACCIÓN CATÓLICA, *El problema educacional argentino*, Buenos Aires, 1957.

Con respecto a la pastoral episcopal, la fuente de primera mano se encuentra en los *Documentos del Episcopado Argentino*, editados por la OFICINA DEL LIBRO del episcopado y que a la fecha lleva publicados, en lo que hace al período aquí analizado, los tomos I a V, de 1889 a 1950; en prensa, los del períodos 1950-1981 y éditos los que se extienden de 1882 a 1891. El análisis de los proyectos episcopales, véanse: NÉSTOR TOMÁS AUZA, *Aciertos y fracasos sociales del catolicismo social argentino*, 3 volúmenes, Buenos Aires, 1987-1988, y SANTIAGO USSHER, *Cien años de acción católica. 1831-1931*, Buenos Aires, 1957.

El Congreso Eucarístico Internacional de 1934 se halla ampliamente reflejado en el periodismo de la época, con abundantes páginas diarias, y la Comisión Organizadora publicó varios tomos de diversos formatos, con profusión de fotografías; también puede verse: JULIÁN ALAMEDA, *Argentina católica*, Buenos Aires, 1935.

Para el tema del laicado en su aspecto histórico –no teórico o teológico–, véanse: en el libro de NÉSTOR TOMÁS AUZA, *Laicado, comunión y misión*, Buenos Aires, 1988, el capítulo "Los laicos en la Iglesia argentina. Contribución a una teología integral"; del mismo autor, *Corrientes sociales del catolicismo argentino*, Buenos Aires, 1984; el trabajo de ANTONIO DONINI, *Religión y sociedad. Reflexiones sociológicas sobre clericalismo, laicado y laicidad*, Buenos Aires, 1985, y los documentos *Primer Encuentro Nacional de Dirigentes Católicos*, Buenos Aires, 1959, y *Segundo Encuentro Nacional de Dirigentes Católicos*, Buenos Aires, 1960.

En lo referido a la experiencia del catolicismo cultural, pueden consultarse: ROQUE RAÚL ARAGÓN, *La poesía religiosa argentina*, Buenos Aires, 1967; ALBERTO CATURELLI, *La filosofía en la Argentina*, Buenos Aires, 1971; RAÚL RIVERO DE OLAZÁBAL, *Por una cultura católica*, Buenos

Aires, 1986; Josefina Molina Anchorena, *Hacia un mañana mejor*, Buenos Aires, 1991; Fernando Martínez Paz, *Maritain, política e ideología. Revolución cristiana en la Argentina*, Buenos Aires, 1996; María Isabel De Ruschi, *Criterio. Un periodismo diferente. Génesis y fundación*, Buenos Aires, 1999; Néstor Tomás Auza, "Revistas culturales de orientación católica en el siglo XX en la Argentina", *Anuario de Historia de la Iglesia*, vol. IX, Pamplona, 2000.

El catolicismo social del siglo XX aún no ha sido suficientemente estudiado. Una visión sistemática puede verse en Auza, *Aciertos y fracasos* citado; y un resumen en la obra del mismo autor, *Los católicos argentinos. Su experiencia política y social*, Buenos Aires, 1984. También pueden consultarse: Juan Belza, *Carlos Conci. Bosquejo biográfico de un hombre y una época*, Buenos Aires, 1945; Lucio Gera, "Reflexiones sobre Iglesia, burguesía y clase obrera", *Pastoral Jocista*, vol. III-IV, Buenos Aires, 1957; monseñor Miguel De Andrea, *Obras completas*, 5 volúmenes, Buenos Aires, 1944-1945; Rodolfo Carbone, *Tercer Seminario de estudios sociales. El nuevo orden social cristiano*, Buenos Aires, 1945.

El tema de las relaciones entre Iglesia y Estado, que no se ha incluido en este capítulo, puede verse en las obras de Ángel M. Centeno, *Cuatro años de una política religiosa*, Buenos Aires, 1964; Santiago de Estrada, *Nuestras relaciones con la Iglesia*, Buenos Aires, 1963. Para conocer el conflicto producido en 1923, durante la presidencia de Alvear, con la propuesta de arzobispo para Buenos Aires, véanse las obras de José Luis Kaufmann, *La presentación de obispos en el Patronato Regio y su aplicación en la legislación argentina*, Buenos Aires, 1996; Ángel Gallardo, *Memorias para mis hijos y nietos*, Buenos Aires, 1982, y Ambrosio Romero Carranza, *Itinerario de monseñor Miguel De Andrea*, Buenos Aires, 1957.

Lo referido a los católicos y la vida cívica y política, tampoco tratado en este capítulo, puede conocerse por las siguientes obras: Enrique Zuleta Álvarez, *El nacionalismo argentino*, 2 volúmenes, Buenos Aires, 1975; Loris Zanatta, *Del Estado liberal a la Nación católica*, Buenos Aires, 1996; Ricardo Parera, *Los demócratas cristianos argentinos. Testimonio de una experiencia política*, Buenos Aires, 1986; Robert Mac Geagh, *Relaciones entre el poder político y el poder eclesiástico en la Argentina*, Buenos Aires, 1987; Fortunato Mallimacci, *El catolicismo integral en la Argentina 1930-1945*, Buenos Aires, 1988; Hernán Benítez, *La aristocracia frente a la revolución justicialista en lo social, político, económico y espiritual*, Buenos Aires, 1953; Julio Menvielle, *Política argentina 1949-1956*, Buenos Aires, 1956, y del mismo autor, *Concepción católica de la política*, Buenos Aires, 1936; monseñor Gustavo Franceschi, *Obras completas*, 4 volúmenes, Buenos Aires, 1945.

Sobre otros dos temas no tratados en estas páginas, como el catolicismo popular y la relación entre Iglesia e inmigración, pueden verse las siguientes obras: Enrique Dussel y M. M. Esandi, *El catolicismo popular en la Argentina*, Buenos Aires, 1969; Aldo Buntig, *El catolicismo popular en la Argentina*, Buenos Aires, 1969, y Néstor Tomás Auza (compilador), *Iglesia e inmigración en la Argentina*, 4 volúmenes, Buenos Aires, 1991-2000.

27. La Iglesia Católica (1961-1983)

Norberto Padilla

El Concilio Vaticano II (1962-1965)

El proceso de *aggiornamento* vivido por la Iglesia Católica a partir del Concilio Vaticano II fue de una intensidad que el propio Juan XXIII no pudo prever, ya que movilizó fuerzas que pugnaban desde antes por obtener carta de ciudadanía: un lugar protagónico para los laicos, la renovación de la liturgia, una mayor valoración de la Biblia, la posibilidad de restablecer la unidad cristiana. Algunos de los teólogos que intentaron sacarlas a luz habían sufrido los rigores del final del pontificado de Pío XII antes de ser peritos conciliares y, con el tiempo, incluso cardenales.

En la Argentina, y en América Latina en general, los anhelos de renovación estaban latentes. A las corrientes antes detalladas, predominantemente europeas, pero con incidencia en la Argentina, se agregaba la preocupación por una Iglesia, a la que se identificaba con las clases altas, y por un movimiento obrero, de corte justicialista, sin relación, salvo intentos aislados, con el catolicismo.

Una nueva conciencia de comunión regional había surgido a partir de la I Conferencia General del Episcopado Latinoamericano de Río de Janeiro, en agosto de 1955, y la fundación del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), en cuya composición futura habrían de gravitar de manera decisiva el obispo chileno monseñor Manuel Larrain, muerto en un accidente de automóvil en vísperas de la conferencia de Medellín, y los futuros cardenales argentinos Eduardo Pironio y Antonio Quarracino.

Un estudio de Informations Catholiques Internationales, en septiembre de 1962 intentaba un panorama de "América Latina en el umbral del Concilio". Consignaba la influencia de la revolución cubana y el fin de lo que calificaba de "mito del continente católico". La religiosidad era presentada en el informe como "de masa", una "fe pueril e infantil" amenazada por la urbanización y el desarrollo de la civilización industrial. Detectaba la falta de una verdadera evangelización por la escasez de clero, y su consiguiente imposibilidad de responder al crecimiento de población por el flujo inmigratorio. En la Argentina, había 3.879 católicos por sacerdote, guarismo que disminuía en Chile a 2.541 y trepaba a 7.890 en Cuba, con un régimen oficialmente ateo que había expulsado a buena parte del clero extranjero. En agudo contraste, en Bélgica había un sacerdote cada 550 fieles, 751 en Italia y 925 en España.

El informe resaltaba dos amenazas, así calificadas en la Conferencia de Río de 1955: el

protestantismo y el espiritismo. Con respecto a lo primero, la afluencia misionera en América Latina se debía al cierre de China y de zonas de la India. Las iglesias "étnicas" iniciaban procesos de adaptación al idioma e idiosincrasia nacionales. El informe consignaba el crecimiento de los metodistas y bautistas, y de muy numerosas y activas sectas, muchas de ellas de origen norteamericano. En cuanto al espiritismo, era particularmente vigoroso en Brasil, aunque tenía activa presencia en la Argentina, como la tendrían con el tiempo las religiones africanas importadas de aquel país.

Los redactores del informe veían la necesidad de constituir una elite de laicos adultos, contrapuesta a una Acción Católica devenida en "aparato administrativo bastante pesado sin gran espíritu apostólico", así como la urgencia de transformaciones sociales, en las que los católicos incluso pudieran trabajar con quienes no tienen la misma visión del mundo.

La posibilidad de cooperación con el marxismo en la transformación de América Latina llegó a ser en los años siguientes una de las líneas más tentadoras para muchos católicos comprometidos. El informe concluía detectando sólo algunas señales de preparación para el Concilio, entre ellas, la existencia de la Facultad de Teología de la Universidad Católica Argentina (con docentes y formadores como Eduardo Pironio, Lucio Gera, Jorge Mejía, Carmelo Giaquinta, entre otros) y la revista *Criterio*, que para la Navidad de 1961 había ofrecido un número "algo audaz en América Latina pero que ha tenido mucho éxito entre sacerdotes y militantes". La publicación, dirigida entre 1932 y 1957 por monseñor Gustavo Franceschi, tenía a su frente al presbítero Jorge Mejía, cuyas crónicas conciliares, así como la información y notas publicadas entre 1962 y 1965 contribuyeron poderosamente a la difusión de la labor conciliar.

El 25 de diciembre de 1961, el papa Juan XXIII convocaba la reunión del Concilio Vaticano II, inaugurado el 11 de octubre del año siguiente. Un centenar de obispos argentinos participó de las cuatro sesiones, hasta su clausura el 8 de diciembre de 1965.

Cabe señalar que el 10 de abril de 1961, Juan XXIII había creado las diócesis de Añatuya, Avellaneda, Concordia, Goya, Neuquén, Orán, Rafaela, Río Gallegos, San Francisco, San Martín y San Rafael. Cuatro más siguieron en 1963: Concepción, Cruz del Eje, San Roque –Presidencia Roque Sáenz Peña– y Venado Tuerto. La provisión de estas diócesis significó también la participación de obispos que tendrían marcada influencia en la recepción del Concilio y en la vida de la Iglesia en la Argentina en las décadas siguientes. Entre ellos, cabe mencionar a Alberto Devoto (Goya), Jaime de Nevares (Neuquén), Vicente Zaspe (Rafaela), Raúl Francisco Primatesta (San Rafael).

Dos cardenales argentinos, Santiago Luis Copello, canciller de la Santa Romana Iglesia, y Antonio Caggiano, arzobispo de Buenos Aires desde 1959 y designado miembro de la nunca bien definida mesa de presidencia del Concilio, también tomaron parte del cónclave que eligió al cardenal Giovanni Battista Montini (Pablo VI) en junio de 1963.

El nuevo pontificado comenzó con la decisión de continuar el Concilio. La primera encíclica de Pablo VI estuvo en sintonía con lo que estaba ocurriendo: un mirar de la Iglesia hacia su interior ("Iglesia, ¿qué dices de ti misma?") para abrirse a renovadas formas de presentar el mensaje evangélico. Pablo VI la definía en el diálogo respetuoso y cordial en el

El Papa Juan XXIII ingresa en la Basílica de San Pedro para inagurar el Concilio Vaticano II. *Leoplán*, Buenos Aires, 1962.

mismo interior de la Iglesia, y en los círculos cada vez más amplios de las confesiones cristianas, del judaísmo, del Islam, de las otras religiones y aun el diálogo difícil, cuando no imposible, con el ateísmo. El Papa provocó un hondo impacto cuando, en enero de 1964, peregrinó a Tierra Santa, acontecimiento que para muchos marcaba un antes y un después en la historia del Pontificado Romano.

Entre una y otra de las sesiones, varios de los obispos argentinos buscaron difundir el espíritu conciliar y brindar al presbiterio y laicado oportunidades para participar en la vida diocesana. Así, los obispos de Goya (Devoto), Morón (Raspanti), San Isidro (Aguirre), Nueve de Julio (Quarracino), Rafaela (Zaspe), Reconquista (Iriarte) y Posadas (Kemmerer), entre otros, a través de cartas y encuestas reflejaron esta preocupación por hacer realidad el Concilio, incluso a través de medidas tales como la supresión de aranceles, el despojamiento de las iglesias y un estilo episcopal más sencillo.

La aprobación de la Constitución sobre la Sagrada Liturgia, al término de la segunda sesión, dio lugar a que el Episcopado argentino, todavía en Roma, constituyese una comisión, presidida por el obispo de Mar del Plata, monseñor Enrique Rau, para la traducción de los textos y demás medidas necesarias para poner en vigor la reforma litúrgica simultáneamente en todo el país, lo que ocurrió el 7 de marzo de 1965. Los nombres de los sacerdotes Alfredo Trusso, Armando Levoratti, Osvaldo Catena son algunos de los más directamente asociados a este momento.

La última sesión del Concilio, la de 1965, significó la concreción de la declaración *Nostra Aetate*, sobre la relación con las religiones no cristianas, especialmente el capítulo sobre el judaísmo, que sirvió de base a todo el trabajo de acercamiento posterior; el decreto "Dignitatis Humanae", sobre libertad religiosa, y *Gaudium et Spes*, la Constitución Pastoral sobre la Iglesia en el mundo moderno, o "esquema XIII", como se lo conoció durante su elaboración.

Junto con el *Decreto sobre Ecumenismo* que se había aprobado al final de la tercera sesión (1964), los documentos aludidos fueron los más innovadores en su proyección y al mismo tiempo, los que más resistencias despertaron en los ámbitos más conservadores. El 7 de diciembre de 1965 se promulgaron los últimos documentos conciliares, con una predicación admirable del Papa sobre el "nuevo humanismo", y el día 8 se realizó el levantamiento recíproco de las excomuniones lanzadas en 1054 entre Roma y Constantinopla. Concluía una extraordinaria experiencia de comunión. Comenzaba una época difícil, árida y con tropiezos: la recepción del Concilio Vaticano II. El profundo cambio que la Iglesia estaba viviendo se reflejó en tensiones a cuyo cruce salieron los documentos episcopales.

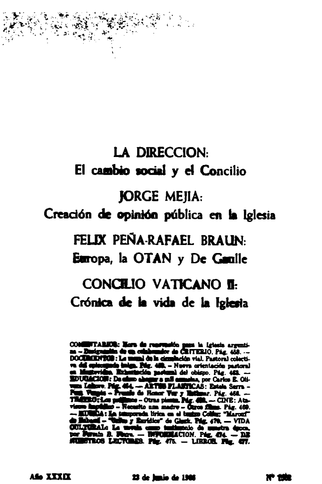
El Concilio revalorizó el ministerio episcopal, equilibrando el énfasis del Vaticano I sobre el papado, así como el lugar de los laicos en la Iglesia y respecto a las realidades temporales.

Los problemas de identidad se traducían en sacerdotes y religiosos que dejaban el ministerio para asumir tareas laicales y contraer matrimonio, en tanto que seminarios y noviciados perdían candidatos. En 1969 se llegó a la cifra histórica más baja de ordenaciones en la arquidiócesis de Buenos Aires, con sólo dos nuevos sacerdotes.

Evangelización y promoción humana no tardarían en ser presentados como opuestos, a medida que crecía la conciencia de que la pastoral no podía reducirse a "sacramentalización" y se buscaba una inserción en lo popular. El Episcopado, en su declaración del 13 de mayo de 1966, lamentaba "el pernicioso influjo de quienes denuncian a la religión como opuesta a la liberación del hombre". El término "liberación" haría camino en los años siguientes, a partir de Medellín.

La crisis alcanzaba a la educación católica. Las congregaciones, especialmente femeninas, se replanteaban el esfuerzo puesto en colegios para niñas de las clases pudientes. Casos como las religiosas del Sagrado Corazón y de la Asunción fueron paradigmáticos, con el abandono de los edificios en el Barrio Norte de la Capital y el asentamiento de las diezmadas huestes en pequeñas comunidades de la periferia o del interior del país, en virtud de la "opción por los pobres".

Pese a los conflictos, en vastos sectores tanto del clero como del laicado se asumía con optimismo el desafío de hacer carne el Concilio. Para ello, el Episcopado, ya organizado en Conferencia, constituía la Comisión Episcopal de Pastoral (COEPAL), presidida por monseñor Manuel Marengo, obispo de Azul. El objetivo era lograr "una pastoral de conjunto penetrada de la mentalidad conciliar", que se alcanzó "tras un especialísimo trabajo de análisis, de consultas y de investigaciones" sobre aspectos concretos de la realidad argentina. El Plan Nacional de Pastoral, presentado el 8 de junio de 1967, mostró que la puesta en marcha del Concilio era asumida por los obispos argentinos con verdadero dinamismo, pero la radicalización de sectores y la violencia que signó los años posteriores hizo que muchos proyectos quedaran inconclusos.


LA DIRECCION:
El cambio social y el Concilio
JORGE MEJIA:
Creación de opinión pública en la Iglesia
FELIX PEÑA-RAFAEL BRAUN:
Europa, la OTAN y De Gaulle
CONCILIO VATICANO II:
Crónica de la vida de la Iglesia

La revista *Criterio*, dirigida por el prebístero Jorge Mejía, reflejó el pensamiento renovador del Concilio Vaticano II.

Colegialidad episcopal: la Conferencia Episcopal Argentina

El descubrimiento de la colegialidad episcopal es uno de los resultados más notables del Concilio Vaticano II. La constitución dogmática *Lumen Gentium* y el decreto *Christus Dominus*, sobre el ministerio pastoral de los obispos, renovaron y actualizaron un acervo de la tradición eclesial.

Precisamente, en su declaración del 13 de mayo de 1966, los obispos argentinos señalaban que la labor posconciliar se iniciaba con la nueva organización del Episcopado con una asamblea, comisiones y secretariado, a lo que se agregaban en cada diócesis consejos presbiterales y de pastoral.

En lo sucesivo, este organismo será el intérprete colectivo del Episcopado, fundamentalmente a través de las asambleas, adquiriendo en muchos casos sus decisiones carácter normativo para toda la Iglesia en la Argentina. Ello no obstará a la expresión individual de los obispos ni a las particularidades con que cada uno de ellos, a lo largo de los años, refleje su propia visión de la Iglesia y del mundo.

En 1967, el cardenal Caggiano asumió por segunda vez la presidencia de la Conferencia Episcopal, con los arzobispos Aramburu y Plaza en las vicepresidencias. Ese mismo año se aprobaron los estatutos de la Conferencia por cinco años, *ad experimentum*. En 1972, la asamblea episcopal aprobó las modificaciones que, en definitiva, la Sagrada Congregación para los Obispos autorizó por decreto del 9 de marzo de 1973.

Para concluir con la mención de las sucesivas autoridades, la presidencia fue ocupada entre 1973 y 1976 por monseñor Adolfo Tortolo, siendo los arzobispos Primatesta y Zaspe los vicepresidentes. Entre 1976 y 1982, el ya cardenal Primatesta fue su presidente, con los arzobispos Zaspe y Aramburu en las vicepresidencias.

En los órganos de la Conferencia Episcopal –la Comisión Ejecutiva, la Comisión Permanente y la Asamblea– se centraba el sentir de la Iglesia en la Argentina.

En Buenos Aires, el hasta entonces arzobispo de Tucumán, Juan Carlos Aramburu, asumió como arzobispo coadjutor en junio de 1967, aunque sucedió en plenitud al cardenal Caggiano recién el 22 de abril de 1975. Su designación significó un impulso a la recepción del Concilio: liturgia, ecumenismo, seminario, entre otros campos. Fue creado cardenal el 24 de mayo de 1976.

Raúl Francisco Primatesta llegó como arzobispo de una convulsionada Córdoba en 1965: sectores del clero y el obispo auxiliar Enrique Angelelli se habían enfrentado con monseñor Ramón Castellano, que debió renunciar a la sede. Monseñor Primatesta fue creado cardenal el 5 de marzo de 1973.

Eduardo Pironio, aunque fue secretario general y presidente del CELAM, no integró nunca la Comisión Permanente del Episcopado. Fue administrador apostólico en Avellaneda cuando monseñor Jerónimo Podestá debió renunciar a la diócesis. Luego fue obispo de Mar del Plata entre 1972 y 1975. Mientras arreciaban contra él las amenazas de grupos de extrema derecha, Pablo VI, cuya admirable exhortación sobre la alegría refleja la espiritualidad de Pironio, lo convocó a Roma, designándolo prefecto de la Congregación de los Religiosos y en 1976, cardenal.

La orientación conservadora de monseñor Adolfo Tortolo hizo que su seminario de Paraná se poblara de candidatos fuertemente marcados por esa línea, provenientes de otras diócesis. Vicente Faustino Zaspe fue arzobispo de Santa Fe, sucesor del cardenal Fasolino, en 1969. Su fuerza como hombre moderado y visceralmente comprometido con la renovación conciliar, hicieron de él una de las figuras más relevantes de la Iglesia argentina en el período reseñado. Antonio Plaza, arzobispo de La Plata en los mismos años, generó profundas controversias. Fue un precursor del acercamiento de la Iglesia al peronismo; más tarde quedó identificado como próximo al poder militar y a intereses económicos, y durante mucho tiempo fue el referente necesario de la educación católica.

Relaciones entre la Iglesia y el Estado. El Acuerdo de 1966

En su mensaje al Congreso del 1° de mayo de 1961, el presidente Arturo Frondizi anunció que se proponía alcanzar el nivel más alto de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, con los instrumentos que la época y la tradición nacional revelaban como más aptos y eficientes. La necesidad de una reforma constitucional para lograr este objetivo iba a estar en el mensaje de 1962, que el doctor Frondizi no llegó a pronunciar por su derrocamiento en marzo de ese año.

En los cuatro años anteriores, el camino hacia un acuerdo entre la Santa Sede y la Argentina había sido recorrido a través de las gestiones de Santiago de Estrada en la embajada en Roma y de Ángel Centeno en la Subsecretaría de Culto en Buenos Aires.

Tocaría, sin embargo, al gobierno del doctor Arturo Illia llegar a las puertas mismas del acuerdo. Uno de los primeros actos de su gobierno había sido suprimir el juramento de los obispos que, ya durante la presidencia de Frondizi, se realizaba en el despacho del mandatario y no en el Salón Blanco con la solemnidad de la asunción de los más altos cargos estatales. La decisión dio lugar a un debate con sabor anacrónico en la Cámara de Diputados. Pero, según Pedro J. Frías, "dio la medida de una nueva conciencia social y política, que no se interesaba por el control del Estado sobre la Iglesia". En cambio, el Concilio remarcaba la necesidad de que entre Iglesia y Estado hubiesen relaciones de autonomía y cooperación, y declaraba que " el derecho de nombrar y crear obispos es propio, peculiar y de por sí exclusivo de la autoridad eclesiástica competente". El decreto *Christus Dominus* invitaba luego "con

Conferencia episcopal argentina, 1970, presidida por el cardenal Antonio Caggiano. Lo acompañan los monseñores Aramburu, Plaza y Primatesta. Archivo General de la Nación.

toda delicadeza" a los Estados a renunciar, "previo entendimiento con la Sede Apostólica, a los derechos o privilegios referidos que disfruten actualmente por convenio o por costumbre".

El eje de las negociaciones pasó de Roma a Buenos Aires, a través de la actuación del nuncio monseñor Humberto Mozzoni y de la Cancillería, a cuyo frente estaba el doctor Miguel Ángel Zavala Ortiz. El nuevo enfoque, fundado por el doctor Jorge Vanossi, interpretaba el "arreglar el ejercicio del Patronato" de la Constitución como una "norma de habilitación" para el Acuerdo. De esta forma se hacía innecesaria una reforma constitucional. El trascendental acto debía firmarse el 29 de junio de 1966, pero en la víspera se produjo el derrocamiento del doctor Arturo Illia, postergándose entonces hasta el 10 de octubre siguiente. El canciller Nicanor Costa Méndez fue el firmante en nombre del presidente Juan Carlos Onganía, quien lo aprobó por ley 17.034. Los instrumentos de ratificación se intercambiaron en Roma el 28 de enero de 1967, entre el secretario de Estado del Vaticano, cardenal Amleto Giovanni Cicognani, y el embajador, doctor Pedro J. Frías.

La superación del antiguo problema del Patronato fue considerada por el papa Pablo VI el primer fruto del Concilio en el campo de las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

El Acuerdo, a diferencia del originariamente pensado por el embajador Estrada, no abarcó la totalidad de las materias de interés común, como podría ser el caso de los regímenes del matrimonio y de la educación, pero

dejó abierta la puerta para futuros desarrollos. Lo principal es el reconocimiento de la plena libertad de la Sede Apostólica para la comunicación con la Iglesia local, para designar obispos, crear nuevas circunscripciones eclesiásticas, así como la atribución del Episcopado de llamar congregaciones religiosas para la asistencia espiritual y la educación cristiana del pueblo. La "prenotación oficiosa", consistente en la información reservada sobre la intención del Papa de designar obispos o modificar o crear diócesis, y el requisito de la ciudadanía argentina para los obispos, fueron las condiciones puestas para resguardar un legítimo interés del Estado argentino. Quizá suene paradójico que tan importante paso, de innegable repercusión para Iglesia y Estado, no haya merecido en su tiempo ninguna reacción del Episcopado argentino. Ni siquiera se hizo eco de ello una publicación tan atenta a la evolución posconciliar como *Criterio*.

El decreto 8714 del 31 de diciembre de 1969 reemplazó el "presupuesto de culto" y sobre el fin del proceso militar de 1976-1983 se implementaron asignaciones para los obispos y los seminaristas del clero regular y de las "órdenes preconstitucionales" (a las que se agregó a los salesianos por su meritoria labor en la evangelización de la Patagonia).

Más allá de lo estrictamente económico, los años siguientes pusieron en cuestión la forma de concretar los principios de autonomía y cooperación sin clericalismo ni manipulación. Si el cardenal Caggiano llegó inclusive a suscribir el acta de asunción del general Onganía, no fue sin que se alzaran protestas, que se reiteraban ante la presencia de autoridades militares y eclesiásticas codo a codo en acontecimientos públicos. Algunos obispos (como monseñor Jaime de Nevares en Neuquén) hicieron saber que no participarían de actos oficiales.

Cuando el 30 de noviembre de 1969 el presidente Onganía consagró el país al Inmaculado Corazón de María en Luján, la iniciativa encontró resistencias en el mismo Episcopado. La consagración, recibida con indiferencia, cayó pronto en total olvido.

El *Documento de San Miguel*, que se menciona más adelante, dedicó todo un capítulo a la pobreza en la Iglesia. Los obispos se proponían intentar "una purificación cada vez más enérgica de los medios de obtención de recursos" y un estilo que reflejase mejor el compromiso con los pobres.

En los años siguientes, seguirían las tensiones entre quienes unificaban los símbolos del poder religioso y civil y los que querían marcar distancia con todo ello (participación en actos gubernamentales, automóviles con patente oficial y policía a la puerta de las curias como si fuesen organismos estatales, consulta casi vinculante a los obispos para los cargos educativos, asimilación de lo católico con lo nacional). Un delicado equilibrio de colaboración y respetuosa autonomía tardaría aún en imponerse.

De Medellín a Puebla. El Documento de San Miguel

La constitución pastoral *Gaudium et Spes* y la encíclica *Populorum Progressio* (1967) tuvieron amplia repercusión en América Latina. La asamblea del Episcopado continental, a trece años de la de Río de Janeiro, tenía con respecto a aquélla diferencias notables: un nuevo protagonista actuó en la organización, el Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM). El

Juramento de monseñor Antonio Quarracino como obispo de 9 de julio, ante el presidente José María Guido y el canciller Bonifacio del Carril en el despacho presidencial, 1962. Archivo General de la Nación.

Concilio había hecho vivir la experiencia de colegialidad, el sentido de universalidad, el diálogo como el nuevo lenguaje de la Iglesia, la apertura a un mundo y a una región en la que existía un hondo clamor de justicia y de liberación.

La ciudad colombiana de Medellín acogió, entre el 26 de agosto y el 6 de septiembre de 1968, las delegaciones del Episcopado; entre ellas, los diez obispos argentinos. El cardenal Antonio Samoré presidió las sesiones, pero, dato impensable para la anterior conferencia, el mismo Pablo VI la inauguró, siendo la primera vez en casi quinientos años que el Sucesor de Pedro llegaba a América Latina. En un mensaje esperanzador y rico en línea de orientación para el "nuevo período de vida eclesiástica" que se abría, no podían faltar las advertencias. Así, el riesgo de una falsa oposición entre Iglesia institucional e iglesia carismática o la apremiante exhortación a los obispos ante la crisis de identidad de los sacerdotes. Asimismo, la advertencia frente a la tentación de la violencia: "Ni el odio ni la violencia son la fuerza de nuestra caridad".

El Papa destinó el último tramo de su alocución al documento más controvertido de su pontificado, la encíclica *Humanae Vitae*, a la que sintetizó como "una apología de la vida que es de Dios, gloria de la familia, fuerza del pueblo". La encíclica marcó para algunos sectores, especialmente la prensa, un antes y un después de la renovación conciliar. Pablo VI, denostado por los tradicionalistas, iba a serlo

también por los que pedían más liberalización. Más allá de estas controversias, para muchos matrimonios significó una verdadera crisis entre conciencia y magisterio. La misma prédica sobre el matrimonio y la familia quedó condicionada por ello.

Dieciséis documentos y un mensaje fueron el resultado de la asamblea de Medellín, la que trató sobre la "presencia de la Iglesia en la actual transformación de América Latina, a la luz del Concilio Vaticano II". Tres grandes áreas fueron abordadas: la de la promoción del hombre y de los pueblos hacia los valores de la justicia, la paz, la educación y la familia; otra sobre la catequesis y la liturgia, y finalmente, la adaptación de las estructuras visibles de la Iglesia. De la serie de documentos, los dos primeros, sobre la Justicia y la Paz, quedaron como emblemáticos. La metodología para su tratamiento fue: una descripción de los hechos, una fundamentación doctrinal y las proyecciones pastorales.

En Medellín, la Iglesia tomó conciencia de la situación de injusticia y de la necesidad de cambios estructurales en el continente. Sobre ello no existían discrepancias, las que en cambio afloraban en cuanto a identificarse con el análisis marxista de la realidad o la violencia como respuesta ante el fracaso de lo que se llamaba "desarrollismo" o "reformismo". Incluso, la Doctrina Social de la Iglesia era puesta en cuestión, con su crítica de los modelos del liberalismo clásico y el marxismo. Camilo Torres, sacerdote colombiano que se incorporó a la guerrilla y perdió la vida luchando en sus filas, fue visto por algunos como un modelo a imitar.

En Chile surgieron los "Cristianos por el socialismo" y en la Argentina, el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, formas de seguimiento de la declaración de los obispos del Tercer Mundo, en buena parte latinoamericanos, y particularmente brasileños, de 1967.

Ha sido un grave error identificar Medellín con sus distorsiones. Más bien hay que contabilizarlo como una llegada a la mayoría de edad de la Iglesia latinoamericana, que como tal tendría que madurar en los años siguientes, en la recepción del Concilio Vaticano II.

El Episcopado argentino presentó, el 26 de abril de 1969, el *Documento de San Miguel*, "sobre la adaptación a la realidad actual del país de las conclusiones de la II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano (Medellín)", elaborado por la ya mencionada COEPAL, con el aporte relevante de Lucio Gera y monseñor Eduardo Pironio. También con dieciséis capítulos, el texto, como el de Medellín, pasa revista a los grandes temas: sacerdotes, justicia, paz, pastoral popular, familia y demografía, educación, juventud, dirigentes, catequesis, liturgia, movimientos de laicos, religiosos, pastoral de conjunto, medios de comunicación. Este documento fue la muestra máxima del impulso de renovación conciliar en la Argentina.

Como eco dolorido de la crisis sacerdotal, haciendo hincapié en las crisis de obediencia o de autoridad y del celibato cuando éste es llevado "sin alegría" –y que tiene su origen remoto "en la falta de piedad y madurez afectiva, consecuencia de una deficiente educación desde el seminario"–, los obispos proponen la intensificación del diálogo entre ellos, el presbiterio y los laicos, inclusive a través de la puesta en marcha y perfeccionamiento, en su caso, de estructuras de participación previstas por el Concilio.

El capítulo "Pobreza de la Iglesia", en la senda del similar de Medellín, asume que la

Iglesia es "Iglesia de los pobres" y como tal, "una Iglesia pobre" para ser con libertad una Iglesia servidora. Pasando a "Justicia", los obispos afirman que se ha llegado en el país a "una estructuración injusta".

Al tratar sobre la "Paz", urgen al pueblo a crear "sus organizaciones de base" y "canales de auténtica participación", a una reforma de la empresa, a eliminar las tentativas de dividir el movimiento obrero y evitar la violencia. En "Pastoral Popular" se dice que "la acción de la Iglesia no debe ser solamente orientada hacia el pueblo, sin también, y principalmente, desde el pueblo mismo".

El *Documento de San Miguel* ha sido definido como el intento más serio de asumir desde la realidad argentina la renovación conciliar, inclusive tomando distancia de enfoques demasiado sociologistas del de Medellín. Pero la eclosión de la espiral de violencia, a pocos meses del *Documento*, hizo que quedara como un texto aislado dentro del conjunto del pensamiento de la jerarquía. Sin embargo, calaría hondo en muchos sectores de la juventud, del clero y de los religiosos. Más aún, los obispos reaccionarán con variado éxito ante las reivindicaciones que de estos documentos se harán desde las filas del presbiterio y de movimientos laicales.

La conferencia de Medellín se reunió cuando en toda América Latina habían avanzado gobiernos militares. En la Argentina, la toma del poder por las Fuerzas Armadas el 28 de junio de 1966 no era excepción al principio de fuerte alineamiento con los Estados Unidos, en plena guerra fría y ante la amenaza de exportación de la revolución cubana. Es notable que la caída del gobierno del doctor Illia no haya producido ninguna reacción institucional del Episcopado. En los primeros momentos, al menos, se vio con ojo favorable la voluntad de orden y la adhesión a los principios de la Doctrina Social de la Iglesia proclamados por el nuevo gobierno, al que se incorporaban laicos de sólida formación católica.

La palabra "democracia" está ausente tanto de Medellín como de San Miguel, y en éste no hay mención a la Constitución Nacional, a la división de poderes y a los partidos políticos. No es sorprendente que la democracia representativa y sus mecanismos no fueran considerados a la hora de las opciones temporales de los laicos que querían asumir el desafío de los cambios profundos que se pedían desde las más altas instancias eclesiales y que frente a esa falta de opciones, la de la violencia tentara a muchos de los más comprometidos.

Como se ha dicho ya, la Declaración de San Miguel veía la luz a pocos días de las movilizaciones estudiantiles de Corrientes y Rosario. El estallido del "Cordobazo", los días 29 y 30 de mayo, dejaba un saldo de catorce muertos y una profunda conmoción en una sociedad tranquila sólo en su superficie. Un año más tarde, el ex presidente Aramburu era secuestrado. Era la carta de presentación de Montoneros. Días después, se confirmaba el asesinato del general Aramburu y la identidad de sus captores: Mario Eduardo Firmenich, Fernando Abal Medina, Carlos Gustavo Ramus, que habían militado en la Juventud Universitaria Católica. Un sacerdote, el padre Alberto Carbone, quedó vinculado al hecho, ya que conservaba en la Casa del Clero la máquina de escribir con la que se redactaron los comunicados del grupo. Cuando Abal Medina y Ramus fueron abatidos en un enfrentamiento en el Gran Buenos Aires, numerosos sacerdotes concelebraron en la misa exequial. En ciertos medios católicos, el compromiso con los

pobres y desde los pobres se identificaba con el líder exilado en Madrid, o más bien, en las lecturas que se hacían de los gestos y palabras de Juan Perón, con el socialismo nacional y aun con justificaciones de la "violencia de abajo" por la existencia previa de una "violencia de arriba".

En el encuentro nacional de sacerdotes del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, realizado en Santa Fe el 2 de mayo de 1969, se resolvió adherir al proceso revolucionario haciendo opción por un socialismo latinoamericano.

La Comisión Permanente del Episcopado Argentino dio una declaración el 12 de agosto de 1970, excluyendo la violencia como medio para lograr la liberación de los oprimidos. Luego de refutar otros puntos de la declaración tercermundista, concluía con una afirmación sobre la naturaleza misma de la Iglesia y la comunión indispensable de cualquier movimiento de grupos sacerdotales con los obispos.

El Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo produjo un extenso documento justificativo, que propugnaba un socialismo nacional, popular, latinoamericano, humanista y crítico. Con respecto a la violencia, afirmaba que nunca la identificó con la revolución y proponían que los obispos mantuvieran con algunos de ellos un "diálogo sereno y sincero".

Un nuevo "Cordobazo" sacudió al país en marzo de 1971 y poco después, el general Lanusse asumió la presidencia. El país se dirigía hacia una salida institucional. "La Hora del Pueblo" reunió desde fines de 1970 a radicales, peronistas y otras vertientes menores. El ministro del Interior, Arturo Mor Roig, propugnaba un "Gran Acuerdo Nacional". En agosto de 1971, los obispos hablaron de una "situación dramática" e invitaron a deponer enconos para alcanzar una sociedad más justa.

En esos momentos de transformación tanto eclesial como política, un editorial de *Criterio*, el primero de 1972, analizaba la relación entre "Iglesia y Estado". Para la publicación, ambos tendrían que encontrar "una nueva forma de coexistir", sin identificar a aquélla con dos estilos negativos: ni el del vicariato castrense, cuyo provicario, monseñor Victorio Bonamín, estaba enfrentado con obispos como Nevares y Devoto; ni, como querían otros, con el militante y revolucionario, junto a los gremios clasistas y a los estudiantes más rebeldes, cuando no subversivos. "Ni los unos ni los otros han comprendido cuál es el rol que le toca en la compleja sociedad contemporánea."

Desde la derecha se denostaba al "progresismo", incluyendo críticas apenas disfrazadas al papa Pablo VI y a parte del Episcopado. La presencia en la Argentina de monseñor Marcel Lefebvre fue bienvenida por algunos de estos grupos, que terminarían consumando la ruptura con la Iglesia universal. Tradición, Familia y Propiedad, organización fundada en Brasil por Plinio Correa de Oliveira, hará ruidosas campañas con denuncias contra los que identificaba como "progresistas" en lo social y político, como en lo litúrgico y doctrinal.

Treinta párrocos de Rosario renunciaron a sus cargos ante el arzobispo, monseñor Guillermo Bolatti, en procesos que tuvieron características parecidas en Córdoba y Mendoza. A los titulares de estas dos diócesis, monseñor Ramón Castellano y Alfonso María Buteler, respectivamente, la Santa Sede aceptó la renuncia, comenzando a aplicar el límite de setenta y cinco años propuesto en el decreto

Monseñor Raúl F. Primatesta, en 1963, como obispo de San Rafael, Mendoza. Archivo General de la Nación.

conciliar sobre los obispos, encaminándose así a una solución. En La Rioja, el obispo Angelleli y su presbiterio asumían actitudes de fuerte denuncia respecto a situaciones locales. Instituciones de apostolado laico, como Acción Misionera Argentina, de gran impulso entre 1960 y 1970, se dividían y terminaban extinguiéndose tras conflictos sobre la forma de expresar el compromiso con las realidades sociales.

Desde grupos "tercermundistas" se discutían las estructuras eclesiales y políticas. Los sacerdotes de Buenos Aires del Movimiento del Tercer Mundo se separaban de los del Interior, que optaban por mantener en sus filas a los que habían dejado el ministerio y contraído matrimonio.

La Iglesia en los "años de plomo"

A lo largo de 1972, los obispos expresaron de diversa manera su preocupación ante la escalada de violencia que inauguraba lo que *Criterio* llamó "los años de plomo". El 16 de marzo, la Conferencia Episcopal habló del "clima alarmante de violencia que aumenta en nuestro país" y tuvo expresiones inequívocas sobre la ilegitimidad de la tortura, los secuestros y los atentados con explosivos.

La celebración de la Pascua fue ocasión para una nueva declaración, esta vez de la Comisión Ejecutiva, que se refirió a "un estado de agudizada violencia con la contrapartida de la represión". Mientras pedía "clemencia" a las autoridades, a los que recurrían a la violencia les recordaba que ésta "no es propia de cristianos".

El 11 de abril, la sociedad se vio conmovida por el asesinato del jefe del II Cuerpo de Ejército, general Juan Carlos Sánchez, y del presidente de FIAT en la Argentina, Oberdan Sallustro, tras varios días de secuestro. El presidente Lanusse, que había convocado a un Gran Acuerdo Nacional para una salida democrática del régimen militar, reclamó que las fuerzas sociales y políticas repudiasen la violencia. Con la firma de monseñor Tortolo, la Comisión Ejecutiva lamentó y condenó toda muerte violenta en cualquier campo que ocurra. "Tarde o temprano", decía, "el crimen se vuelve contra sus autores".

La convocatoria electoral tuvo eco en la Declaración del Episcopado de 21 de octubre de 1972. Los obispos tomaron distancia tanto del marxismo como del liberalismo, reconocieron que las "corrientes socialistas (...) van despertando creciente simpatía", pero alertaban sobre sus diversas formas y contenidos,

para discernir entre lo aceptable y lo incompatible con la fe cristiana. Incluyó, además, una descripción de la situación del país y de las exigencias habituales sobre los contenidos de las plataformas políticas.

La muchedumbre que avanzaba sobre Ezeiza para atisbar siquiera el avión que traía al país al ex presidente Juan Perón, tuvo su correlato en la creciente identificación entre el peronismo, como la fuerza popular, que pugnaba por la liberación, y el compromiso del cristiano, al que se quería ver luchando con ese pueblo desde su mismo interior. Dos sacerdotes del Tercer Mundo, Carlos Mugica y Jorge Vernazza, integraron la comitiva que acompañó al anciano líder desde España. Cabe señalar que el 6 de diciembre de 1972, Perón visitó la villa de Retiro donde Mugica cumplía su ministerio. "Vengo a saludar al padre Mugica, uno de los que realmente cumplen con su misión sacerdotal", dijo. Pero ese día precisamente, Mugica había viajado. Dentro de las ambigüedades que fueron tan propias de su persona y su política, queda la duda de si realmente interesó a Perón encontrar al padre Mugica.

El 20 de junio de 1973, a poco menos de un mes de instalado en la Presidencia de la Nación el doctor Héctor J. Cámpora, se produjo el retorno definitivo de Perón. Nuevamente se movilizaron grandes masas, pero el enfrentamiento entre sectores de izquierda y ultraderecha degeneró en episodios sangrientos. Perón desembarcó en Morón y desde allí dirigió un mensaje de tono conciliador, que el Episcopado recogió días más tarde con satisfacción, aunque sin esconder las inquietudes; entre ellas, la agitación permanente de los hechos del pasado y los secuestros.

Al Episcopado le preocupaba el tema educativo, inclusive la ideologización de izquierda en las universidades nacionales, y ante la existencia de un Congreso en funciones tras un largo período de facto, la legislación sobre matrimonio y familia. Ya durante la presidencia del general Onganía, el cardenal Caggiano hizo una gestión para que al reformarse el Código Civil no se introdujera el divorcio "por mutuo consentimiento", aunque no fuera vincular. El resultado fue que, en la ley 17.711, se impuso la citación por el juez a dos audiencias, en las que escucharía las causales "reservadas" por las que los cónyuges pedían el divorcio, e intentaría reconciliarlos. Para Jorge J. Llambías, el artículo 67 bis del Código Civil significaba abrir las puertas al divorcio vincular. En 1973, los obispos advirtieron sobre la instalación de una polémica en torno al divorcio, proponiendo reflexionar sobre el matrimonio y la familia, alentando la preparación a través de una "oportuna y adecuada educación sexual para el amor, con sentido espiritualista y cristiano" y dirigiéndose con "actitud comprensiva" hacia los que vivían uniones irregulares.

A partir de los triunfos electorales de 1973, las contradicciones y los enfrentamientos entre líneas ideológicas que invocaban una misma doctrina, la de Juan Perón, se agudizaron con el ejercicio del poder. Carlos Mugica fue designado asesor en el Ministerio de Bienestar Social, pero pronto fueron evidentes sus discrepancias con José López Rega y en septiembre de 1973 renunció, fundándose en que no se daba participación a los villeros en las cooperativas de vivienda. En el diario *La Opinión* marcó diferencias con los grupos que recurrían a la violencia. El 11 de mayo de 1974, a la salida de la parroquia de San Francisco Solano, fue ametrallado. Sobre la autoría de su muerte, nunca totalmente esclarecida, se señalaron a las "Tres A" de López Rega y a los gru-

pos subversivos, cuyo accionar había denunciado. Con el tiempo, los mayores indicios apuntan al primer grupo. Una multitud –que incluía también a muchos sacerdotes que discrepaban con el estilo y las opciones de Mugica– acompañó sus restos desde la villa hasta el cementerio de la Recoleta.

Por esos mismos días de mayo de 1974, los obispos hacían pública una "reflexión" sobre la violencia. Allí se veían obligados a reconocer que "hombres y mujeres de Iglesia han asumido posiciones mentales y de hecho dentro de la violencia".

El 1° de julio de 1974 falleció el general Juan Domingo Perón, presidente de la Nación. Su viuda y sucesora encomendó al cardenal Caggiano, todavía arzobispo de Buenos Aires, presidir la misa exequial y pronunciar la homilía en una jornada en que parecían haberse depuesto todos los antagonismos.

El nuevo nuncio apostólico, monseñor Pío Laghi, que llegó al país el día del fallecimiento del general Perón, debió poner un plazo perentorio para que el Gobierno aceptase que monseñor Aramburu asumiese en plenitud la arquidiócesis primada.

Para noviembre de 1974, coincidente con el Año Santo que Pablo VI quiso se viviera en las diócesis como anticipo del de 1975 en Roma, el Episcopado lanzó un angustioso llamado a la reconciliación. Los problemas que enunciaba el documento comenzaban por "la llamada guerrilla, los secuestros y otras violencias de diversos signos, que han de ser condenados en todos los casos".

El dramático año 1975, en que el país era conducido erráticamente por María Estela Martínez de Perón, fue testigo de una tremenda escalada de violencia. Los obispos hicieron oír su voz cuando "una joven mujer próxima a ser madre, violentamente fue arrancada de los suyos y luego asesinada", al mismo tiempo que llegaba la noticia del asalto al cuartel de Formosa, con un saldo de quince subversivos y once militares muertos, varios de ellos soldados, asesinados mientras descansaban en sus barracas. Días después, monseñor Tortolo escribió al ministro del Interior, Ángel Federico Robledo, para interceder por los presos a disposición del Poder Ejecutivo, a fin de que se examinase caso por caso y se pusiera en libertad a los que no tuvieran razones para prolongar la detención.

Dos notas, de contenido más genérico, se dirigieron el 14 de diciembre, ambas relacionadas con el Año Santo y con la firma de monseñor Tortolo. A la presidente se le transmitía el pedido de Pablo VI de un indulto, como signo de clemencia, al que se añadía se considerase una prolongación de los tiempos de visita de los parientes de los detenidos. Contenido similar tenía la nota, sugestivamente destinada, "dadas las condiciones que vive la Nación", al teniente general Jorge Rafael Videla, comandante en jefe del Ejército Argentino, aclarándose que lo que se pedía era "una dulcificación de las penas".

Una escalada de violencia, con el Ejército actuando desde febrero de 1975 en Tucumán, junto con el acelerado deterioro del gobierno de María Estela Martínez de Perón, precedieron una nueva ruptura institucional.

No hay documentos oficiales del Episcopado en los comienzos de 1976 sobre la situación nacional, salvo un comunicado acerca del asesinato de un sacerdote, que se une así "a esta triste caravana de víctimas". No faltaron, sin embargo, voces individuales, como la de monseñor Bonamín, el provicario castrense, que se caracterizaba por las arengas de tono inflama-

do, en las que era más que evidente la invitación a que las Fuerzas Armadas tomaran el poder como salvadores de la República. Poco antes del golpe militar, anunció que se terminaría "el festín de los corruptos".

La toma del poder por las Fuerzas Armadas el 24 de marzo de 1976 plantea, para quien analiza la actuación de la Iglesia en ese período, grandes dificultades. Ante todo, porque la proximidad de los hechos y las heridas aún abiertas en la sociedad hacen que cualquier juicio pueda sonar parcial, injusto o complaciente. Lo cual podría ser aplicado a la sociedad en su conjunto, en la que la Iglesia está encarnada.

No puede dejar de tenerse en cuenta que en la espiral de violencia que el país conocía, sacerdotes y laicos habían justificado el recurso a las armas, e incluso las utilizaron. Desde uno y otro extremo, se había alentado a jóvenes entusiastas a un compromiso en el que la violencia no estaba descartada. Y esto no dejó de esgrimirse para echar un manto de sospecha sobre el que reclamase y denunciase.

Por otra parte, una neta posición de ruptura con el régimen militar no sólo no hubiera tenido consenso entre los obispos sino que hubiese sido rechazada por buena parte de la sociedad que, hasta el advenimiento de la democracia, no se mostró proclive a admitir que existió una metodología condenable de lucha contra la subversión porque, al fin y al cabo, según un eslogan de éxito, "los argentinos somos derechos y humanos".

Cierto es que el Episcopado no calló. Comparativamente con otros sectores de la vida política, económica y cultural, sus pronunciamientos fueron numerosos y claros. Quizá quedaron en eso, en pronunciamientos, relativizados a veces por miembros individuales de la jerarquía, algo perdidos los conceptos en un lenguaje cuidadoso. Faltaron gestos que hicieran visibles las palabras. Pero no faltaron gestiones, muchas infructuosas, dentro de un concepto de que era mejor mantener abiertos los canales de comunicación. De todas maneras, lamentablemente, desde algunos púlpitos se escucharon apologías y justificaciones.

El 15 de mayo de 1976, la asamblea del Episcopado se pronuncia por primera vez sobre los sucesos de marzo. No hay ninguna reprobación al golpe mismo, pero se deja en claro que aunque varíe, según el momento, la forma de vivir los derechos humanos, "hay hechos que son más que error, son pecado". Entre éstos, "el asesinar, con secuestro previo o sin él". Luego dice que no puede pretenderse "que los organismos de seguridad actuaran con pureza química de tiempos de paz, mientras corre sangre cada día" y que serían errores las detenciones demasiado prolongadas y el confundir con la subversión a los que trabajan por los pobres. El documento, redactado por el arzobispo de Santa Fe y los obispos Quarracino e Iriarte, era también la presentación de una renovada cúpula episcopal: monseñor Tortolo era reemplazado por el cardenal Raúl F. Primatesta, y una de las vicepresidencias era ocupada por monseñor Zaspe; en la otra continuaba monseñor Aramburu, creado cardenal en el consistorio de ese año.

El 4 de julio, el país se enteraba atónito de la masacre ocurrida en la parroquia de San Patricio, en el barrio porteño de Belgrano. Tres sacerdotes (los padres Dufau, Kelly y Leaden) y dos seminaristas, todos palotinos, habían sido fusilados en la noche. Rápidamente se comprendió que las balas provenían de fuerzas de represión, aunque los culpables nunca llegaron

a ser identificados ni castigados. La Comisión Ejecutiva de la Conferencia Episcopal, en carta a la Junta Militar, se refirió al "incalificable asesinato". Las palabras siguientes eran una cruda, aunque prudente, descripción de una realidad que muchos desconocían, pese a noticias periodísticas aparecidas en algunos medios, acerca de las desapariciones y de otras muertes no esclarecidas.

Una semana más tarde, el sacerdote Gabriel Longueville y el fraile franciscano Carlos de Dios Murias eran asesinados a balazos cerca de El Chamical, en la provincia de La Rioja. Cuando, el 4 de agosto siguiente, regresaba de una misa celebrada allí por ellos, monseñor Enrique Angelelli, el obispo diocesano, murió al volcar la camioneta que conducía. Aunque desde el principio se suscitaron sospechas sobre si fue provocado o incluso si la víctima fue rematada en el pavimento, por la falta de certeza no hubo ninguna reacción pública del Episcopado ni del Nuncio Apostólico, que realizó una averiguación en el lugar. Incluso, una primera información de *L´Osservatore Romano* de que se había tratado de un homicidio, fue luego rectificada.

La detención de varios sacerdotes, la desaparición de una religiosa francesa y de otras personas de actuación en la Iglesia tampoco se esclarecieron. El Episcopado se dirigió alternativamente al presidente Videla y a la Junta Militar. Lo hizo el 17 de marzo de 1977, en un extenso documento sobre desaparecidos y presos a disposición del Poder Ejecutivo.

Menos de dos meses más tarde, en una "reflexión cristiana para el pueblo de la patria", volvía sobre las denuncias de desapariciones, los secuestros realizados por grupos autoidentificados como de seguridad, las torturas y las largas detenciones.

El 14 de marzo de 1978, el cardenal Primatesta dirigió una carta al presidente Videla sobre las personas desaparecidas y sobre los sacerdotes presos y la comisión permanente daba una declaración a fin de 1979. A estos pronunciamientos públicos se unieron las gestiones que los obispos –a través de monseñor Laguna y monseñor Carlos Galán, secretario del Episcopado– realizaron ante las autoridades militares, de lo que quedó constancia en forma de actas y "promemorias".

Asimismo, donde se habían producido los hechos de detenciones o secuestros, mediaron en muchos casos conversaciones y pedidos, sin llegar a la ruptura del diálogo. Posiblemente jamás pueda evaluarse la extensión y la eficacia de estas actitudes. Monseñor Carmelo Giaquinta ha resumido la estrategia episcopal: "denunciar cada tanto en público y dialogar todo lo que se pueda en privado". El Nuncio Apostólico fue muy a menudo receptor de los angustiosos pedidos de las familias y realizó ante los militares gestiones, varias de ellas, exitosas.

Mientras la Argentina se debatía en la "guerra sucia", un año de profundo cambio para la Iglesia se configuraba en 1978. Tras quince años de pontificado, con el corazón destrozado por la muerte de Aldo Moro en manos de las Brigadas Rojas, fallecía Pablo VI el 6 de agosto. Tres cardenales argentinos, de los cuales uno era insistentemente mencionado como "papable" (Eduardo Pironio), participaron del cónclave en que fue elegido Juan Pablo I, el cardenal Albino Luciani, para cuya misa inaugural viajó a Roma el general Videla. El cónclave se repetiría ante su inesperado deceso, tras treinta y tres luminosos días de pontificado. Esta vez quien asumía el ministerio de Supremo Pastor era un hombre joven "venido de lejos", Karol Wojtyla, arzobispo de Cracovia.

El papa Juan Pablo II con monseñor Octavio N. Derisi, rector de la Universidad Católica Argentina.

El pontificado que se iniciaba marcó la historia de la Iglesia y del mundo. Para la Argentina, la arrolladora figura del Papa polaco tuvo decisiva importancia para salvarla de una confrontación bélica con Chile por el canal de Beagle. Al nuncio Laghi le cupo una intervención decisiva para que la Santa Sede consintiese en asumir una tarea llena de riesgos. En la Navidad de 1978, el enviado papal, cardenal Antonio Samoré, cruzó una y otra vez la cordillera hasta que apareció "una pequeña luz de esperanza". El proceso de la mediación de Juan Pablo II estuvo presente en las preocupaciones episcopales, reflejadas, por ejemplo, en la exhortación conjunta con el presidente del Episcopado chileno del 3 de mayo de 1980. La oración por la paz y el éxito de la mediación estuvo presente en el Congreso Mariano de Mendoza, al que asistió el presidente Videla.

Puebla y sus repercusiones

Al mismo tiempo que se daban los pasos en el proceso de paz con Chile, Juan Pablo II realizaba su primer y triunfal viaje al exterior. El 28 de enero de 1979, inauguraba la III Asamblea General del Episcopado Latinoamericano, cuyo documento final tomó el nombre de la ciudad mexicana de Puebla, donde tuvieron lugar las deliberaciones.

La palabra del Papa marcó decisivamente el encuentro, en lo que constituyó un discurso programático para su propio pontificado: la obligación de anunciar la triple verdad sobre Jesucristo, la Iglesia y el hombre. La afirmación "Dios es familia" recogía e impulsaba la reflexión sobre el modelo divino para recomponer las relaciones interpersonales.

Así como Medellín había significado la aplicación del Vaticano II en América Latina, Puebla fue la recepción de la encíclica *Evangelii Nutiandi* de Pablo VI (1975). La enseñanza de Juan Pablo II se expresaba sobre el sólido tejido de esa gran encíclica, fruto a su vez del Sínodo de 1974 sobre la evangelización.

Juan Pablo II se refirió a ciertas "relecturas" que hacían de Jesús "el subversivo de Nazaret"; reclamó una eclesiología bien cimentada y señaló que la verdad completa sobre el hombre constituye "el fundamento de la enseñanza social de la Iglesia, así como la base de la verdadera liberación". *Gaudium et Spes*, nº 22, fue el pasaje emblemático en su defensa de la vocación y dignidad del ser humano. Para que nadie se llamase a engaño de que el compromiso social no sólo se mantendría sino que se robustecería, Juan Pablo II no dudó en referirse a la propiedad privada sobre la que "grava una hipoteca social".

El documento de Puebla sobre "la evangelización en el presente y el futuro de América Latina" es de una vastedad incomparable respecto del de Medellín. Consiguientemente, no se corrió el riesgo de reduccionismos. Puede decirse que ciertas tensiones quedaron superadas y otras dimensiones definitivamente redescubiertas, como la de la religiosidad popular, considerada no solamente "objeto de evangelización" sino "una forma activa con la cual el pueblo se evangeliza continuamente a sí mismo". Tanto en este tema como en el de la evangelización de la cultura, fue decisivo el aporte de los teólogos argentinos, en especial monseñor Estanislao Karlic y el presbístero Lucio Gera, y serían ejes de la reflexión del período siguiente.

La delegación episcopal que participó de la asamblea de Puebla estuvo constituida por dieciocho obispos titulares, además de los dos cardenales –Quarracino, Laguna, Bozzoli, López, Di Stefano, Karlic, Espósito, Zaspe, Derisi, Rossi, Conrero, Iriarte, Marengo, Tortolo, García y Bianchi di Carcano–, y cuatro suplentes –Collino, Rubiolo, Casaretto y Medina–.

Aprobado por Juan Pablo II, el Documento de Puebla fue presentado el 5 de mayo de 1979 por el Episcopado, que subrayaba que debía leerse y apreciarse "en su totalidad". Resaltaba la clarificación doctrinal, el sentido de una evangelización liberadora y las tareas prioritarias: familia, vocaciones y juventud, más el tema de la justicia y de la opción preferencial, no excluyente, por los pobres, como dimensiones que Puebla asume y agrega como "telón de fondo".

El reclamo por los derechos humanos estuvo presente en las entrevistas con las autoridades hasta el final del proceso militar. El 25 de junio de 1980, por ejemplo, "varios obispos" reunidos con el general Videla consideraban inaceptable lo que el gobierno militar obtenía, de muchos sectores de la sociedad, la aprobación de "todo lo actuado" en la lucha contra la subversión. El mismo concepto de "seguridad nacional" fue confrontado siguiendo el Documento de Puebla, que la había colocado entre las visiones inadecuadas del hombre en América Latina. "Preocupación constante" y "viva preocupación" son los términos utilizados en las sucesivas reuniones al referirse los obispos a los presos y desaparecidos.

El 13 de octubre de 1980 se anunciaba que Adolfo Pérez Esquivel, un nombre desconocido para el gran público, recibía el Premio Nobel de la Paz por su defensa de los derechos humanos. El desconcierto en medios católicos fue evidente, y la jerarquía dejó en claro que el Servicio de Paz y Justicia del premiado nada

tenía que ver con la Comisión de Justicia y Paz, organismo oficial del Episcopado. Sólo monseñor Justo Oscar Laguna, obispo auxiliar de San Isidro, reconoció en Pérez Esquivel un laico activo de su diócesis.

El 12 de diciembre de 1980, sobre el final de la presidencia del general Videla, el papa Juan Pablo II entregó a los cancilleres de Argentina y Chile la propuesta de paz. Ésta distó de tener buena acogida en círculos militares y en algunos de los civiles. En su comunicado del 25 de marzo de 1981, el Episcopado no abría "un juicio objetivo sobre el contenido de la propuesta", que debía ser estudiada. Pero no dejaba de deplorar y rechazar enérgicamente las expresiones hirientes contra el Papa, los obispos y toda la Iglesia que se hacían públicas con tal motivo.

El año 1981, un año de convulsiones económicas y de inestabilidad del débil gobierno del general Viola, vio nacer el documento que unánimemente se considera uno de los más perfectos y trascendentes de toda la enseñanza de los obispos argentinos, *Iglesia y Comunidad nacional*, publicado el 8 de mayo.

Considerado como uno de los documentos más importantes del Episcopado Argentino, se plasmó en la Comisión Episcopal de Teología que presidía Monseñor Justo Oscar Laguna, en la que se destacó el aporte de monseñor Estanislao Karlic, con la ayuda de los peritos teólogos Lucio Gera y Gerardo Farrell.

El documento es una reflexión a partir de la historia del pueblo argentino y de su realidad. Dentro de ésta se hace mención de "la situación angustiosa de los familiares de los desaparecidos" y de la "represión ilegítima que también enlutó a la patria".

Los obispos hacían carne el creciente anhelo de un retorno a la democracia, palabra que definitivamente quedaba incorporada y asumida, reconociéndose los principios de la Constitución sobre la división de poderes y la periodicidad de los mandatos y el papel necesario de los partidos políticos. La sana autonomía y la cooperación entre Iglesia y Estado, la economía al servicio de la persona, y muchos otros aspectos son desarrollados y seguidos de orientaciones para la acción. La reconciliación, para cuyo servicio los obispos se sienten especialmente llamados, no es un "apaciguamiento sentimental de los ánimos; de un superficial y transitorio acuerdo", sino que debe basarse en la verdad, en la justicia, pero incluso superando a ésta, en la solidaridad y el amor.

Durante el mismo año, los obispos instaron a orar por la feliz conclusión de la paz con Chile y participaron de la primera reunión de la Multipartidaria, canalizando futuros contactos a través de la Comisión de Pastoral Social.

El 2 de abril de 1982, fuerzas argentinas desembarcaron en Puerto Stanley. El Episcopado afirmó el derecho sobre las islas pero clamó por la paz a ganarse "en la mesa de las negociaciones", como rezó la exhortación del 20 de abril. Los capellanes militares en el teatro de operaciones infundieron una mística religiosa, y el mismo operativo del 2 de abril fue denominado Nuestra Señora del Rosario.

Juan Pablo II hizo apremiantes exhortaciones a la paz: y convocó a los cardenales de Gran Bretaña y de la Argentina a concelebrar con él en la Basílica de San Pedro. Dijo entonces: "la paz es posible, la paz es un deber imperioso". La programada visita del Papa a Inglaterra, Escocia y Gales, la primera desde la ruptura de Enrique VIII, era impostergable, pero suscitaba asombro y malestar en el sensi-

bilizado ambiente argentino. Una carta papal del 25 de mayo, dirigida a los argentinos y escrita "por mi propia mano", anticipaba la posibilidad de un breve viaje para orar por la paz en el Santuario de Luján.

El 11 de junio de 1982, el Papa Juan Pablo II besaba suelo argentino. Centenares de miles se volcaron a las calles para recibir al "mensajero de la paz", comprendiendo que recibían a "un padre que va al encuentro de los hijos que sufren". La Junta Militar –integrada por el presidente, general Leopoldo F. Galtieri, el almirante Jorge Isaac Anaya y el brigadier Basilio Lami Dozo– lo recibió en la Casa Rosada, desde cuyo balcón bendijo a la multitud. Medio millón de fieles, entre ellos muchos jóvenes, se congregaron bajo la lluvia torrencial en la explanada de la Basílica de Luján. El día 12, el Monumento de los Españoles fue el epicentro de otra concentración sin precedentes. Se escucharon los gritos de "Queremos la paz", y el Papa invitó a los jóvenes a formar con sus manos unidas una cadena más fuerte que las de la guerra.

Mientras el régimen militar se dirigía rápidamente a su fin, los mensajes de la Comisión Ejecutiva se sucedieron con un pedido de unidad nacional y la reconciliación. En "Camino de reconciliación", del 20 de agosto, se hizo eco de la decisión del gobierno del general Bignone de una pronta salida democrática, con un inequívoco compromiso con las instituciones republicanas. La situación de las familias de los desaparecidos volvió a recordarse en ese documento y más extensamente en un resumen de la actuación a todo lo largo del proceso militar y en una nota dirigida al presidente Bignone el 29 de octubre. Respondiendo a la carta de éste, en que se intentaba justificar la forma en que se combatió la subversión, el cardenal Aramburu rechazó la teoría de que el fin justifica los medios, "cuya enunciación es inaceptable para el cristiano".

Un nuevo impulso vital

Como contagiados por el entusiasmo vital de Juan Pablo II, los seminarios vieron afluir vocaciones, revirtiéndose a fin del setenta el despoblamiento del comienzo de la década. Así, tanto en 1980 como en 1981, más de cuarenta aspirantes engrosaban las filas del seminario de Buenos Aires, institución que, gracias a la prudencia del arzobispo y a los formadores, había atravesado indemne los momentos de crisis general.

Los movimientos tuvieron durante el período en estudio creciente importancia. El Movimiento Familiar Cristiano, fundado en 1948 por el pasionista Pedro Richards, luego auditor del Concilio, tuvo la particularidad de promover la espiritualidad conyugal y el apostolado familiar, siendo los agentes evangelizadores equipos de matrimonios. La preparación para el sacramento, las Conferencias de Caná, el apoyo a las viudas (grupos de Naím), la difusión de los métodos naturales de regulación de la fertilidad, los equipos de San José para la adopción, y la multiplicidad de grupos de matrimonios, fueron aportes inestimables para la vida de la Iglesia en la Argentina. Los años setenta trajeron convulsiones y tensiones, por lo que el Episcopado intervino el Movimiento en 1974. Un documento interno se refería a las "crisis de crecimiento provocada por posibles apresuramientos, intemperancias e impaciencias de algunos miembros", así como las resistencias al cambio de otros. La asamblea de Cosquín de 1975, en la que los

matrimonios estuvieron acompañados por dieciocho obispos, fue de reencuentro y reflexión de las líneas trazadas por el documento episcopal, que dio un decisivo respaldo al Movimiento como "institución de Iglesia, conservando su naturaleza laical y su facultad de obrar espontáneamente". En 1982, el Episcopado creó el Secretariado de Pastoral Familiar, a iniciativa del Movimiento, y un año después realizaba su primera reunión nacional.

A principios del sesenta sorprendían los Cursillos de Cristiandad, cuyas "ultreyas" daban lugar a momentos fuertemente emotivos y de vibrantes testimonios de encuentro con la fe y con un sentido comunitario de Iglesia. Los "Focolares" u "Obra de María", movimiento laical surgido en Italia en la inmediata posguerra, arraigó en el país de la mano de su fundadora, Chiara Lubich, que lo visitó en 1964, 1965 y 1966. En José C. Paz se instala la primera Mariápolis, pero es en O'Higgins, a doscientos kilómentros de Buenos Aires, que, en un campo y edificio de los capuchinos, se alzó la "Mariápolis Andrea", centro de irradiación de la espiritualidad del movimiento, que se destacará por su apertura ecuménica e interreligiosa. El "Movimiento de Schönstatt" –cuyo fundador, el padre Joseph Kentenich, estuvo en la Argentina en 1947, 1948 y 1952– verá extender su obra desde el santuario de Florencio Varela y de otros en diversos lugares del país, con una impronta profundamente mariana, con ramas de sacerdotes, consagradas y laicos comprometidos. El Movimiento Neocatecumenal, del español Kiko Argüello; "Comunión y Liberación", del padre Luigi Giussani, y los movimientos "de renovación espiritual" o carismáticos, para los que habrá orientaciones especiales en la asamblea plenaria de 1980, aportan sus carismas propios a la Iglesia en la Argentina. En ocasiones, habrá que resolver las tensiones entre el encuadramiento de los adherentes en estructuras comunitarias con tendencia a cerrarse en sí mismas y la inserción en las estructuras diocesanas y parroquiales. Aunque no sea un "movimiento", debe mencionarse al Opus Dei, cuyo fundador, el padre Josemaría Escrivá de Balaguer, visitó la Argentina en junio de1974, un año antes de su fallecimiento. La Obra se expandió a varios puntos del país a través de sacerdotes argentinos y laicos consagrados, y de la instalación de colegios y centros universitarios. El 28 de noviembre de 1982, Juan Pablo II instituyó la Prelatura Personal de la Santa Cruz y Opus Dei, que en la Argentina está a cargo de un vicario delegado.

Aunque en el interior de las congregaciones religiosas, especialmente las de vida activa, se atravesaron difíciles crisis de identidad, las de vida contemplativa conocieron nuevo impulso. Monasterios benedictinos, masculinos y femeninos, se fundaron en Córdoba en 1976 y 1977, San Luis en 1977 y Entre Ríos en 1978. Nueve monasterios carmelitas se fundan entre 1962 y 1981. En éstos y en los ya existentes –como los trapenses de Azul, los benedictinos de Belgrano, que entregan la parroquia a la arquidiócesis de Buenos Aires y erigen la abadía en Jáuregui, en las inmediaciones de Luján, y Santa Escolástica– afluyen postulantes y peregrinos.

El mapa eclesiástico de la Argentina se integró con nuevas circunscripciones: en 1969, la diócesis de San Justo, con más de un millón de habitantes, y las prelaturas territoriales de Cafayate, confiada a los agustinos, y Humahuaca, a los claretianos; Zárate-Campana y Quilmes (al frente de la cual se coloca a Jorge Novak, que funda el Movimiento Ecuménico

de Derechos Humanos junto con el obispo de Neuquén y pastores evangélicos), San Miguel en 1978, Santo Tomé (Corrientes) en 1979; otra prelatura, esta vez confiada a los mercedarios, Deán Funes, en 1980 y el mismo año, Chascomús. En 1968 se erige la eparquía ucrania y en 1981, la armenia, desprendiéndose del ordinariato para los fieles orientales, ejercido por el arzobispo de Buenos Aires. Al mencionar el mapa eclesiástico, no puede omitirse la colecta anual "Más por Menos", originada por iniciativa del obispo de Añatuya, monseñor Jorge Gottau en 1970, con un concepto de comunicación de bienes para con las diócesis más necesitadas.

En octubre de 1980, la realización de un Congreso Mariano Nacional movilizó multitudes en Mendoza. El cardenal Paolo Bertoli fue el enviado papal y el presidente Videla tuvo a su cargo la oración en el acto de clausura. En 1981 la asamblea de la Acción Católica Argentina reunió una multitud en Rosario, lo que permitió hablar de un renacimiento de la institución, que cumplía sus primeros cincuenta años y que en los setenta había visto la disolución de sus ramas juvenil y universitaria.

El año de transición

El año 1983 fue proclamado como Año Santo Extraordinario, por conmemorarse 1950 años de la Redención. Juan Pablo II viajó a Nicaragua, donde enfrentó la tentativa sandinista de aislarlo del pueblo fiel y lanzó en Puerto Príncipe, en el marco de la XIX Asamblea General del CELAM, la convocatoria a una "nueva evangelización", "nueva en su ardor, en sus métodos, en su expresión". El entonces obispo de Avellaneda, monseñor Antonio Quarracino, era presidente del episcopado continental, siendo el último prelado argentino protagonista en el CELAM.

Mientras el país se encaminaba a las elecciones y el reclamo por los desaparecidos obtenía creciente atención en la opinión pública, el tema de la reconciliación estuvo en los pronunciamientos episcopales. Para reconciliarse, decían el 24 de abril, hay que reconocer los propios yerros en toda su gravedad, la detestación de los mismos, el firme propósito de no cometerlos más, la reparación del mal causado y la adopción de una conducta totalmente nueva. Pocos días después, la Junta Militar dio un documento sobre lo actuado en lucha contra la subversión, que la Comisión Ejecutiva juzgó insuficiente y "ciertamente opinable" una ley de amnistía. La Comisión de Justicia y Paz se mostró en contra de tal proyecto, en tanto que la revista *Criterio* se pronunciaba a favor.

En un clima de fervor sin precedentes, el país fue a las urnas. El flamante presidente electo, Raúl Alfonsín, realizó uno de sus primeros actos concurriendo a la asamblea episcopal reunida en San Miguel.

Las nuevas circunstancias, llenas de esperanza, abrieron a nuevos desafíos. *Criterio* los resumió en su editorial "El porvenir de la Iglesia en la Argentina". Afirmó que "la Iglesia no tendrá que tenerle miedo a la libertad", y aconsejó revisar las relaciones con el Estado y los factores sociales.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Los *Documentos del Episcopado Argentino* durante el período 1965-1981 están publicados en un volumen de Editorial Claretiana, Buenos Aires, 1982. Los anteriores y posteriores a esa época están editados por la Conferencia Episcopal Argentina (Oficina del Libro). Extractos de los pronunciamientos durante el proceso militar de 1976-1983 están recogidos en Conferencia Episcopal Argentina, *La Iglesia y los derechos humanos*, Buenos Aires, 1984.

Los *Documentos del Episcopado Latinoamericano* están reunidos en una edición autorizada por la Secretaría General del CELAM por Ediciones San Pablo, Chile, 1993, pero se obtienen también separadamente.

La revista *Criterio* es una imprescindible fuente de información para palpar el pulso de la Iglesia. Además de información, se encuentran artículos de los más destacados exponentes del pensamiento católico y no católico de la época y los documentos de los obispos que marcan la recepción del Concilio Vaticano II en la Argentina. La "Crónica Conciliar" primero y las "Crónicas de la Vida de la Iglesia" que el presbítero Jorge Mejía escribió hasta su designación en la Comisión de Relaciones Religiosas con el Judaísmo en Roma, son de consulta útil y a menudo fascinante. Jorge Mejía es archivista y bibliotecario de la Santa Iglesia Romana y fue creado cardenal el 21 de febrero de 2001.

El volumen de homenaje a monseñor Lucio Gera, teólogo de fundamental importancia en el período estudiado, permite profundizar lo que se ha llamado "escuela argentina de teología": Ricardo Ferrara y Carlos María Galli (editores), *Presente y futuro de la teología en Argentina. Homenaje a Lucio Gera*, Buenos Aires, 1997. De los trabajos publicados en ese libro, son especialmente útiles para conocer el período los de Guillermo Rodríguez Melgarejo, "El don de una vida"; Gerardo T. Farrell, "Lucio Gera y la recepción pastoral del Concilio Vaticano II en Argentina", y Juan Carlos Scannone, "Los aportes de Lucio Gera a la teología en perspectiva latinoamericana".

Los obispos Laguna y Novak han dejado su testimonio de la época en sus libros: Justo Oscar Laguna, *Luces y sombras de la Iglesia que amo*, Buenos Aires, 1996, y Jorge Novak, *Iglesia y Derechos Humanos. Conversaciones con José María Poirier*, Buenos Aires, 2000. Monseñor Carmelo J. Guiaquinta ha publicado "Mi testimonio a 20 años del Proceso", *Criterio*, nº 2172, Buenos Aires, 1996, pág. 122. Una visión crítica, pero sin perder sentido eclesial, de la actuación de la jerarquía en dichos años, es el libro de Emilio Fermín Mignone, *Iglesia y Dictadura*, Buenos Aires, 1986. También puede verse la obra de Pedro Siwak, *Víctimas y mártires de la década del setenta en la Argentina*, Buenos Aires, 2000. Sobre la masacre de los palotinos, consúltense Eduardo Kimel, *La masacre de San Patricio*, Buenos Aires, 1989, y Gabriel Seisdedos, *El honor de Dios*, Buenos Aires, 1996. El informe de la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP), *Nunca Más*, Buenos Aires, 1984, trata puntualmente los casos de sacerdotes y religiosos detenidos o desaparecidos.

Monseñor Gerardo Farrell, fallecido en el año 2000 siendo obispo coadjutor de Quilmes, es autor de *Iglesia y Pueblo en Argentina. Historia de 500 años de evangelización*, Buenos Aires, 1992.

Para las relaciones entre la Iglesia y el Estado, y en particular el Acuerdo de 1966, su génesis y sus consecuencias, pueden consultarse los siguientes trabajos: SANTIAGO DE ESTRADA, *Nuestras relaciones con la Iglesia*, Buenos Aires, 1963; ÁNGEL M. CENTENO, *Cuatro años de una política religiosa*, Buenos Aires, 1964; PEDRO J. FRÍAS, *El Acuerdo entre la Santa Sede y la República Argentina*, Córdoba, 1972; "Alocuciones del Cardenal Agostino Casaroli y del Secretario de Culto, doctor Ángel M. Centeno, en el acto conmemorativo de los 30 años del Acuerdo", *Anuario Argentino de Derecho Canónico*, Buenos Aires, 1996, pág. 353, y NORBERTO PADILLA, *A treinta años del Acuerdo con la Santa Sede*, Buenos Aires, 1996 y 1998.

28. El protestantismo

Arnoldo Canclini

Hacia 1914, la presencia protestante en el país resultaba evidente, si bien aún era escasa. Entonces existían ya dos corrientes definidas, aunque se superpusieran. Por un lado, estaban las iglesias que surgieron de las comunidades extranjeras (anglicanos, presbiterianos escoceses, evangélicos alemanes, luteranos daneses), a las que se agregaron los galeses, los valdenses (del norte de Italia), los suizos, los alemanes del Volga y los holandeses, cuyo número total –para nada exacto– puede calcularse como de entre seis y siete mil personas. Por el otro lado, en las últimas décadas, habían llegado las iglesias y organizaciones que tenían como meta la evangelización sin fronteras étnicas (metodistas –desde una época anterior–, bautistas, hermanos libres, Ejército de Salvación, nazarenos, adventistas, Unión Evangélica y Alianza Cristiana y Misionera). Aún eran grupos pequeños, que no llegaban, en conjunto, al medio millar de personas.

Partiendo de esos datos, no resulta fácil historiar cómo, hacia 1983, el número de miembros llegó a ser de entre uno y tres millones, según las distintas fuentes. Sólo es posible dar una cifra estimada, ya que los censos nacionales han dejado de incluir la pregunta sobre la religión que se profesa. Aun sin considerar que el número tiende a ser cada vez mayor, eso significa que, en relación al aumento de la población, se habría producido un crecimiento de no menos del trescientos por ciento en el período aquí considerado.

Este cálculo no pretende exactitud matemática; sólo tiene un carácter indicativo. Resulta, pues, imposible reseñar cómo se ha producido esa evolución, que puede considerarse un fruto tardío de la libertad de cultos declarada en 1853. No se trata de un hecho aislado, sino de un proceso que se da en toda América Latina y, en algunos casos, como el Brasil o Centroamérica, en forma mucho más pronunciada.

Es necesaria alguna explicación lexicográfica, ya que el protestantismo hispanoparlante ha debido acuñar su propia terminología. Es así como debe comprenderse el significado de términos como "iglesia", "denominación", "organización" y "movimiento". Este último se refiere a algo no organizado, quizá no permanente. Se puede decir, por ejemplo, que la misma Reforma del siglo XVI fue un movimiento o que existe un movimiento evangélico argentino, así como han surgido movimientos para defensa de la libertad, para misiones en el extranjero, etc. Por su parte, una organización –como lo dice el término– tiene una estructura, pero al margen o sin depender de una o más iglesias; puede ser creada

para unir en cierta medida a varias o para cumplir un propósito determinado, como la Asociación Cristiana de Jóvenes, la Liga de Templanza, las organizaciones estudiantiles, entre otras.

Poco feliz es la palabra ya arraigada de "denominación", que sirve para distinguir las distintas ramas. Así es como hay una denominación luterana, una reformada, una bautista, una pentecostal y otras, que tienen su propia identidad doctrinal. "Iglesia", en cambio, puede tener más de un sentido. Para algunos, se trata de un cuerpo local de cristianos organizados en un lugar determinado (congregacionalismo), mientras que para otros es una institución como la Iglesia Metodista, la Iglesia Anglicana, etc. En una denominación puede haber varias iglesias; así, por ejemplo, en la Argentina hay varias iglesias luteranas, que pertenecen a una misma denominación, que no existe como estructura eclesiástica. De hecho, algunos movimientos llegaron al país como organizaciones misioneras y han terminado siendo nuevas denominaciones.

A comienzos del siglo XX

Al estudiar los primeros años del siglo XX, se ve que fueron una continuación de las últimas décadas del anterior. No hubo ingreso de otras iglesias u organizaciones, pero en las ya existentes comenzó el proceso de adaptación a nuevas situaciones. A esto contribuyó la estabilidad alcanzada por el país y el espíritu general de tolerancia.

En cierto sentido, ese desarrollo se relaciona también con los cambios a escala mundial, en particular con la declinación del empuje migratorio y misionero de Europa, al tiempo que este último aumentaba en los Estados Unidos. De las dieciséis iglesias u organizaciones presentes hacia 1914, sólo cuatro tenían sus raíces en América del Norte, pero de allí en adelante, la proporción se invertiría, tanto por disminuir el aporte inmigratorio europeo, como por una nueva visión de las iglesias estadounidenses. Es explicable que si los europeos se sintieron llevados a misionar en Asia o África, por ser tierra de paganos y por tener una relación creciente con esos países, tal forma de ver no se presentaba en la aún joven nación del Norte. Además, debe recordarse el carácter libre de las iglesias norteamericanas, no ligadas a un Estado o una nacionalidad.

En cuanto a la Argentina, es adecuado comenzar por la Iglesia Metodista, que en un principio fue desarrollándose por el trabajo de los misioneros norteamericanos. Éstos eran figuras claves, de fuerte personalidad y preparación; por ejemplo, Tomás B. Wood, además de su aporte en el país, fue el iniciador en varios otros de América del Sur. Sin embargo, se tendría una idea errónea si no se hiciera notar que, desde el comienzo, los grupos nacionales ocuparon un papel destacado. Aquí, la palabra "nacionales" debe entenderse como "no misioneros", pues en la Argentina cosmopolita muchas veces eran de diversos orígenes.

En esos años, surgieron numerosas congregaciones metodistas en la ciudad de Buenos Aires (La Boca, Barracas, Flores, etc.) o en localidades de las provincias del Litoral y en el centro y centro-oeste del país. En 1882 tuvo lugar la organización como iglesia en la Argentina, abarcando también al Uruguay.

Por entonces, comenzaron a manifestarse algunos aspectos que luego serían reiterados por los demás grupos. Así, por ejemplo, en 1914 se fundó el Colegio Ward, que en 1927 se

El educador y filántropo William C. Morris, según Cao. Revista *Caras y Caretas*.

trasladó a Ramos Mejía, demostrando el interés en la educación. En 1901, se creó el orfanato Nicolás Lowe, que iniciaba la acción social, que también se expresó en la Liga de Templanza antialcohólica. En 1877 había surgido en Montevideo la revista *El Evangelista*, que en 1883 fue sucedida, ya en Buenos Aires, por *El Estandarte*, que luego se convirtió en *El Estandarte Evangélico*, que se publica hasta hoy y es una de las revistas más antiguas del país.

Otra denominación en la que hubo desarrollos importantes fue la de los bautistas. Después de la radicación de ruso-alemanes en Entre Ríos (1878) y el trabajo del suizo Pablo Besson en Esperanza y luego en la capital, en 1903 llegó Sydney M. Sowell, el primer misionero enviado desde los Estados Unidos, quien comenzó a predicar en el barrio de Constitución. Pronto fue seguido por otros y él mismo fue a Rosario, donde unió sus fuerzas a las del bancario irlandés Roberto S. Hosford, quien promovió un movimiento misionero en su país. Otros se establecieron en Montevideo, Santa Fe, Paraná y Mendoza.

En 1909 se organizó un cuerpo nacional, que tomó el nombre de Convención Evangélica Bautista y que desde el principio se dedicó a las publicaciones y las misiones. En el primer sentido, en 1908 fue fundada la revista *El Expositor Bautista*, editada ininterrumpidamente hasta ahora y en el segundo, se enviaron predicadores a Corrientes, el Paraguay y luego a otros lugares, con el aporte que se reunía de las iglesias ya establecidas. En 1914 se publicó el libro *Héroes y Mártires de la Obra Misionera*, que fue traducido al portugués y tuvo influencia continental. Su autor, Juan C. Varetto, además de prolífico escritor, fue un predicador de gran prestigio, que recorrió varias veces toda América. Sowell comenzó, en 1912, a dar clases que se transformaron en el Seminario Bautista, el mayor en la actualidad.

Desde 1927, el misionero B. Foster Stockwell inició la enseñanza teológica para las iglesias metodistas, valdenses y de los Discípulos de Cristo, que llevaron a que, en 1942, se organizara la Facultad Evangélica de Teología. Esta entidad, unida a la Facultad Luterana de Teología, dio origen al Instituto Superior de Enseñanza Teológica en 1970. Varias otras instituciones surgieron, en especial después de 1930, destacándose el Instituto Bíblico Buenos Aires, dirigido por la Alianza Cristiana y Misionera.

Por su parte, los hermanos libres también comenzaron a hacer publicaciones y a expandirse geográficamente, siendo los primeros en

llegar al Noroeste, por ejemplo con Guillermo Payne, que llegó incluso a Bolivia.

Los anglicanos terminaban entonces su trabajo patagónico, por la desaparición de los indios; pero desde 1911 se extendieron en el Noroeste, a partir de Jujuy, con una cadena de establecimientos que tuvieron un resultado sobresaliente, trabajando a la vez en el Chaco paraguayo. En Buenos Aires alcanzó gran relieve la figura de William C. Morris, quizás el protestante más reconocido en la Argentina, por su labor educativa y filantrópica.

Crecían también los adventistas, con especial eficiencia en la consolidación de sus instituciones educativas y médicas. En 1901 se organizaron como Asociación del Río de la Plata y en 1916, como Unión Austral.

Varias denominaciones se dedicaron a la evangelización de los indígenas, incluyendo el desarrollo social y la defensa de sus derechos, con especial éxito. De modo que se puede asegurar que actualmente la mayoría de esa población pertenece a alguna iglesia evangélica.

Esta presentación enumerativa podría producir la sensación de un movimiento inconexo y aun competitivo, pero ello estaría alejado de la realidad. Si bien las diferencias entre los distintos grupos eran claras, existía a la vez un gran sentido de fraternidad, que se puede demostrar en el detalle de que el trato de "hermano" siempre ha sido el uso de todos los evangélicos, palabra esta siempre preferida a la entonces peyorativa de "protestantes" . Ya en 1902 existió una Unión de Obreros Cristianos, en la que se reunían los líderes de las distintas denominaciones en forma no orgánica. La entidad fue sucedida paulatinamente por otras de distinto nombre. Todos los pastores y misioneros predicaban en los púlpitos de las otras iglesias, ya que la esencia de su mensaje era prácticamente igual, con el énfasis determinante en la necesidad de una experiencia personal con Dios bajo el nombre de "conversión". Las revistas publicaban trabajos y noticias de los otros grupos.

Todos colaboraban con las Sociedades Bíblicas, que por mucho tiempo fueron la Británica y la Americana y que luego coordinaron su trabajo, hasta que se formó la entidad nacional, en la que están representadas todas las denominaciones. En 1902 comenzó el trabajo de la Asociación Cristiana de Jóvenes, de origen protestante inglés, pero que en la Argentina casi ha limitado sus actividades al aspecto social, sin identificarse realmente con las iglesias, aunque haya sido denostada como protestante en ciertas épocas.

HACIA LA DÉCADA DEL TREINTA

Las primeras décadas del siglo fueron sustancialmente de fortalecimiento de las denominaciones existentes. Sólo se puede mencionar el ingreso de los menonitas, primero con misioneros norteamericanos y luego con inmigrantes de habla alemana, que comenzaron por radicarse en forma muy pionera en el Chaco paraguayo. Los sucesos posteriores a la Primera Guerra Mundial trajeron al país nuevos grupos étnicos, que buscaban libertades, incluso la religiosa. Desde 1918, llegaron los armenios, que formaron sus propias iglesias, como sucesoras de las de su país. En la misma época, se hicieron presentes quienes escapaban del comunismo soviético –rusos, ucranianos y polacos–. Éstos, en general, constituyeron iglesias conjuntas en los tres idiomas, manteniendo su identidad cultural; casi siempre seguían los conceptos bautistas. En 1933 se

organizó una iglesia japonesa, así como surgieron otras de inmigrantes de varios países europeos.

Una mención aparte debe hacerse sobre la llegada del movimiento pentecostal, muy limitado al principio, pero llamado a un notable desarrollo posterior. Presentaba un nuevo tipo de iglesia, con fuerte énfasis en los dones del Espíritu Santo, así como un aspecto emocional, y posteriormente un papel decisivo en el tema de la sanidad corporal como parte de la salvación. Con el correr del tiempo, su influencia habría de ser sentida por todas las iglesias protestantes, al tiempo que el movimiento carismático se hacía presente en la Iglesia Católica y numerosas iglesias independientes del mismo carácter surgían en forma espontánea, como expresión de un sentido nuevo de religiosidad de fines de siglo. Algunas se han identificado con el ámbito protestante, mientras que otras sostienen doctrinas que las aíslan de esa esfera.

Juan E. Gattinoni, primer obispo de la Iglesia Metodista Argentina.

La aparición del pentecostalismo en la escena nacional se produjo por una interesante combinación de los factores ya descriptos, pues los primeros predicadores, si bien provenían de los Estados Unidos, eran italianos que querían evangelizar la fuerte colonia de sus connacionales en este país. En 1909 llegaron Luis Francesconi, Giácomo Lombardi y Lucía Menna, quienes fueron a la localidad bonaerense de San Cayetano y debieron padecer la cárcel en Necochea por razones no determinadas. Al año siguiente, se trasladaron al Brasil; pero en 1916, Narciso Nantucci y Francisco Aufuzzo, del mismo origen, se radicaron en Buenos Aires, comenzando la que se llamó Asamblea Cristiana.

La Unión de las Asambleas de Dios, del mismo movimiento, fue iniciada por una mujer, Alice B. Wood, quien se radicó en Veintincico de Mayo. En 1913, el dinamarqués Niels Sörensen llegó desde el Canadá como misionero. En 1920 fue seguido por tres misioneros suecos del mismo grupo y en 1928, Mario Mazzucco se separó de ellos, formando la Iglesia de Dios. Por su parte, la Iglesia Pentecostal de Santidad comenzó a trabajar por medio de dos señoritas en la provincia de Buenos Aires en 1930. Luego debieron pasar casi dos décadas para la aparición de nuevas ramas pentecostales, que en ese tiempo eran relativamente pequeñas y con poca vinculación con los demás evangélicos. Desde 1954 se hicieron notorios por actividades públicas en estadios, que convocaron gran cantidad de público.

Fue una época de importante desarrollo de las instituciones ya mencionadas –seminarios, escuelas, obras benéficas, publicaciones– y se mantuvo el sentido de confraternidad no orgánica. Surgieron o continuaron actuando algunas personalidades destacadas. Entre los metodistas, además de Francisco Penzotti, debe mencionarse a Juan E. Gattinoni, un activo pastor y predicador, que llegó a ser el primer obispo de su iglesia en el país. Años después, cuando la iglesia se organizó nacionalmente, su hijo Carlos fue el primer obispo en ese carácter, gozando de amplio respeto. Juan C. Varetto siguió siendo la figura clave de los bautistas, con gran influencia en todo el espectro evangélico por sus numerosos escritos y su estilo de predicación, que determinó la forma nacional de hacerlo. De los muchos más que se podrían mencionar, no ha de olvidarse a Gilberto Lear, respetado estudioso de la Biblia entre los hermanos libres, y Eduardo Palací, que llegó a coronel del Ejército de Salvación y era un ferviente predicador y meritorio poeta.

Todos los grupos de conceptos evangelizadores fueron aumentando en número en forma gradual y permanente, no así los de carácter étnico, cuyo papel fue disminuyendo al haberse interrumpido la inmigración.

ENTRE 1930 Y 1943

La década del treinta mostró un cuadro distinto al del medio siglo anterior, dominado por el liberalismo, lo que era correlativo con los sucesos de Europa. Las nuevas posturas de algunos sectores católicos hicieron tomar vuelo a actitudes polémicas que nunca habían estado totalmente ausentes, aunque variando el tono en los principios de la independencia, en la organización nacional o en las discusiones entre católicos y liberales del 80.

Antes de entrar en el análisis de las situaciones más críticas, debe decirse que todas las iglesias continuaron su tarea de evangelización en forma sostenida y apelando a los distintos medios. Por ejemplo, en 1933 se comenzó a utilizar la radio, con audiciones compartidas por bautistas y metodistas. Juan C. Varetto lo hizo en la primera ocasión.

Iba siendo sentida la necesidad de una mayor unidad, tal como ocurría en otras partes del mundo. Sin embargo, eso no se concretó fácilmente en la Argentina. En 1939 se constituyó la Confederación de Iglesias Evangélicas del Río de la Plata, que abarcaba la Argentina y el Uruguay. El deseo de unir a todos los protestantes no se logró en forma orgánica, porque aunque algunos colaboraron a título personal, no entraron al nuevo cuerpo los bautistas ni los hermanos libres –que eran los más numerosos entre las iglesias nacionales– ni la gran mayoría de los pentecostales y otros grupos menos ligados a las iglesias derivadas de la Reforma.

No es posible reseñar el desarrollo de las distintas denominaciones, incluso porque no se produjeron hechos sobresalientes en ese período. Eso no significa que la actividad hubiera disminuido, sino más bien todo lo contrario. De una o de otra manera, todas continuaban su trabajo, que al estar dirigido casi exclusivamente al plano religioso, en cuanto a lo espiritual, no era noticia, ni producía un impacto particular. La atención de los aspectos sociales fue incrementándose, tanto por una visión ampliada de la responsabilidad en cuanto iglesias cristianas, como por la mayor posibilidad que daba el aumento numérico y la movilidad social de sus componentes.

Juan C. Varetto en la primera audición radial evangélica (1933).

El énfasis estaba puesto siempre en la transformación de la vida gracias a una entrega a la acción divina. Por eso, paralelamente a la predicación estrictamente personalizada, que exigía una decisión individual, hubo siempre un fuerte énfasis ético, combatiendo los vicios y fortaleciendo los vínculos familiares. Todo ello se basaba, de acuerdo con la tradición de la Reforma, en las enseñanzas bíblicas. El estudio de las Escrituras era un elemento básico y muchas congregaciones nacieron de grupos dedicados a ello o a actividades con niños, en lo que se conoce como "escuela dominical". Esta denominación de origen británico resulta inexacta, por cuanto realmente se trata del estudio de la Biblia en clases organizadas por edades.

Del mismo modo, otros dos aspectos tuvieron un desarrollo especial. Uno fue el trabajo de las mujeres, que siempre fue muy fuerte y que, en muchas iglesias, era una base para el crecimiento. Aunque todas tenían grupos organizados, sólo muy lentamente el sector femenino ha ido ocupando posiciones de liderazgo. La Liga Argentina de Mujeres Evangélicas fue un movimiento pionero en cuanto a la unidad. Paralelamente, los jóvenes también creaban sus propias entidades, llamadas ligas, uniones o sociedades, en las que se realizaban actividades de estudio y sociabilización. En este sentido, eran frecuentes las de carácter recreativo, como *picnics* o deportes. Resultó significativo el trabajo de la Federación de Ligas Juveniles Evangélicas, de carácter interdenominacional.

Las distintas corrientes teológicas que predominaban en el mundo protestante se hicieron presentes en el país, aunque casi siempre como eco de los debates en el resto del mundo. El pensamiento liberal, en cuanto a lo doctrinal se entiende, alcanzó a las iglesias más

Dirigentes evangélicos visitan al presidente Juan Domingo Perón en la Casa de Gobierno.

tradicionales, pero afectó realmente en poca medida a la generalidad. Lo mismo puede decirse de la reacción fundamentalista, ya que el énfasis en la enseñanza bíblica era un marco que contenía a los extremos.

Tiempo de dificultades

A pesar de la existencia permanente de sectores extremos en la vida religiosa e intelectual argentina, es posible que nadie hubiera podido presagiar que, un siglo después de proclamada la libertad de cultos en 1853, los no católicos habrían de sufrir definidas discriminaciones y amenazas.

El comienzo de esa actitud puede indicarse en el pensamiento que produjeron la revolución de 1930 y el Congreso Eucarístico Internacional de 1934. Hacia la mitad del siglo XX, aunque con otro contenido verbal, resurgieron los ataques contra el protestantismo, con acusaciones de presuntas alianzas con el imperialismo, la masonería y, en general, con todo lo que era considerado antinacional.

Luego de un tiempo en que las controversias eran sólo verbales o escritas, se produjeron diversos hechos después de la revolución de 1943. Correlativamente, se presentó en todo el continente una fuerte campaña antiprotestante, que reiteraba la idea de que se trataba de una prédica extranjerizante, contraria a los valores nacionales. El episodio más evidente fue una carta pastoral del episcopado, que hacía esa denuncia; pero su eco fue realmente escaso.

El predicador internacional Billy Graham (primero de la derecha), en el estadio de San Lorenzo de Almagro (1962). A su lado, el pastor Santiago Canclini.

Sin embargo, se fueron produciendo sucesos que hicieron de aquella década un tiempo que sólo puede ser recordado como el momento más oscuro en cuanto a la libertad religiosa en el país. El primero fue el establecimiento de la enseñanza religiosa obligatoria en las instituciones educativas oficiales, aunque se pretendía superar la obvia discriminación estableciendo clases de moral, que en la práctica casi nunca funcionaron. Como otras cosas, terminó cuando se produjo la ruptura entre el gobierno y la Iglesia Católica. Los evangélicos reaccionaron con declaraciones, actos y publicaciones. La venta de éstas en la calle produjo agresiones. El 18 de febrero de 1945 se prohibieron las audiciones radiales no católicas, sobre la base de que las ondas son propiedad del Estado y que éste debe protección a la confesión mayoritaria. El fin de esta restricción también ocurrió en el momento ya indicado.

El 31 de diciembre de 1946 se creó el Registro Nacional de Cultos no Católicos, con claro sentido restrictivo. No fue aprobado por el Congreso cuando reinició su actuación, pero fue recreado en 1948 y, aunque se ha intentado moderar su peso, sigue en vigencia como resabio de aquella época y concepción.

Todo el ambiente era de sospecha y limitación a los cultos protestantes. Por ejemplo, cuando en 1949 se reunió en Buenos Aires el Primer Congreso Evangélico de América Latina, con la asistencia de importantes perso-

nalidades extranjeras, un funcionario policial asistió a todas las sesiones para controlar lo que se decía. El más claro intento de limitación radicó en el proyecto de Ley de Ministerios de junio de 1949, en el cual se establecía que habría libertad para ejercer el culto "en sus templos", repitiendo la frase usada en la España franquista y legalizando la prohibición ya existente, por ejemplo, del uso de los medios de comunicación y los espacios públicos.

En éste como en los demás problemas, los protestantes se movieron rápida e insistentemente; si no tuvieron éxito en los otros temas, en este caso sí se consiguió que el proyecto fuera reformado. Existía un respaldo unánime a quienes dirigían la lucha, como los pastores metodistas Julio M. Sabanes y Adam F. Sosa y los bautistas José Pistonesi y, sobre todo, Santiago Canclini, que se convirtió en un símbolo de los principios de libertad religiosa.

Otra situación, tan seria como absurda, se presentó por la aplicación de las normas en las zonas de seguridad, que regulaban la actuación de los extranjeros en las mismas. Partiendo de la base de considerar como cuerpos extranjeros a las iglesias cuyos miembros eran de origen eslavo o alemán, las mismas fueron muy molestadas. En 1952 se produjo el caso de que no se permitiera la inauguración de un templo en Leandro N. Alem, Misiones, aunque era sólo el traslado de uno anterior ya obsoleto. De hecho, este episodio fue superado, pero resulta altamente ilustrativo.

Se puede decir que estas situaciones se extinguieron cuando el régimen rompió con la Iglesia Católica, aunque después se hayan producido algunos hechos residuales.

Desarrollos más recientes

Las situaciones descriptas no se repitieron, sino que más bien, dadas las decisiones del Concilio Vaticano II, la evolución ha sido en el sentido contrario. En realidad, si bien los contactos con la Iglesia Católica sólo han sido hechos por algunas denominaciones e individuos, en general se ha desarrollado una actitud de prudente respeto.

Del mismo modo, se fue dando un proceso de mayor acercamiento entre las distintas ramas protestantes. En 1950, la Confederación de Iglesias fue sucedida por la Federación de Iglesias Evangélicas de la Argentina (FAIE), que agrupa en general a las iglesias más tradicionales. Las de tendencia más evangélica crearon la Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina en 1982 y los grupos pentecostales, la Confederación Evangélica Pentecostal, más adelante. Sin embargo, así como todas usan la designación "evangélica", las líneas entre una organización y otra no son definidas, al punto de que hay iglesias que pertenecen a más de una. Se ha ido dando un proceso cada vez mayor de cooperación; por ejemplo, casi todas las denominaciones participaron en esfuerzos conjuntos de evangelización, de los cuales los más destacados fueron los realizados con el reconocido predicador Billy Graham en 1962 y 1991. Merece hacerse notar la lucha, por parte de líderes e iglesias, por los derechos humanos en tiempos en que los mismos eran afectados.

Se fue produciendo también un cambio en las relaciones internacionales. La presencia e influencia de las misiones extranjeras ha ido disminuyendo, aunque los cambios en estructuras, formas de culto, etc., han sido en gene-

ral lentos, pero asumiendo cada vez más características nacionales. No puede dejar de señalarse la llegada de un número llamativo de iglesias de origen coreano, que al parecer están llamadas a ocupar un lugar importante en el panorama conjunto y, posteriormente, de otras formadas por taiwaneses, no tan numerosas pero con clara fuerza propia.

En otro sentido, ha sido creciente el número de argentinos que han ido como misioneros a todas partes del mundo. Asimismo, los protestantes argentinos han ocupado un lugar destacado, en especial en relación con América Latina. Es imposible enumerar todos los líderes que se han hecho notar y bastará mencionar al predicador Luis Palau, radicado en los Estados Unidos y conocido internacionalmente, y al teólogo José Míguez Bonino, leído en varios idiomas, observador en el Concilio Vaticano II y ex presidente del Consejo Mundial de Iglesias.

En los años más recientes, si bien se puede decir que todas las iglesias han aumentado en número, es sorprendente el crecimiento de las pentecostales, tal como ocurre en casi todo el mundo. Han llegado a ser una clara mayoría e incluyen muchos grupos independientes, nacidos en el país. Al mismo tiempo, los evangélicos han ido ocupando un papel social de mayor trascendencia en todos los niveles, incluso en los gabinetes nacional y provinciales, si bien su actuación e influencia se nota más claramente en los sectores menos desarrollados socialmente. Aunque perduran ciertos dejos discriminatorios, el protestantismo argentino ha adquirido ya su propia fisonomía y puede ser reconocido como una parte definidamente nacional en la vida del país.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

No existe obra general alguna sobre el protestantismo argentino en el siglo XX, por lo que es necesario recurrir a fuentes diversas. Una de ellas la constituyen las historias que han publicado varias denominaciones sobre su propio pasado. Se pueden mencionar las de DANIEL P. MONTI, *Ubicación del metodismo en el Río de la Plata*, Buenos Aires, 1976; ARNOLDO CANCLINI, *Los bautistas en marcha*, Buenos Aires, 1981; CARMELO RACCIATTI, *Evocación*, Buenos Aires, 1981, sobre los hermanos libres; la tesis inédita de ALBERTO F. ROLDÁN, "Comprensión de la realidad social en el discurso teológico de los hermanos libres en la Argentina. 1882-1955", ISEDET, Buenos Aires, 1995; las obras de DOUGLAS MILMINE, *La comunión anglicana en América Latina*, s/l, 1993, y *Don't Cry for Me*, Londres, 1983, esta última sobre las misiones entre los indios; EGIL H. WENSELL, *El poder de una esperanza que educa y sana. Resumen histórico*, Villa General San Martín, 1993, sobre los adventistas; la tesis inédita de NORBERTO SARACCO, "Argentine Pentecostalism: Its Theology and History", Universidad de Birmingham (Gran Bretaña), 1989; los trabajos de ERNESTO SUÁREZ VILELA, *Breve historia de los menonitas*, Buenos Aires, 1967, y JACK SHANNON, *Cien años. Historia de la Alianza Cristiana y Misionera en la Argentina*, Buenos Aires, 1967. MARCELO DALMAS, *Los valdenses en el Río de la Plata*, La Aurora, Buenos Aires, 1987; HERMANN SCHIMIDT, *Geschchte der deutschen evangelischen Gemeinde, Buenos Aires, 1843-1943*, Buenos Aires, 1943; Varios, *Congregación Evangélica Alemana*

en Buenos Aires. Su Historia: 1943-1993, Edigraf, Buenos Aires, 1993; RICARDO PIETRANTONIO, *La Iglesia Luterana de la Cruz del Sur. Antecedentes históricos*, Buenos Aires, 1999. Como estudio metódico del elemento inmigratorio, véase WALDO L. VILLALPANDO (editor), *Las iglesias de trasplante*, Buenos Aires, 1970.

Otra fuente se encuentra en la parte correspondiente de las varias historias o análisis del protestantismo latinoamericano, de las que cabe mencionar: JOSÉ MÍGUEZ BONINO, *Rostros del protestantismo latinoamericano*, Buenos Aires, 1995; JEAN PIERRE BASTIAN, *Breve Historia del Protestantismo en América Latina*, México DF, 1990, y PABLO E. DEIROS, *Historia del cristianismo en América Latina*, Buenos Aires, 1986.

En lo que hace a aspectos particulares, el único estudio regional es el de DAVID R. POWELL, *Historia que faltaba. El protestantismo en Tucumán*, Tucumán, 1998. Sobre la época peronista, la obra de SANTIAGO CANCLINI, *Los evangélicos en el tiempo de Perón. Memorias de un pastor bautista*, Buenos Aires, 1958.

Existen numerosas biografías de distintas personalidades, aunque con sentido narrativo-apologético y no crítico. Entre ellas, se pueden mencionar: JUAN C. VARETTO, *Juan F. Thomson. El apóstol del Plata*, Buenos Aires, 1953; CARLOS T. GATTINONI, *Viejo roble que los vientos no abaten*, Buenos Aires, 1981, sobre la vida de Juan Gattinoni; AGUSTINA V. DE CANCLINI, *Juan C. Varetto. Embajador de Cristo*, Buenos Aires, 1955; BENJAMÍN SOWELL, *Por sendas de gloria y humildad*, Buenos Aires, 1969, sobre Sidney M. Sowell; ISMAEL A. VAGO, *Morris. Una vida dedicada a la niñez*, Buenos Aires, 1957; BERNARDO GONZÁLEZ ARRILI, *Vida y milagros de míster Morris*, Buenos Aires, 1955; DANIEL HALL, *Llanos y montañas*, Buenos Aires, 1913, con memorias de Francisco Penzotti, y sobre esta misma personalidad, CLAUDIO CELADA, *Un apóstol contemporáneo*, Buenos Aires, 1932; A. C. T., *Un hombre bueno. Vida de Jaime Clifford*, Córdoba, 1957; GILBERTO M. LEAR, *Un explorador valiente. La vida de D. Guillermo Payne*, Buenos Aires, 1951. La Junta Bautista de Publicaciones, de Buenos Aires, ha dado a conocer también una serie de biografías breves de personalidades de dicha denominación.

Todas estas obras han surgido dentro del ámbito protestante y tienen las limitaciones críticas que es de suponer. Por el otro lado, siempre en sentido general, los escasos estudios de otras fuentes no son objetivos o, al menos, no logran captar el sentido del trabajo evangélico y no pueden considerarse como autoridades en la materia.

29. Iglesias y religiones orientales

Narciso Binayán Carmona

Este capítulo se ocupa de los cristianos orientales, de los musulmanes y de los budistas. Los primeros incluyen a católicos apostólicos romanos, a ortodoxos (bajo el primado de honor del patriarcado de Constantinopla) y a fieles no calcedonianos de iglesias independientes tanto del Papa como de ese patriarcado. Puede parecer arbitrario el ubicar bajo un mismo título, al lado de éstas, todas ellas cristianas, a religiones diferentes como el Islam y el budismo. No lo es, sin embargo, en el contexto humano de la Argentina, como se verá más adelante. Por lo demás, incluso las primeras, aparentemente tan diferentes, tienen sucesión apostólica válida en todos los casos y sacramentos iguales, igualmente válidos, con ritos que en la mayoría de los casos se entrecruzan: bizantino, armenio, jacobita. El maronita es la única excepción. Tienen todas estas iglesias, sean católicas o no, un elemento común extremadamente importante: ninguna de ellas es latina por el rito o por la tradición. Jamás han usado el latín en el culto y los problemas que, al respecto, han agitado a la Iglesia Católica –en tanto que de rito latino– no han existido ni existen, por tanto, en ninguna de ellas.

También es elemento y dato común a todas ellas, sean católicas o no, la profunda ignorancia que, a su respecto, existía aquí, en todos los niveles, incluida con frecuencia la misma jerarquía eclesiástica. En relación con ello hay un anecdotario abundante que, en algunos casos, ha traído derivaciones graves en el ámbito local. Un ejemplo, desgraciadamente muy frecuente, ha sido la negación de la validez de sacramentos, y otro, la falta de comprensión hacia las tradiciones de Iglesias católicas uniatas por parte de los católicos latinos. Es, por supuesto, difícil aun para el sacerdote –obispo o cura– de rito latino, para no hablar de laicos, comprender que existan católicos apostólicos romanos ajenos por completo a la latinidad. Hay una tendencia humanamente lógica pero doctrinariamente errada, de confundir a la Iglesia Católica Apostólica Romana con la Iglesia de rito latino. Cierto es que éste es abrumadoramente mayoritario pero, de ningún modo, ni el único ni excluyente.

Ahora bien, con excepción de la Iglesia Maronita, católica y con su propio rito, las otras son sectores desprendidos de Iglesias ortodoxas o no calcedonianas que, manteniendo su propio rito, han reconocido el Primado Romano. Llamadas generalmente uniatas, admiten también la acertada denominación de iglesias *sui generis*.

Debe reconocerse que, por distintas razones, en este grupo de iglesias que forman parte de la romana, ha habido y sigue habiendo cierto grado de infiltración latina que ha desfigurado en mayor o menor medida la pureza de las tradiciones de su propio rito, por una parte y, por otra parte, el paso de muchos fieles a la Iglesia Latina.

Por último, tampoco han sido tocadas por la Reforma, excepto a través de misioneros anglosajones modernos. La Reforma y sus principios revolucionarios son aún más ajenos que la latinidad a estas Iglesias que, con mayor o menor medida, son conservadoras y fidelísimas a la tradición apostólica y sacramental.

En cambio, es distinto el caso para los musulmanes, que en la Argentina se encuentran tanto en formas doctrinariamente ortodoxas –sunnitas y shiítas– como pronunciadamente heterodoxas. Pese a representar una tradición distinta a la de la Cristiandad, el Islam comparte también la fe en el Dios único aunque en la interpretación doctrinal sea muy distinto, desde que ve en el concepto de Trinidad la caída en el pecado de "asociacionismo", esto es, de "asociar" con Dios a otras figuras. En cuanto al nombre correcto de Dios para los musulmanes en castellano, es el mismo que para los cristianos: Dios. *Allah* significa simplemente Dios en árabe, como *Gott* en alemán, *Bog* en ruso o *Isten* en húngaro. *Allah* lo usan los cristianos árabes. No es en absoluto una divinidad diferente. La denominación correcta de esta religión es *Islam*, sumisión (a Dios) y el de sus fieles, *musulmanes*, sometidos (a Dios). La palabra "mahometano" es incorrecta y peyorativa. Mahoma fue simplemente un ser humano al que Dios eligió como su profeta, el último, el "Sello de la Profecía".

El Islam acepta, como el cristianismo, las enseñanzas del Antiguo Testamento: Adán y Eva, Noé y el Diluvio Universal, Abraham y su revelación monoteísta, sus hijos Ismael e Isaac, José, los profetas, Moisés, David y Salomón; y del Nuevo: Jesús, su milagroso nacimiento de María, Virgen Inmaculada por una palabra de Dios (véase, por ejemplo, *Corán*, capítulo 3), y un *hadith* (dicho de Mahoma) añade: "todos los hombres pecan desde su nacimiento hasta su muerte, salvo María y su hijo". Tal como el cristianismo, el Islam cree en el Juicio Final –lo presidirá "el profeta Jesús"–, y en la igualdad de todos los seres humanos sin distinción de raza o posición económica o social.

Los budistas representan, en cambio, una tradición religiosa completamente diferente y con formulaciones doctrinarias sustancialmente distintas.

¿Por qué, entonces, reunir elementos tan disímiles en un mismo capítulo? ¿Qué justifica el haber seguido este criterio, aparentemente caprichoso? Porque hay, desde el punto de vista puramente humano, cotidiano, un elemento que, efectivamente, los aglutina. Todos ellos llegaron a la Argentina como colonias de inmigrantes, así se trate de migrantes propiamente dichos o de refugiados. Los primeros que llegaron debieron adaptarse, en tanto que fieles, a un medio ajeno por completo a todo cuanto conocían, el de un país latino con una población predominantemente criolla en sus comienzos, y luego de origen inmediatamente italiano o español y, en lo religioso, católica de rito latino. Recíprocamente exóticos los habitantes del país y los inmigrantes con credos hasta entonces ignorados en la Argentina, las respuestas fueron diversas y con gran frecuencia, conflictivas. En algunos casos, estos grupos lograron preservar

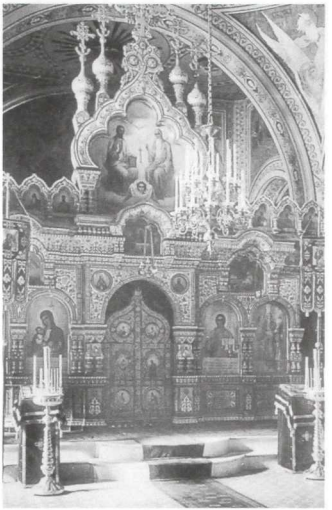
su identidad religiosa y en otros no, en una gama amplísima de situaciones.

La sucinta exposición de los grupos que existen en el país actualmente comprende algo menos de veinte y configura un panorama extremadamente abigarrado, complejo y lleno de matices, desde que refleja un hecho que da la nota distintiva de la Argentina moderna respecto de la anterior: el predominio inmigratorio, que hace del país uno de los más heterogéneos del planeta. Y siendo las iglesias y religiones orientales ejemplos de esa misma heterogeneidad, resulta imposible ocuparse de ellas en forma siquiera ligeramente unitaria.

CIFRAS, COLECTIVIDADES

No es fácil intentar estimaciones con respecto a la cantidad real de fieles de cada uno de estos sectores, en tanto que sí lo es precisar a qué colectividades corresponden.

La más importante numéricamente es la árabe, dividida entre cristianos y musulmanes, con una cifra de algo más de 800.000 personas, conforme con la estimación formulada privadamente por monseñor Meletios Swaity, arzobispo ortodoxo del Patriarcado de Antioquía hace algo más de 35 años, publicada hace un cuarto de siglo. Monseñor Swaity estimó que esos 800.000, prácticamente todos sirios y libaneses, se dividían más o menos por mitades entre cristianos y musulmanes, con un porcentaje ligeramente mayor a favor de estos últimos. Aventuró, además, estimaciones para cada una de las iglesias de los primeros y de los grupos y sectas de los segundos. Correspondían y corresponden al origen religioso y no a la observancia concreta en las generaciones nacidas en la Argentina e incluidas en su estimación. Las otras cantidades manejadas habitualmente carecen de todo fundamento sobre datos concretos y tampoco toman en cuenta la bajísima natalidad y, por tanto, el escaso crecimiento vegetativo de nuestra población. Los 800.000 del cálculo de monseñor Swaity han sido seguidos en este capítulo, por la ponderación del prelado, por una parte, y por su amplio conocimiento de todo el país, por otra. Podría, eventualmente, ser algo más elevada y aun corregida, pero mientras no se cuente con elementos de juicio más precisos es aventurado arriesgarse más, excepto para actualizarla conforme con el crecimiento de todo el país y hablar de alrededor de un millón hacia 1983.



Altar mayor de la Santísima Trinidad, en la Iglesia Ortodoxa Rusa. Diario *La Nación*.

No es el caso para los ucranianos, todos ellos de rito bizantino, y divididos entre una

mayoría católica y una minoría ortodoxa. Aquí hay una estimación sólida y bien fundada: 300.000 personas, incluyendo las generaciones nacidas en su país de origen y sus descendientes en la Argentina.

En cuanto a los armenios, las cantidades son muy dispares, pero pueden calcularse en unas 40.000 almas, con una mayoría abrumadora para la Iglesia Armenia y una minoría para los católicos de rito armenio.

Para los budistas, la base es aproximadamente de cien mil almas, que se dividen en tres partes sensiblemente iguales: japoneses, chinos y coreanos. Todos son de origen budista pero, en su gran mayoría, son hoy cristianos y, en el caso coreano, por ejemplo, lo eran ya al venir a la Argentina, conversos o hijos de conversos en su país.

Hay, además, una suma de colectividades pequeñas: bielorrusos (quizá 50.000 personas), búlgaros (15.000), serbios y montenegrinos (10.000), rusos (5.000). Salvo los bielorrusos, que son parcialmente católicos, son todos masivamente ortodoxos al igual que los griegos (40.000). Lo mismo vale para comunidades diminutas como los rumanos o los georgianos. Los albaneses, que suman unos cuantos miles, son en su mayoría musulmanes de origen y en su minoría, ortodoxos.

En casi todos los casos, tanto iglesias cristianas como sectas o ramas musulmanas y budistas, están estructuradas sobre lineamientos étnicos, conforme se ve por lo antes expuesto. Una gran excepción la constituye la feligresía de la Iglesia Ortodoxa Rusa que es, en su mayoría, de nacionalidades no rusas (bielorrusos, búlgaros, serbios y montenegrinos) que en la Argentina carecen de organización y de jerarquía eclesiástica y concurren, por ello, a iglesias y capillas rusas. Igualmente, hay una porción relativamente elevada de ucranianos ortodoxos que, por idéntica razón, asisten a aquéllas.

Otra excepción a la etnicidad indicada está dada por el proselitismo practicado con relativo éxito por sectores musulmanes, shiítas en especial, así como por bahais y, dentro del budismo, por los sokagakkai.

Existen en la Argentina fieles de la religión sikh, todos ellos originarios del Punjab; pero, según los pocos datos reunidos, no practican el culto de su fe. Viven en Salta y Jujuy.

ALGUNOS ASPECTOS Y DATOS GENERALES

El nacimiento de las diversas Iglesias orientales tiene como punto de partida fechas muy concretas, pese a que hay antecedentes y matices que a veces son de fondo y otros, accidentales y sumamente humanos. Ello incluye hasta errores de interpretación y de idioma –en el sentido más común del término– y con frecuencia ha llevado la incomprensión hasta extremos difíciles de imaginar. Sin dar más que fechas: 1054 es el año en que rompieron la Iglesia Católica y la Iglesia Ortodoxa, excomulgándose mutuamente. Ésta es la fecha de nacimiento del cisma más grave, desde el punto de vista de la importancia de ambas y del número de fieles involucrados. Las excomuniones han sido levantadas en los últimos años, pero la ruptura subsiste. La Iglesia Ortodoxa –esto es, la de rito bizantino– comprende una gran cantidad de iglesias nacionales, llamadas "autocéfalas" (independientes).

Paralelamente, están las iglesias que podrían llamarse "orientales propiamente dichas", esto es, ajenas a la tradición greco-latina del Imperio Romano y luego del Bizantino.

Comprende tanto a la Iglesia Asiria como a las iglesias no calcedonianas, las que no aceptaron las decisiones del IV Concilio Ecuménico, el de Calcedonia, a las que suele darse, erróneamente, el nombre de "monofisitas". Dos de ellas están representadas en la Argentina: la armenia y la jacobita.

En el plano puramente litúrgico, existen entre estas iglesias y la Católica de rito latino numerosos aspectos y modalidades diferentes. La misa se da siempre de espaldas al pueblo, inclusive entre los católicos. El altar está separado de la nave por una cortina en las iglesias no calcedonianas –incluidas las uniatas del mismo rito–, y por una pared, el iconostasio, en las ortodoxas –incluyendo, igualmente, a las uniatas–. En cambio, por influencia latina, la Iglesia Maronita no usa ni uno ni otro.

En cuanto al idioma del culto, según el caso, se usan el eslavo antiguo, el armenio antiguo, el griego y así sucesivamente, incluyendo a veces el árabe o el castellano. Las Iglesias Jacobita y Maronita utilizan el arameo. En la predicación se hace uso preferente del castellano, al haberse multiplicado las generaciones nacidas en la Argentina.

En lo que hace a los sacramentos, que son los mismos que en la Iglesia Católica (y en esto, sin distinción de ritos), existen usos particulares que sería ocioso enumerar. Por citar un caso, la Iglesia Armenia administra junto con el Bautismo (con inmersión completa), la Primera Comunión (siempre en las dos especies, pero en el caso de los recién nacidos, tocando sólo su lengua con el pan –no hostia– mojado en vino), la Confirmación y la Extremaunción. Igualmente, la Confesión es generalmente colectiva, leyendo el sacerdote la lista de todos los pecados posibles. Puede hacerse, sin embargo, confesión particular.

Vista de la Catedral ucraniana del Patrocinio de la Santísima Virgen, construida en Buenos Aires, en estilo barroco cosaco del siglo XVIII. Revista *Archivum*, 1969.

En su Sumo Pontificado, Juan Pablo II ha puesto de relieve con singular insistencia la necesidad de que la Iglesia "vuelva a respirar plenamente con sus 'dos pulmones', Oriente y Occidente. Como he dicho varias veces esto es hoy más necesario que nunca". Ha precisado también la necesidad del diálogo con los musulmanes a través de los puntos de unión que comparten la Cristiandad y el Islam.

Reiterando lo impreciso de las cifras, debe tomarse en cuenta que en tiempos recientes existe, en muchos de los sectores religiosos aquí analizados, una conversión a "sectas" heterodoxas, así como, en altísima escala, una disolución en la sociedad secularizada e indiferente a la religión, característica del medio

y de la época. Existen también iglesias protestantes organizadas en varias colectividades orientales (por ejemplo, ucranianos y armenios) y del Extremo Oriente (por ejemplo, coreanos).

Finalmente, debe recordarse que la fecha de 1914 –comienzo del período tratado en esta parte de la obra– debe retocarse en este caso, ya que al menos seis iglesias –la Ortodoxa árabe, la Griega y la Rusa, la Maronita, la Ucraniana católica y la Armenia– nacieron con clero propio en el período inmediatamente anterior, entre 1889 y 1912. Por lo que aquí se partirá de la fecha de 1889.

IGLESIAS ORTODOXAS (RITO BIZANTINO)

En la Argentina, la Iglesia Ortodoxa nació con la llegada de fieles dentro de las oleadas de inmigrantes durante la presidencia de Miguel Juárez Celman, en la penúltima década del siglo XIX. Para su atención espiritual se dirigieron al zar de Rusia, Alejandro III (1881-1894), aunque en su mayoría no eran eslavos, sino griegos y árabes, con pequeñas cantidades de montenegrinos. El emperador envió al padre Miguel Ivanoff (1889). Dos años después, lo siguió el padre Constantino Izratsoff, por cuyos esfuerzos se construyó la primera iglesia, la de la Santísima Trinidad, que cuenta con un icono de la Virgen con reliquias de santos enviadas desde el monte Athos. Es uno de los templos más hermosos de la Argentina y el más notable de los orientales en el continente.

Los fieles árabes (Patriarcado de Antioquía) constan desde 1889, pero aunque desde 1903 tuvieron sus propios sacerdotes, dependían jerárquicamente de la Iglesia Rusa. Sólo en 1921 se dieron organización propia y su primer obispo, monseñor Sergio Sammi, fue designado recién en 1950. La feligresía contaría 150.000 almas (Swaity) o 200.000 (estimación actualizada). Se calcula que hay unos 20.000 fieles creyentes o practicantes. A sus cultos asiste un alto porcentaje de católicos latinos y también quizás unos 2.000 musulmanes, debido a la gran devoción hacia San Jorge, que en Siria y Líbano es común a cristianos y musulmanes.

Hay templos en la ciudad de Buenos Aires –la catedral, San Jorge– y en Rosario, Córdoba, San Miguel de Tucumán, Venado Tuerto, Mendoza, Pergamino, Junín, San Fernando, Santa Fe y Santiago del Estero.

En sus comienzos, los griegos fueron atendidos por el sacerdote ruso hasta que llegó el archimandrita Jacobo que, en 1907, ofició la primera misa en griego. Pero sólo al año siguiente se radicó definitivamente un sacerdote, el padre Nicolás Koletis, y la organización comenzó mucho más tarde, en 1938. Hay obispo desde 1951, cuando llegó monseñor Irineo Cassimatis; pero la diócesis se creó después. Inicialmente dependía de Nueva York, pero ahora está bajo la jurisdicción directa del Patriarcado Ecuménico de Constantinopla. Su catedral –Asunción de la Virgen– está en Buenos Aires, con iglesias en Nueva Pompeya, Remedios de Escalada y Berisso.

La Iglesia Ucraniana, por su parte, ha tenido una vida azarosa, eco trajinado de la situación política de su país bajo el régimen soviético. Sufre, además, de una falta endémica de vocaciones. La comunidad –de quizás un tercio de la colectividad, o sea, unas 70.000 almas– tiene su catedral en la iglesia de Santo Pokrov, de la Capital Federal, y dos iglesias en la provincia de Buenos Aires y otras dos en el Chaco, pero sólo cuenta con dos sacerdotes.

En cuanto a la Iglesia Rusa, está dividida en dos ramas como eco de la revolución bolchevique. El padre Izratsoff se separó en 1926 del Patriarcado de Moscú y pasó a la obediencia de la Iglesia Ortodoxa Rusa en el exterior (o de la emigración), cuya jerarquía se instaló finalmente en las cercanías de Nueva York, donde fue consagrado el primer obispo, monseñor Pantaleimón Rudik (1948). No hay ahora obispo titular y las diversas iglesias dependen del metropolitano Philaretos de Nueva York. En la ciudad de Buenos Aires, la catedral de la Resurrección está ubicada en Núñez 3541, no en el templo tradicional del parque Lezama, y hay varias parroquias en Misiones y una en el Chaco. La feligresía se calcula entre 35.000 y 40.000 personas, cifra muy difícil de evaluar con precisión.

Un interesante ejemplo de los problemas que ha debido sufrir la Iglesia Oriental en la Argentina, lo da la parroquia ucraniana de Tres Capones, Misiones. Sus fieles –católicos (de rito bizantino) en su mayoría, con una pequeña minoría de ortodoxos– pidieron en 1907 al obispo de Corrientes el envío de un sacerdote de rito bizantino. El clero polaco local –latino– se opuso y se dirigieron entonces al padre Izratsoff, quien aceptó consagrar la capilla que habían edificado, pero les exigió pasar a la Iglesia Rusa. De esta manera, por una combinación de nacionalismo y de incomprensión, esos fieles cambiaron, si no de religión, de obediencia, y las cosas han quedado así. La historia tuvo, en su época, gran repercusión tanto en la Iglesia Ucraniana Católica como en la Nunciatura Apostólica y con ecos hasta en la Santa Sede.

Por su parte, la Iglesia del Patriarcado de Moscú surgió a partir del pedido de una parte de la feligresía (1941). En 1943 se creó un obispado, cuyo primer titular, monseñor Fedor (Teodoro) Tukachev, asumió en 1947. Con catedral en la Asunción de la Santísima Virgen, en la calle Bulnes 1743 de Buenos Aires, tiene cuatro parroquias, todas en Misiones, y se calcula que cuenta con 9.000 fieles.

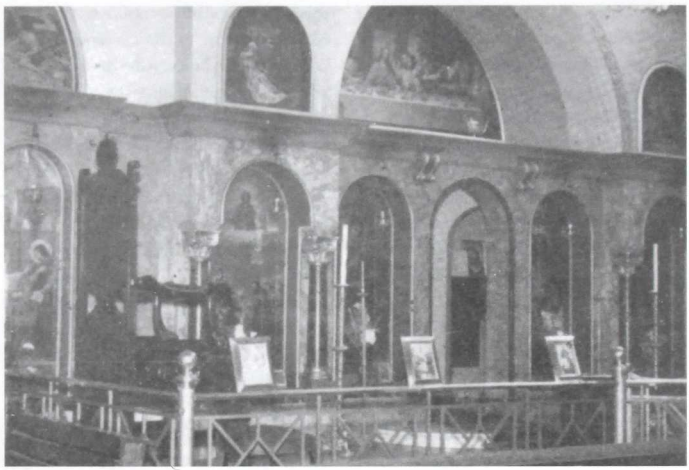
IGLESIAS CATÓLICAS (MARONITA Y UNIATAS)

Puramente árabe, mayoritariamente libanesa y con rito propio, la Iglesia Maronita comenzó su actividad en la Argentina con los padres Miguel Hallar y Juan Ghossen, que establecieron la Misión Libanesa Maronita en 1901. Tiene su sede central en San Juan Marón (Paraguay 834, Buenos Aires), y otras tres parroquias en San Miguel de Tucumán, Godoy Cruz, Mendoza y Villa Lynch (provincia de Buenos Aires).

La cantidad de fieles sería de cien mil (según monseñor Swaity), pero es singularmente difícil –más que en cualquier otro caso cristiano– precisar la exactitud de cualquier estimación, ya que la frecuentación de iglesias latinas y el paso a la Iglesia latina ha diluido singularmente a la feligresía. Existen, por ejemplo, sesenta sacerdotes latinos de origen maronita e, inclusive, un obispo (monseñor Miguel Hesayne, de Viedma). Es la Iglesia oriental más influida por la latina.

De rito bizantino hay dos iglesias con organización. Sin ella, y con su propio rito, está la Siríaca Unida (jacobita), carente de clero e iglesia, pero cuyos fieles por origen podrían ascender, quizás, a 15.000.

La Iglesia Ucraniana tiene su origen en la Argentina con el padre Clemente Brzujovsky, de la orden de San Basilio Magno.



Vista del iconostasio de la Catedral Ortodoxa Griega de la Asunción de la Virgen, Buenos Aires. Revista *Archivum*, 1969.

Ofició la primera misa en Posadas, el 21 de marzo de 1908 y construyó las primeras capillas, todas en Misiones. La estructura centralizada comienza con la designación del vicario, padre José Halabarda, en 1950, a quien siguió el primer obispo, monseñor Andrés Sapelak en 1961. La catedral, Nuestra Señora del Patrocinio (Ramón L. Falcón 3960, Capital Federal), tiene bajo su autoridad a seis parroquias en la provincia de Buenos Aires, cinco en Misiones, una en Mendoza y una en el Chaco.

La feligresía se estima entre 140.000 y 160.000 personas, a las que deben sumarse unas 4.000 llegadas recientemente desde Ucrania y de extrema devoción. La concurrencia regular a la iglesia es baja (uno por ciento en la Capital Federal y partidos vecinos; cinco por ciento en el interior), en tanto que la bendición de las casas la practica al menos el 80 por ciento de las familias, aparte de la observancia de diversas devociones propias.

Es rarísima la conversión a sectas heterodoxas, pero relativamente alta la concurrencia a templos latinos, así como cierta indiferencia, en especial entre la juventud.

La Iglesia Melkita, árabe, vio llegar a los primeros fieles a fines del siglo XIX, pero la organización surgió con monseñor Elías Andraos en 1939. Luego ha tenido diversos problemas y hoy sólo cuenta con parroquias en Córdoba y Rosario.

Por último, en lo que se refiere a la Iglesia Católica Armenia (rito armenio), consta la existencia de fieles con actividad ya en 1918; pero el primer sacerdote, padre Hantouch, llegó en 1922 y estuvo sólo un año. En 1924 llegó el padre Juan Bautista Kazezián, que la organizó, y en 1981 se creó una diócesis para

El altar de la Catedral armenia de San Gregorio el Iluminador de Buenos Aires. Revista *Archivum*, 1969.

toda Sudamérica, con sede en Buenos Aires. A su frente fue designado monseñor Vartán Waldir Boghossián.

Hay un solo templo, catedral y parroquia a la vez, Nuestra Señora de Narek (Charcas 3529) y la feligresía anotada es de mil personas.

IGLESIAS NO CALCEDONIAS (U ORIENTALES PROPIAMENTE DICHAS)

Son sólo dos en el país: la Armenia y la Siriana Ortodoxa (Jacobita), cada una con su propio rito y ambas rigurosamente étnicas, totalmente armenia la primera y totalmente árabe la segunda.

Hay fieles armenios aislados en la primera década del siglo XX, pero una comunidad nació sólo en 1909, a raíz de la matanza turca de Adaná producida ese año. El primer sacerdote fue el padre Bagdasar Barasatián, que ofició la primera misa el Domingo de Resurrección de 1912. La jerarquía se instaló con la llegada del primer obispo, monseñor Karekín Jachadurián en 1938, quien consagró ese mismo año la catedral de San Gregorio el Iluminador (Armenia 1353). Hay otras dos iglesias en la ciudad de Buenos Aires, así como dos capillas y otros tres templos: uno en Valentín Alsina, otro en Florida y otro en Córdoba. La capilla de la Santísima Trinidad –en el cementerio armenio en San Justo– es compartida, según la Iglesia del difunto, con los armenios católicos y protestantes.

La concurrencia a las iglesias es escasa y casi nulas las vocaciones. Se exceptúan de lo primero aniversarios como el Domingo de Resurrección, los *hokehankisd* (aniversarios fúnebres a los 40 días de una muerte o en ocasión de la fecha de matanzas turcas, sean

de tipo nacional –24 de abril– o particular –día en que se la realizó en determinada ciudad–). También están desapareciendo las devociones familiares, aunque se mantiene bastante la bendición de las casas (con sacerdote) y menos, la de incensar todas las piezas de una casa los sábados a las cinco de la tarde (particular).

A su vez, la Iglesia Siriana Ortodoxa de Antioquía se organizó con el primer vicario patriarcal, padre Abdul Massid Dulabani, en 1920. Tiene su sede central en San Pedro de Antioquía, La Plata, con templos en Buenos Aires, Córdoba, y Frías, Santiago del Estero. La feligresía es de entre 1.700 y 2.000 familias.

LOS MUSULMANES

La doctrina musulmana se resume íntegra en la profesión de fe: "No hay más Dios que Dios y Mahoma es su profeta". La unidad de Dios es el punto esencial de toda su religión y coincide en ello con el judaísmo, ya que la doctrina de la Trinidad es el dogma cristiano que ambas rechazan más categóricamente.

El Islam no tiene sacerdotes ni templos. La oración puede hacerse, y generalmente se hace, particularmente en la casa del feligrés o en cualquier lugar donde se halle en la hora ritualmente fijada. Sin embargo, existe la costumbre de orar comunitariamente en una mezquita los días viernes al mediodía y en algunas fiestas muy destacadas. La oración en las mezquitas se efectúa bajo la dirección de un *imán*, que sin ser sacerdote, de hecho cumple funciones parecidas a las de tal. Es un hombre docto, si ello es posible, o al menos, versado en la doctrina. A su cargo está también el sermón de la oración comunitaria del viernes. Entre los shiítas, existe toda una compleja jerarquía de hombres doctos que, en la práctica, es muy difícil distinguir de un clero.

Ya se ha indicado que no hay estimación seria alguna sobre la cantidad de musulmanes en la Argentina. A partir de los cálculos fundados de monseñor Swaity, ya citados, puede hablarse de unos 400.000 hace algo más de 35 años. Actualizada con el crecimiento de la población total, podría hablarse de unos 500.000 de origen musulmán, contados los nacidos en Siria y Líbano y sus descendientes. Las cifras censales de 1947 y 1960 desautorizan todas las otras estimaciones: 18.764 en el primer caso y 14.262 en el segundo (IV y V Censos Nacionales). En el último, sólo se preguntó religión a los mayores de 5 años. En el detalle por provincias de dichos censos, las cifras son coincidentes.

Consta la llegada de musulmanes desde la última década del siglo XIX, pero a escala masiva no son relevantes hasta el XX. No existen mezquitas, pero hay oficios comunitarios en casas de oración (*musallah*) en varios barrios porteños, en San Miguel de Tucumán, Mendoza, Córdoba, Salta, Jujuy y otras localidades. La cantidad de fieles que asiste no pasa de algunos centenares, calculándose como observantes quizás hasta un millar de familias.

Para conducir las oraciones viajan regularmente al país por meses o años *imanes* contratados, generalmente egipcios. Hay una sola carnicería ritual (*halal*) en las calles Morón y Campana, en el barrio porteño de Floresta, donde se vende la carne faenada ritualmente con la res dirigida hacia La Meca. El matarife debe cortar de un solo tajo yugular y carótidas, diciendo *bismilah* (en el nombre de Dios), y el animal se desangra en su totalidad.

Hay un Cementerio Islámico en San Justo. La peregrinación a La Meca es cumplida sólo por algunas personas por año, que reciben una visa especial de Arabia Saudita, otorgada únicamente a musulmanes. En la Argentina, no existen circuncidadores musulmanes y las familias que cumplen con esta costumbre –y son pocas– recurren a *mohels* judíos o a médicos.

En la Argentina, el Corán fue traducido por primera vez en forma tentativa en 1945, por iniciativa de Safiuddín Rahhal, con la colaboración de Santiago M. Peralta; pero sólo se publicó el primer tomo de los tres proyectados. Luego se publicó, completa, la traducción de Ahmed Abboud, con la colaboración de Rafael Castellanos, que alcanzó tres ediciones: 1953 (tirada de 2000 ejemplares); 1974 (4000), y 1980 (4000). También hay dos modernas, realizadas en España, que se han distribuido moderadamente en la Argentina: la de Juan Vernet en 1953 y la de Julio Cortés en 1983.

Las cifras por ramas, según Swaity, serían de unos 150.000 de origen sunnita (*sunna*, tradición) y unos cien mil de origen shiíta (*Shía*, partido), ambas sin mayores diferencias ni en doctrina ni en práctica. No es lo mismo para varias sectas heterodoxas originadas principalmente en el ismaelismo, secta muy particular del shiísmo. Dos de ellas –alawitas (unos 150.000 fieles, por lo menos) y drusos (10.000)– son consideradas por estudiosos de relieve como religiones separadas, iniciáticas y no musulmanas en sentido estricto. Lo mismo puede decirse de los bahais, pese a que aceptan la misión profética de Mahoma. Son las únicas que realizan un activo proselitismo y la gran mayoría de sus fieles son conversos de origen cristiano.

LOS BUDISTAS

Si bien la mayoría de los habitantes de la Argentina de origen chino, coreano y japonés son de origen budista, en la práctica, las tres colectividades son en su gran mayoría cristianas, ya sean católicas o protestantes. Los budistas son muy pocos dentro de ellas y corresponden a tres sectas del "Gran Vehículo" (*mahayana*).

La primera de estas sectas la constituye el amidismo, seguido por los budistas chinos y por una parte de los japoneses. Para llegar al Paraíso de Amitabha, el Buda de la Luz Infinita, debe ofrecerse un amor místico a la divinidad. Su doctrina se expone en el *Sukhavati Sutra*. Sus actos de culto son alabanzas a los budas, oraciones y meditación. Fue la primera que se organizó aquí (1958).

Por su parte, los budistas coreanos locales siguen la escuela de la meditación y ésta, con la lectura del *Chun Surlkyong*, constituye la esencia de sus actos de culto. En cuanto a la tercera, la Soka Gakkai, nace con Nichiren, "el más original y el más radical de los reformadores del budismo japonés" (siglo XIII). En 1964 se organizó su primer "cabildo" (*shibu*) con unas 30 personas, incluido un argentino de origen no nipón. Para 1983, los fieles –en su mayoría, conversos no nipones– eran entre cinco y seis mil. Sus devociones están centradas en la lectura del *Sutra de la Flor de Loto*.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Es muy poco lo que se ha publicado en lo relativo a las Iglesias y las religiones orientales en la Argentina. Existe, en cambio, una bibliografía abundante sobre las doctrinas respectivas.

Para la Argentina, se puede consultar la obra general publicada por la COMISIÓN ECUMÉNICA DE IGLESIAS CRISTIANAS EN LA ARGENTINA, *Guía Informativa de la Comisión Ecuménica de las Iglesias Cristianas en la Argentina*, Buenos Aires, 1998. Da tanto un panorama general de las principales iglesias como de su ubicación doctrinaria. Incluye a la Iglesia Católica en general, sin detallar las uniatas. También se refiere a varias iglesias protestantes. En lo que hace a las orientales, en algunos casos da cifras que son, a juicio del autor de este capítulo, extremadamente exageradas; no ha sido incluida la Iglesia Ortodoxa Rusa en la emigración.

La publicación editada por la EPARQUÍA ARMENIA SAN GREGORIO DE NAREK, *Iglesias Orientales Católicas en la República Argentina. Guía Eclesiástica*, Buenos Aires, 1992, trae un prolijo detalle de todas las instituciones de cada iglesia uniata, incluida la nómina de sacerdotes. Aparece también una biografía de la autoridad máxima de cada una en el mundo y en la Argentina. Sobre las cifras de fieles, caben las mismas reservas que en el caso anterior.

Un panorama muy completo de la vida espiritual ucraniana en la Argentina, dentro del cuadro de la actividad general de la colectividad, se halla en el trabajo de MYJAILO WASYLYK, *Inmigración ucraniana en la República Argentina*, Buenos Aires, 2000. Da detalles de problemas específicos a lo largo de la historia local, e incluye tanto a la Iglesia Unista como a la Ortodoxa ucraniana y a los sectores protestantes. Las cifras incluidas en la obra son especialmente prolijas y han interesado al autor desde hace varias décadas. Ha publicado varios trabajos sobre el tema en lengua ucraniana.

El trabajo redactado por el primer sacerdote oriental radicado en el país, CONSTANTINO IZRATSOFF, un folleto sin título sobre los comienzos de la vida espiritual ortodoxa en la Argentina, Buenos Aires, 1904, trae datos, escuetos pero muy valiosos.

También pueden consultarse los trabajos de NARCISO BINAYÁN CARMONA, "La Iglesia Oriental en la Argentina", *Archivum*, vol. XI, Buenos Aires, 1969, y *Del pasado al futuro. Los armenios en la Argentina*, Buenos Aires, 1996. El primero da una breve exposición de la doctrina de las diversas iglesias, sus orígenes en el país, sus autoridades desde su organización, sus números y sus parroquias. El segundo incluye un capítulo sobre la doctrina de la Iglesia Armenia y su historia en la Argentina y en general, así como datos sobre la Iglesia Armenia Católica y la historia del protestantismo armenio. Transcribe varios textos doctrinarios que precisan que la Iglesia Armenia no profesa la herejía monofisita. Son de utilidad también para las que tienen intercomunión con ella: la Jacobita (presente en la Argentina) y las no representadas (Copta y Siro-Malankarica). Se analiza, con especial detalle, la información sobre número de fieles.

En general, sobre los ritos cristianos tratados en este capítulo, se puede consultar la obra clásica y muy completa de R. JANIN, *Églises orientales et rites orientaux*, París, 1955. Para las iglesias no calcedonianas, debe corregirse respecto de su alegado monofisismo, así como

sobre el carácter no nestoriano de la Iglesia Asiria.

En la "Déclaration christologique commune entre l'Église Catholique et l'Église Assyrienne de l'Orient", *Courrier Écoumenique du Moyen Orient*, nº 24, III, Beirut, 1994, se incluye, con otra documentación, la declaración conjunta de Juan Pablo II y del Catolicós-Patriarca de la Iglesia Asiria de Oriente, Mar Denkha IV, del 11 de noviembre de 1994. En ella se puntualiza que "la Iglesia Asiria de Oriente ruega a la Virgen María en tanto que 'Madre de Cristo nuestro Dios y Salvador'. A la luz de esta misma fe, la tradición católica se dirige a la Virgen María como 'Madre de Dios' e igualmente como 'Madre de Cristo'. Unos y otros reconocemos la legitimidad y exactitud de estas expresiones de la misma fe y respetamos la preferencia de cada Iglesia en su vida litúrgica y su piedad".

Sobre los musulmanes, puede consultarse ROBERT CASPAR, *Para una visión cristiana del Islam*, Santander, 1995. En forma muy sucinta, esta obra indica que, pese a una impresión general contraria, "algunos pensadores musulmanes –antiguos y sobre todo 'modernos'– han estudiado la doctrina cristiana y se han convencido de que el cristianismo es un verdadero monoteísmo, por muy diferente que puede ser del monoteísmo musulmán". Siendo éste el principal punto de diferencia y como punto de partida para un conocimiento más amplio, este resumen es aquí suficiente. Asimismo, véanse los artículos de M. E. YAPP, "Duruzi"; M. G. HODGSON, "Darazi"; C. E. BOSWORTH, "Nusayriyya", y A. BAUSANI, "Bahais", en *Encyclopaedia of Islam*, Leyden, s/f. Es una obra clásica y muy autorizada para conocer las doctrinas de las sectas indicadas en el texto y existentes en la Argentina (alawitas, drusos y bahais).

Con respecto a los budistas, véanse los trabajos de WALTER GARDINI, *Religiones y literatura del Japón*, Buenos Aires, 1995, que precisa la doctrina de Nichiren, y de HENRY ARON, *Le Bouddhisme*, París, 1966, resumen escueto y muy útil.

Asimismo, en la elaboración de este capítulo se han empleado informaciones facilitadas por las respectivas autoridades religiosas o ratificadas por éstas, así como por la consulta al Registro de Cultos de la Secretaría de Estado de Culto.

30. El judaísmo

León Klenicki

El presente capítulo, que aborda la experiencia del judaísmo religioso liberal durante el siglo XX, es una breve introducción a un desarrollo que introdujo grandes cambios en la vida espiritual y religiosa de la comunidad judía en la Argentina. Este proceso de crecimiento interior se dio en forma paralela con los nuevos desarrollos en la vida espiritual y política de la Nación. La comunidad judía dejó de ser un grupo de inmigrantes, para convertirse en una colectividad enraizada en el país, que compartía las realidades nacionales. Los antecedentes básicos de la vida religiosa pasada sirven como puente para la comprensión del desarrollo de nuevas tendencias teológicas en la comunidad, recreando la atmósfera que conformó el liberalismo religioso judío que siguió su propio camino de integración en el país.

El comienzo de la vida religiosa organizada

El primer ritual religioso oficial judío en la Argentina se registró en 1860 y consistió en un matrimonio. Un grupo que se reunió para la liturgia de las Altas Fiestas en 1862, fue el comienzo de la Congregación Israelita de la República Argentina. Esta congregación fue fundada en 1868 y sirvió a la comunidad judía de Buenos Aires, ocupándose de los principales aspectos de la vida religiosa, los matrimonios, las circuncisiones y los entierros en el cementerio de disidentes. Se le permitió llevar un registro oficial de los nacimientos, matrimonios y defunciones. Henry Joseph fue elegido para servir como su rabino oficial y gozó de facultades para otorgar certificados de matrimonio y de defunción. Fue confirmado como rabino por el Conciliábulo Francés de 1883.

Los acontecimientos antisemitas que tuvieron lugar en Rusia a fin del siglo XIX impulsaron a muchos judíos a abandonar ese país y establecerse en la Argentina, como así también en los Estados Unidos. La inmigración en gran escala a la Argentina comenzó sólo a fin de la década de 1880. La Asociación de Colonización Judía trajo a muchos emigrantes de Rusia –los ashkenazis–, pero una minoría de sefardíes llegó del Imperio Otomano y del norte de Africa. Eran los descendientes de los judíos expulsados de España por la reina Isabel I.

La llegada del buque *Weser*, el 14 de agosto de 1889, fundó las bases para los asentamientos culturales en las provincias del Litoral. Los judíos se establecieron en Entre Ríos y

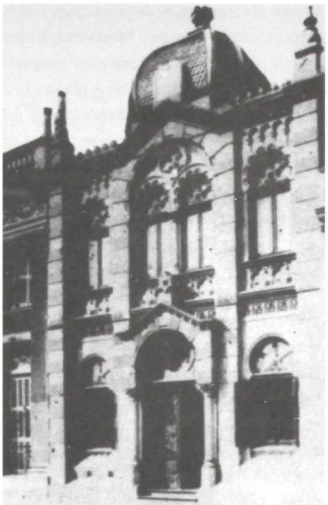
otras provincias y crearon las colonias que fueron los antecedentes del movimiento de los *kibutz* en Israel. Muchos de los descendientes de aquellos granjeros llegaron a ser, en el siglo XX, abogados y médicos o líderes culturales reconocidos.

En Buenos Aires se creó una sociedad de entierros que fue la base del Centro de la Comunidad Judía (Buenos Aires Kehillah). El grupo se estableció en 1849. Hubo dos movimientos seculares que influyeron en la vida espiritual de la comunidad. Uno era de orientación sionista, centrado en la creación de un Estado judío en Medio Oriente. El otro era el grupo bundista, de compromiso socialista, que promovía el idish como lengua de la comunidad judía. Este grupo publicaba revistas y libros y fue muy activo, junto con los inmigrantes italianos, en la creación de los sindicatos en la Argentina.

Los años treinta crearon problemas especiales. En algunos aspectos, éstos comenzaron durante la Semana Trágica del 7 al 13 de enero de 1919, cuando se organizó un *pogrom* contra la comunidad judía, luego de una huelga general de trabajadores. Los judíos fueron acusados de bolcheviques y de desear la instauración de una "república popular" en el país. Irónicamente, muchos judíos que venían de Europa oriental, escapando básicamente del régimen comunista en Rusia, fueron acusados de ser agentes comunistas. Como resultado de esa interpretación derechista, los judíos fueron llamados "rusos", aunque muchos provenían de Lituania, Polonia y otros países.

La cultura se transformó en el modo secular de identificación judía en el país. La prensa idish, el movimiento sionista y el trabajo de los grupos integracionistas, crearon un compromiso e identidad seculares que, en el presente, se encuentran en crisis en la Argentina. Un grupo de dirigentes, principalmente profesionales e intelectuales, crearon la Sociedad Hebraica Argentina, un centro deportivo y cultural que se transformó en uno de los focos de la vida intelectual en la Argentina. La Hebraica invitó a Albert Einstein, como también a otros líderes espirituales judíos, a dar conferencias. Su biblioteca fue el centro más importante de libros y literatura judía hasta la creación del Seminario Rabínico por parte del movimiento conservador, actualmente la biblioteca judía más importante del país.

El período de los años cuarenta encontró a los judíos encarando nuevos desafíos. El golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930 introdujo en la vida política del país el fascismo y un nacionalismo fanático que negaba el derecho de las minorías de conducir sus propias vidas. Desde 1933 hasta 1943, entre 20.000 y 30.000 judíos ingresaron a la Argentina a través de los países limítrofes. La inmigración de judíos estaba prohibida, aunque no oficialmente, pero era una realidad para los judíos que vivían en Europa y buscaban refugio. Después de 1943, cuando la comunidad judía conoció el Holocausto, el gobierno estuvo dispuesto a aceptar mil niños judíos, pero desafortunadamente esta operación nunca fue concretada. La Delegación de Asociaciones Israelitas en la Argentina (DAIA) fue creada en 1939 para combatir el antisemitismo y la expansión de la propaganda fascista. Los judíos centroeuropeos crearon sus propias organizaciones religiosas y comunitarias, como por ejemplo, la Asociación Filantrópica Israelita, fundada en 1933, y la *Juedische Kulturgemeinschaft*, creada en 1936. La primera era de tendencia religiosa ortodoxa y la segunda, más liberal.



Antiguo templo de la Congregación Israelita de la República Argentina, en la calle Libertad 785, Buenos Aires. Ricardo Feierstein, *Historia de los judíos argentinos.*

En 1948, la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) se transformó en la asociación judía oficial a cargo de la educación, el hospital de la colectividad, la asistencia social y los cementerios. En 1952, se creó una organización que abarcaba centros comunitarios judíos que vinculaban a 140 comunidades en el país.

LA VIDA RELIGIOSA HASTA LA DÉCADA DEL SESENTA

La vida religiosa judía en la Argentina puede dividirse en tres períodos. Un período va de 1860 a 1914; el segundo, de 1914 a 1945, y el tercero, desde este último año a nuestros días.

El período 1860-1914 está relacionado con el primer movimiento inmigratorio y su establecimiento en las colonias del área del Litoral. Estos primeros inmigrantes confiaban en los rabinos o estudiantes rabínicos de Europa occidental para su vida espiritual, como también en el *Shohatim*, que estaba a cargo del sacrificio ritual del ganado para consumo. El primer rabino conocido fue Aaron Goldman, de Moisesville, centro de la vida judía de las colonias. Entre 1907 y 1908, se creó Belez, una escuela rabínica de corta vida. La falta de asistencia rabínica y el proceso de integración a la vida y cultura argentinas crearon un vacío en la vida religiosa de las colonias. Mientras tanto, en Buenos Aires, la Congregación Israelita de la República Argentina era el centro de la vida religiosa judía de la ciudad. Su sinagoga acabó siendo conocida como "la sinagoga de la calle Libertad", que fue un centro de vida religiosa judía conservadora por muchos años. Los sefardíes crearon las Congregaciones Latinas de los Judíos de Marruecos.

La vida religiosa judía se estaba transformando en una realidad visible dentro de la vida cotidiana de la ciudad. Hasta 1897, los judíos fueron enterrados en el cementerio protestante. Más tarde hubo que alquilar tumbas en un cementerio católico. Fue luego de 1910 que la comunidad judía pudo tener su propio cementerio, superando dificultades legales y económicas.

El segundo período es significativo en la formación de la vida religiosa en la Argentina. Hubo inmigrantes judíos de Europa oriental, austríacos y alemanes que escapaban del nazismo y traían con ellos su piedad ortodoxa, y también tendencias teológicas más liberales.

El liderazgo religioso oficial

La AMIA institucionalizó un rabinato, una dirigencia y un tribunal religioso para los casamientos y divorcios, que durante más de setenta años fue el consejo religioso oficial. El rabino principal fue nombrado por dicha entidad, de tendencia ortodoxa, si bien su dirigencia no estaba comprometida desde el punto de vista religioso. La AMIA, en cierta manera, seguía la realidad de la sociedad argentina, donde el catolicismo era central a través de su presencia física, como así también por su reconocimiento legal por parte de la Constitución.

En 1966, el rabino David Kahana, de Israel, que fue el capellán mayor de la Fuerza Aérea israelí, asumió el cargo de rabino principal de dicho rabinato. Es importante señalar que el rabino Kahana desarrolló una relación cordial con los líderes religiosos no ortodoxos y creó, bajo su administración, una atmósfera de respeto mutuo. Se permitía a los rabinos no ortodoxos celebrar sus entierros y tradiciones religiosas y otros acontecimientos de la vida judía.

La presencia judía germano-austríaca

La inmigración judía alemana-austríaca que llegó al país contribuyó de una manera única y creativa a la vida religiosa local. Después de 1933, y luego de la llegada al poder en Alemania del totalitarismo nazi, los judíos alemanes pudieron inmigrar a la Argentina directa o indirectamente, a través de países limítrofes. Traían con ellos una organización comunitaria especial, producto de su experiencia en Alemania, que se centraba en la vida y en el compromiso de la sinagoga y de la dirigencia de los rabinos y líderes espirituales.

Los refugiados se unieron a las sinagogas de habla alemana o crearon otras nuevas. Una de las primeras sinagogas liberales fue la del Culto Israelita de Belgrano, que se originó en una reunión realizada en una residencia privada, el 9 de octubre de 1939. El servicio, establecido por el rabino Fritz Steinthal –su primer líder religioso–, seguía una liturgia liberal alemana moderada, que era común en su país de origen. Sus libros de oraciones eran los empleados en Alemania y otros países europeos hasta mediados de los años sesenta, cuando adoptaron el libro de oraciones español-hebreo conservador, publicado por el rabino Marshall T. Meyer, que era una traducción de la versión inglesa. La congregación publicó su boletín en alemán hasta mediados de la década del sesenta, aunque las nuevas generaciones preferían el español, que era la lengua de su educación y vida civil. Abrió su propia sede en 1944 y la llamó "la sinagoga Leo Baeck", en honor al rabino Leo Baeck, último rabino principal de Berlín, que sobrevivió al Holocausto.

A medida que la comunidad judía alemana se trasladaba de la ciudad a los suburbios, surgió la necesidad de construir una nueva sinagoga. En mayo de 1944, en respuesta a esa nueva realidad geográfica, un grupo creó la sinagoga Lamroth Hakol, que logró tener su propia sede en la década del cincuenta. Lamroth Hakol dio testimonio creativo del significado de su nombre hebreo, que significa "a pesar de todo". Siguiendo este espíritu y a pesar de su experiencia en la Alemania totalitaria, crearon un programa de educación religiosa y asistencia social muy efectivos. Lamroth Hakol recibió inicialmente la ayuda del rabino Hans Harf, líder espiritual de la Nueva Comu-

El rabino Harf habla a su congregación en la inauguración del templo de la Nueva Comunidad Israelita, 1955. *Judíos argentinos*, 1988.

nidad Israelita, un grupo liberal judío alemán. El rabino Harf merecería mayor reconocimiento por su trabajo rabínico y su compromiso interreligioso, que influyó mucho en su sinagoga y en la vida argentina.

El rabino Paul Hirsch, originario de Alemania, se transformó en 1954 en el líder espiritual de la congregación. Había sido rabino en Bolivia, donde halló refugio luego de 1938. Sus aportes a Lamroth Hakol y a la vida religiosa judía fueron sumamente creativos y revolucionarios para su época. Introdujo la práctica de que los hombres y las mujeres se sentaran juntos en los servicios religiosos, las niñas leyeran la *Torah*, la lectura semanal de Sabbath, y realizó el *B'not Mitzvoth*, costumbre reservada para el *Bar Mitzvah* de los muchachos, cuando las niñas cumplían 13 años. El rabino Hirsch fue activo en los diálogos interreligiosos y estableció un contacto estrecho con la iglesia local, acontecimiento único en su tiempo. Su filosofía se expresó en una publicación de Lamroth Hakol: "Para asegurar el futuro de nuestra juventud y por ese futuro, debemos convertir nuestra comunidad en una institución judeo-argentina, parte integral de la comunidad judía argentina".

Esta experiencia de significativa integración fue un logro de los movimientos religiosos conservadores y reformistas de los años sesenta, que alcanzaron nuevos niveles de experiencia comunitaria, al cambiar las realidades políticas y culturales nacionales. La bases estaban dadas y lo que se necesitaba era el

aporte de las nuevas generaciones totalmente integradas al país y en busca de su propia experiencia de compromiso religioso.

El movimiento religioso conservador

La religión judía es un compromiso espiritual que implica un proceso constante de interpretación de la palabra de Dios por parte de los rabinos, maestros y dirigentes laicos. El resultado final de siglos de consideraciones teológicas fue que la ortodoxia ha sido el grupo religioso primordial a través de los siglos, hasta los tiempos modernos. Pero aun en la ortodoxia hubo diferentes tendencias y opiniones, como las reflejadas en los debates sobre el *Halahah*, que sigue siendo central en la experiencia religiosa judía. Es difícil traducir este término con precisión. La traducción generalmente aceptada, especialmente desde los albores del cristianismo, es "ley", aunque una mejor traducción surgiría de considerar la raíz básica del sustantivo *Halahah*: *Halah*, "ir".

El compromiso religioso para los primeros rabinos y maestros fue un modo de vivir e ir, de creer y de actuar de acuerdo con ello, *una vivencia total de Dios. Halahah* cubre todos los aspectos de la vida, desde la oración a la acción social, desde las relaciones familiares a las cuestiones monetarias relacionadas con la beneficencia y la distribución de la riqueza. Es central en la ortodoxia y en las tendencias religiosas liberales que están más abiertas a los cambios y adaptaciones estrechamente relacionados con la vida actual.

Los tiempos modernos dieron posibilidades a los ciudadanos judíos de Europa de ser más activos en diferentes países. La modernización no fue necesariamente una integración de los judíos a la sociedad europea. Fueron tolerados, pero no aceptados, y el resultado de esta semiaceptación fue la destrucción de prácticamente la totalidad de la comunidad judía durante la Segunda Guerra Mundial por parte del totalitarismo nazi así como también del comunismo. Los judíos se unieron a la sociedad europea y dejaron de lado muchas de sus tradiciones para aparecer como "europeos". Existía, sin embargo, una tendencia seria de continuar la tradición judía, así como de hacer frente a los nuevos desafíos históricos. Ésta era la realidad del movimiento religioso conservador de Alemania que tomó las formas y preceptos tradicionales del judaísmo, pero también señaló que tenían que hacerse cambios en la práctica para sobrevivir. Este concepto de adaptación y tradición no es nuevo en el judaísmo. Comenzó con Ezra y Nehemiah en el siglo IV a.C. y continúa como realidad a través de los siglos. El judaísmo conservador cree en el desarrollo de la tradición. Comienza con la consideración del *Halahah* y su continuo desarrollo, encarando nuevas realidades históricas. Los nuevos desafíos que enfrentaba la comunidad judía eran ahora el hecho de vivir en una sociedad libre. La tolerancia democrática fue, en general, buena para el nivel social de los individuos judíos, pero no para el judaísmo, que es el compromiso religioso judío.

El movimiento religioso conservador en la Argentina surgió con los inmigrantes judíos alemanes después de 1933. Ellos trajeron consigo la posibilidad de una vida religiosa aculturada en el país, pero enfocada en el compromiso religioso. El centro de ese compromiso religioso era la sinagoga y el rabino tenía un papel importante en la vida de la comunidad. El rabino Guillermo Schlesinger

El Padre Leopoldo Pooli, de la Parroquia Nuestra Señora de la Guardia y el rabino Paul Hirch leen conjuntamente un salmo. *Judíos argentinos*, 1988.

fue una figura importante en la vida religiosa de fines de las décadas del cuarenta y el cincuenta por su liderazgo espiritual en la Congregación Libertad. Era un típico rabino europeo de orientación conservadora, respetuoso de la tradición pero muy integrado a la cultura general. Ayudó a muchos jóvenes en su búsqueda de una vida religiosa con significado. Era un conservador y sin embargo, fue conocido en la comunidad judía como un rabino de la reforma, sin que hubiera una idea clara de las diferencias entre los judaísmos conservadores y reformistas.

En 1959, la Congregación Libertad solicitó a un joven rabino norteamericano, Marshall Meyer, que había sido ordenado recientemente por el seminario teológico judío de Nueva York, para que fuera rabino asistente de la congregación. Había menos de doce rabinos calificados en 1961 y muchos de ellos daban sus sermones en idish o bien en alemán. El rabino Meyer enfatizó la necesidad de hablar español, aunque ésta no era su lengua madre. Organizó un movimiento de campamentos llamado Camp Ramah, que ponía énfasis en las actividades juveniles pero también en el estudio y la oración. Camp Ramah se transformó en un movimiento muy popular, que atrajo a muchos jóvenes a un compromiso religioso, y muchos de ellos aprendieron sobre el judaísmo religioso en esas experiencias de campamento.

Rabinos Marcos Edery y Marshall Meyer, en el acto de ordenación del rabino Baruj Plavnik, 1977. *Judíos argentinos*, 1988.

En 1961, el rabino Meyer estableció el Seminario Rabínico Latinoamericano, que fue el primero de orientación liberal de la Argentina y del continente. Su creación fue una contribución única al desarrollo de la vida religiosa en la Argentina y, finalmente, en América Latina.

El folleto del seminario pre-rabínico de 1962 explicaba la misión de la institución: "Un seminario pre-rabínico en América Latina tendrá su base en una tendencia positiva e históricamente religiosa, reconociendo el crecimiento y el desarrollo de las ideas e instituciones judías. Se ubicará en la tradición e insistirá en la observancia del *Shabbat* y el *Kashrut*, evitando al mismo tiempo cualquier posición extrema. Tratará de incluir los problemas de la fe y la creencia que el judío moderno enfrenta. Tratará de inculcar la idea de que, para vivir una vida judía plena, la sinagoga debe ser una de las instituciones más importantes de la comunidad".

Hombres jóvenes y, más tarde, mujeres estudiaron la tradición rabínica y se transformaron en los jóvenes líderes de muchas congregaciones que habían carecido de rabino o líder espiritual durante diez o veinte años. El rabino Meyer cambió la estructura religiosa de la Argentina y América Latina por medio de la promoción de la enseñanza teológica, como también mediante la creación de todo un grupo de jóvenes comprometidos de ambos sexos, dedicados a su tradición y a sus países, y que son instrumentos para expandir e invitar a los jóvenes a comprometerse más con la tradición religiosa judía. En marzo de 1963, el rabino Meyer abrió una nueva congregación llamada *Beth-El* que se transformó en uno de los centros de la vida religiosa judía en la Argentina.

El rabino Meyer publicó libros de oración para el culto diario, las Altas Fiestas y la Pascua, proporcionando libros litúrgicos muy ne-

cesarios para una comunidad que aún utilizaba textos europeos del siglo XIX o mediocres traducciones españolas. Publicó clásicos de la teología conservadora, como así también una revista.

EL MOVIMIENTO RELIGIOSO JUDÍO REFORMISTA

El movimiento reformista, como se lo conoce actualmente, está enraizado en la tradición religiosa liberal judía de Alemania, pero se ha desarrollado como una denominación teológica independiente en Estados Unidos. La creación del Hebrew Union College, en 1875, en Cincinnati, Ohio, le dio al movimiento un nuevo cariz, de alguna manera diferente de la experiencia judía alemana. El movimiento de reforma no sigue el *Halahah* totalmente, pero tiene sus raíces en la tradición profética que enfatiza la experiencia espiritual, religiosa, de la relación con Dios, si bien no sigue su implementación en la vida cotidiana, mediante el sostenimiento de normas estrictas para la celebración del *Shabbat* o las prescripciones alimenticias. En los Estados Unidos, el movimiento reformista ha variado mucho desde la creación del Hebrew Union College y hoy exhibe dos tendencias: una sigue la clásica idea de la Reforma, y privilegia la experiencia religiosa por encima de la implementación en la vida cotidiana, mientras que la otra sigue las normas tradicionales haláhicas, adaptadas a la interpretación liberal de la vida religiosa. Éste es un signo de la realidad sumamente creativa de la vida religiosa judía.

El movimiento de Reforma, en la Argentina y otros países, comenzó oficialmente con el esfuerzo pionero del rabino Isaac Neuman, enviado por la Fundación Scheuer en 1959, con el fin de invitar a los estudiantes a estudiar en el Hebrew Union College de Cincinnati y regresar a América Latina. Entre quienes estudiaron allí y regresaron se encontraban los rabinos Roberto Graetz, Mordehai Schreiber, Rifat Sonsino –originario de Turquía y que sirvió muchos años en la Argentina– y León Klenicki. Los rabinos siguientes fueron líderes religiosos graduados en el seminario conservador local. El judaísmo reformista se volvió enteramente argentino y profundizó su compromiso con la vida nacional, enraizado en la tradición judía. El judaísmo religioso liberal alcanzó un punto de significación creativa, que sigue creciendo en su experiencia viva de Dios.

Había dos sinagogas que simpatizaban con el movimiento reformista, aunque seguían el ritual conservador. Una era el Culto Israelita de Belgrano, en el barrio de ese mismo nombre, y la otra era la Asociación Religiosa y Cultural Israelita Lamroth Hakol, en el suburbio de Florida. Esas congregaciones fueron consideradas reformistas, aunque seguían esencialmente la línea teológica conservadora. Una tendencia común a los nuevos grupos consistía en comenzar su vida litúrgica y sus enseñanzas en los hogares y construir luego sus propias sinagogas. Ése fue el caso del Culto Israelita de Belgrano, como así también el de la Congregación *Emanu-el*, la primera sinagoga reformista de la Argentina. Estas sinagogas conservadoras y reformistas establecieron, como norma para sus miembros, la asistencia regular a los servicios y el seguimiento de la instrucción religiosa. El compromiso religioso se transformó en un fuerte comportamiento individual y familiar que se expresaba en la palabra y la acción.

La Congregación *Emanu-el* fue fundada por el rabino Haim Asa en una casa alquilada con el apoyo de un grupo de jóvenes dirigentes judíos que buscaban un camino que reflejara los nuevos desafíos de vivir un compromiso religioso en la Argentina. El movimiento reformista comenzó desde sus orígenes con un libro de oración que reflejaba el *Union Prayer Book* de la Comunidad Norteamericana Reformista. La liturgia del movimiento reformista reconoce la igualdad de hombres y mujeres, permitiéndoles sentarse juntos, e incorpora la música como elemento de interés en los servicios. En 1962, el rabino William A. Rosenthal, director ejecutivo del World Union for Progressive Judaism, la organización central de las Sinagogas de la Reforma en el mundo, pasó dos meses en Sudamérica y recomendó el establecimiento de una oficina de esa organización en la Argentina. Se encomendó al rabino León Klenicki la organización de la oficina del World Union for Progressive Judaism, que propagaría la palabra y las ideas del movimiento en la Argentina y el resto del continente. El rabino Rifat Sonsino, que sucedió al rabino Haim Asa, fue el ejecutivo que hizo que el púlpito de *Emanu-el* fuera más conocido en la comunidad. Los esfuerzos pioneros de Haim Asa fueron puestos de relieve por el rabino Sonsino, que publicó textos litúrgicos para las Altas Fiestas y las festividades semanales y una introducción al judaísmo de la Reforma que confirió forma a la espiritualidad del movimiento. El rabino Klenicki asumió el liderazgo de la congregación cuando el rabino Sonsino regresó a Estados Unidos. Publicó un libro de oración que se utilizó durante muchos años, y una revista –*Teshuvah*–, para dar a conocer el pensamiento teológico de la Reforma. La familia Teubal donó un terreno que permitió la construcción de un templo que continúa en uso, si bien se está construyendo una nueva estructura, debido al crecimiento de la comunidad.

El rabino Roberto Graetz sucedió al rabino Klenicki y contribuyó a crear una vibrante congregación enraizada en la tradición judía y muy compenetrada con los problemas sociales del país, en especial con la brutal represión de la Junta Militar.

Los siguientes rabinos de *Emanu-el* fueron graduados del Seminario Rabínico local y respetuosos de la tradición reformista de la sinagoga. La tradición teológica del Hebrew Union College que tenían los rabinos anteriores, fue puesta de relieve por los graduados del seminario. El movimiento reformista es ahora un movimiento religioso judío argentino.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La bibliografía que cubre los temas abordados en este capítulo, es la siguiente: el artículo "Argentina", en *Encyclopaedia Judaica*, volumen 3, Jerusalén, 1971, págs. 408-427; LEÓN KLENICKI, *World Union for Progressive Reports*, Nueva York, 1959-1973; CLIFFORD MAIRON KULWIN, "The Emergence of Progressive Judaism in South America", tesis doctoral del Hebrew Union College - Jewish Institute of Religion, Cincinnati, Ohio, 1983; VÍCTOR A. MIRELMAN, *Jewish Buenos Aires, 1890-1930: In Search of an Identity*, Detroit, 1990.

Asimismo, corresponde mencionar los informes y publicaciones del Seminario Rabíni-

co, y las siguientes obras: ROBERT WEISBROT, *The Jewish of Argentina: From the Inquisition to Peron*, Philadelphia, 1979; RIFAT SONSINO, *Introducción al Judaísmo Reformista*, Buenos Aires, 1968; CONGREGACIÓN *EMANU-EL*, *Haggadah de Pésaj*, Buenos Aires, s/f; MAHSOR, *Libro de Oraciones para las Altas Fiestas*, edición a cargo de León Klenicki y Roberto Graetz, Buenos Aires, 1969; e igualmente a la publicación *Teshuvah. Revista teológica del pensamiento religioso reformista*, Buenos Aires, 1969-1970.

Para completar esta orientación bibliográfica, se agrega el siguiente informe, elaborado especialmente por el señor GABRIEL D. LERMAN.

La mayoría de los trabajos sobre judaísmo religioso en la Argentina está compuesta por artículos y monografías publicados en revistas académicas y de divulgación, judías y no judías. En ocasiones, el material que alude al aspecto religioso forma parte de investigaciones generales sobre el judaísmo argentino, que le dedican un segmento al tema, por lo que se hallan bajo la forma de amplias historias judeo-argentinas. No parece existir una abundante producción sobre el particular, debido tal vez a la juventud de las ordenaciones y al carácter reservado de su vida espiritual. En Buenos Aires, para consultar mayor información, se encuentran la importante Biblioteca del Seminario Rabínico Latinoamericano, el Instituto IWO, los centros de estudios y documentación de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), el Instituto Cultural Argentino-Israelí (ICAI) y la Congregación Israelita de Buenos Aires, además de las bibliotecas públicas de la ciudad.

En lo que respecta al judaísmo religioso, se pueden consultar las siguientes obras y trabajos: DANIEL BARGMAN, *Rabbi Itzjak Chehebar: un visionario. Vida y obra*, Buenos Aires, 1995; SUSANA BRAUNER RODGERS, "La comunidad judía alepina en Buenos Aires: de la ortodoxia religiosa a la apertura y de la apertura a la ortodoxia religiosa (1930-1953)", *Estudios Interdisciplinarios del América Latina y el Caribe*, vol. 11, nº 1, Tel Aviv, 2000; COMUNIDAD BET HILEL, *Bet hilel*, Buenos Aires, 1999; ESCUELAS RELIGIOSAS ISRAELITAS ARGENTINAS, "La colaboración extraordinaria del sector sefaradí a las Escuelas Religiosas Israelitas Argentinas", Israel, noviembre 1972, en Archivo de Prensa de la AMIA; MAJ' SHAVOT, "Vigésimo aniversario del Seminario Rabínico Latinoamericano y de Maj' Shavot", *Maj' Shavot*, vol. 20, nº 4, Buenos Aires, 1981, págs. 5-45; los artículos de MARSHALL T. MEYER, "Discurso de inauguración [de la] sinagoga Bet-El", *Maj' Shavot*, vol. 12, nº 1-2, Buenos Aires, 1973, págs. 108-111; "Discurso de inauguración: sede del Seminario Rabínico Latinoamericano", *Maj' Shavot*, vol. 3, nº 3, Buenos Aires, 1964, págs. 18-21, y "Judaísmo conservador en la Argentina", *Maj' Shavot*, vol. 12, nº 1-2, Buenos Aires, 1973, págs. 5-11; SHALOM ROSENBERG y DANIEL B. RUBINSTEIN, *El rol de la tradición religiosa en la comunidad judía en la Argentina*, Buenos Aires, 1961; SALOMÓN SCHECHTER, "La constitución del seminario", *Maj' Shavot*, vol. 8, nº 1, Buenos Aires, 1969; "Seminario Teológico 'Jafetz Jaim', Israel, octubre 1966, en el Archivo de Prensa de la AMIA; MOISÉS SENDEREY, "La vida religiosa en la colectividad judía en Argentina. Reseña histórica", *Maj' Shavot*, vol. 1, nº 1, Buenos Aires, 1961; ADOLFO WEIL, *Orígenes del judaísmo conservador en la Argentina. Testimonio*, Buenos Aires, 1988; ELI WEISEL, "Conferencia en la Comunidad Bet-El", *Maj' Shavot*, vol. 19, nº 1, Buenos Aires, 1980.

Sobre la colectividad judía en la Argentina, pueden citarse el artículo "Cronología de la

comunidad judía en la Argentina", *Todo es Historia*, año 15, nº 179, Buenos Aires, abril de 1982, págs. 40-48; las obras de RICARDO FEIERSTEIN (dir.), *Comunidad judía de Buenos Aires. 1894-1994*, Buenos Aires, 1995, e *Historia de los judíos argentinos*, Buenos Aires, 1993, que incluye un trabajo de EFRAIM ZADOFF, "Cronología de los principales eventos en la educación judía en Buenos Aires. 1891-1957"; y los trabajos de JOAQUÍN FISCHERMAN y VÍCTOR SIGAL, *La organización institucional de la comunidad judía de la Argentina*, Buenos Aires, 1976, y de JOSÉ LIEBERMAN, *Los judíos en la Argentina*, Buenos Aires, 1966.

Con respecto al antisemitismo, consúltense: JENNIFER GOLUB, *Antisemitism in Argentina. Recent Trends*, New York, 1992, y LEONARDO SENKMAN y otros, *El antisemitismo en la Argentina*, Buenos Aires, 1986.

Asimismo, para consulta de bibliografía general, véase: AMIA - CENTRO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN SOBRE JUDAÍSMO ARGENTINO "MARC TURKOW", *Bibliografía sobre Judaísmo Argentino*, Buenos Aires, 1984, elaborada por ANA EPELBAUM DE WEINSTEIN y BEATRIZ SENKMAN. Su primer tomo se refiere a "Educación judía en Argentina", y el segundo, a "Revistas judeo-argentinas".

IV. El orden jurídico

31. Pensamiento jurídico y acción legislativa

Víctor Tau Anzoátegui

La encarnación del Derecho en textos escritos oficiales con vigencia general y uniforme condensa presuntivamente el saber de los juristas, la voluntad política de los legisladores que representan al pueblo y las necesidades de la sociedad. Era el ideal de la Ilustración dieciochesca llevada a sus últimas consecuencias: que leyes breves, claras y omnicomprensivas, conocidas por todos los ciudadanos, regulasen la vida social, brindando seguridad y libertad a los individuos. Constituciones y códigos, según se ha visto, concretaron esa idea social a lo largo del siglo XIX. Una legislación orgánica, con análoga pretensión, cubría otros sectores. Las relaciones civiles básicas con respecto a la familia, la propiedad, las obligaciones y los contratos; las actividades comerciales e industriales; las conductas individuales, y las acciones que tutelaban el camino hacia la justicia, se encontraban, entre otras, expresadas en textos legales nuevos, con los cuales parecía haberse alcanzado la cúspide del progreso social.

Con esta convicción se alumbra el siglo XX, convicción que aparece con tal fuerza en la mentalidad social que, pese a las críticas, disidencias y elaboraciones intelectuales paralelas, se mantiene casi sin menoscabo durante largas décadas y en buena parte llega al presente. En realidad, ese paradigma jurídico –objeto de enseñanza en las aulas y de aplicación en el foro– no ha sido reemplazado por ningún otro, aunque, eso sí, ha sufrido un proceso de erosión y transformación bastante significativo, estimulado por el pensamiento crítico y creativo de juristas y no juristas.

Algunas preguntas, sin respuestas certeras, pueden servir de apertura a la exposición. Son interrogantes que sobrevuelan, con mayor o menor intensidad, en quienes se acercan al Derecho del siglo con afán inquisitivo. ¿La compacta unidad de constituciones, códigos y leyes es capaz por sí de abarcar todos los fenómenos socio-jurídicos y de atender además a las exigencias de los nuevos desenvolvimientos de la sociedad? ¿En qué medida los juristas, custodios de un mundo normativo cerrado, permanecen alejados de la realidad social? ¿Hasta qué punto el hombre común, destinatario de ese cúmulo normativo, tiene acceso a su conocimiento? ¿Es que se habría frustrado el ideal jurídico de la Ilustración?

Es conveniente establecer una distinción inicial entre la ciencia del Derecho como producto cultural elaborado por juristas y el Derecho como fenómeno social. La fuerza intelectual de aquélla ha llevado frecuentemente a reconocer la existencia del segundo sólo en la medida en que éste se acomoda en aquel mar-

co cultural. En estas condiciones, ha quedado sensiblemente menoscabada la complejidad del fenómeno socio-jurídico. No puede ignorarse, sin embargo, la existencia de sutiles vasos comunicantes entre uno y otro campo, en medida mucho mayor de lo que aparece a primera vista.

La visión del historiador debe estar abierta, pues, simultáneamente a distintos niveles del pensamiento y de la práctica jurídicas: desde el proveniente de disciplinas enteramente especulativas a aquellas otras que abordan los problemas concretos de un sector de la vida social; desde las ideas elaboradas en torno a la acción legislativa hasta las producidas alrededor de la construcción judicial; desde los enfoques propiamente históricos y comparativos hasta los provenientes de las ciencias sociales. Su tarea es sumergirse en el heterogéneo entretejido de ideas, proyectos y concreciones, muchos de ellos diluidos a lo largo de la centuria, pero otros tantos incorporados al caudal del pensamiento vigente. Pensamiento que, en general, estimula la actividad del jurista y del legislador, aunque a menudo éstos recojan sólo una parte del mismo, pues si bien ninguno de aquellos niveles está ausente en los distintos momentos de su formación en las aulas, la nítida hegemonía del "elemento dogmático" ha dejado frecuentemente en la penumbra a cualquier otro.

LOS JURISTAS ACTUANTES

Este siglo corto que toca examinar está cubierto por la actuación de cuatro generaciones de juristas, que pueden individualizarse como las de 1896, 1910, 1925 y 1940. El período de actuación o producción intelectual de una generación se extiende hasta tres o cuatro décadas después del año de su identificación, aunque su ritmo dependa de los hombres y las ideas. Así, en términos generales, la generación del '96 llega hasta los años veinte; la del '10 hasta avanzados los años cuarenta; la del '25 se proyecta hasta los sesenta; y la del '40 alcanza los años ochenta. De esta apreciación general puede estimarse que la generación de 1910 es central para el estudio del período abordado, pero no sólo es así por razones cronológicas, sino también por el relieve propio alcanzado. De todas maneras, bien se sabe que la sucesión generacional está lejos de ser mecánica y en bloque. Las generaciones coexisten, se solapan, avanzan una sobre otra. Los miembros jóvenes de una, bien podrían ser integrados en la siguiente así como otros miembros antiguos se acercan mucho más a la anterior generación. Hay –según sostiene Julián Marías– *una edad social*, que no siempre se empareja con la generacional. Si bien la aplicación rigurosa del método generacional es inadecuada, la teoría resulta útil para focalizar ciertas cuestiones y apreciar su dinamismo. Creación intelectual y renovación de ideas marchan frecuentemente unidas dentro de un contexto generacional abierto, en el que influyen otros hombres y factores ajenos a la esfera jurídica.

Entre los juristas de la generación de 1896 –nacidos entre 1858 y 1872– cabe destacar a Rodolfo Rivarola (1857-1942), Ernesto Quesada (1858-1934), José Nicolás Matienzo (1860-1936), Juan A. Bibiloni (1860-1933), Juan A. García (1862-1923) y Joaquín V. González (1863-1923). Entre ellos están los que Zimmermann denomina "liberales reformistas". Son compañeros de generación de Roque Sáenz Peña, abogado y político. Aunque con algunas diferencias, buscan superar la exégesis

legal con la aplicación de la observación y experimentación en el análisis del fenómeno jurídico. Promueven la inserción de las ciencias sociales en el estudio del Derecho y actúan en la reforma de los planes de enseñanza.

La generación de 1910 –que abarca a los nacidos entre 1873 y 1887– tiene brillo propio, porque con ella se consolida el quehacer del jurista, diferenciándose de otras ocupaciones intelectuales y profesionales, que hasta entonces aparecían unidas a aquél, tales la política, la diplomacia, la literatura, la historia. Esta dedicación específica va acompañada casi siempre de la elección de una rama jurídica en la cual se especializan. Son profesores, tratadistas, jueces y abogados. Algunos mantienen otras actividades. De una nómina mayor se pueden destacar estos nombres: Carlos Octavio Bunge (1875-1918), historiador y filósofo; Alfredo Colmo (1878-1934), civilista; Salvador Fornieles (1880-1967) civilista; Juan A. González Calderón (1883-1964), constitucionalista; Héctor Lafaille (1883-1956), civilista; Ricardo Levene (1885-1959) historiador; Enrique Martínez Paz (1882-1952), filósofo y civilista; Juan Carlos Rébora (1880-1964), civilista; Raymundo M. Salvat (1881-1940), civilista; Alejandro M. Unsain (1881-1952), laboralista. Sin una categorización tan precisa, cabe añadir los nombres de Alfredo L. Palacios (1880-1965), político socialista y profesor universitario, y Gastón Federico Tobal (1886-1967), profesor de Derecho romano y magistrado judicial.

Estos juristas se desempeñan como profesores en las universidades de Buenos Aires, Córdoba y La Plata y se destacan por los cursos de cátedra o tratados de la materia que publican. Su influencia se extiende a diversos centros de enseñanza, llega a los tribunales y se prolonga en el tiempo. Su papel es determinante en la creación del moderno Derecho argentino.

Como generación acumulativa de la anterior se presenta la de 1925. Sigue sus huellas. Si bien en algunas materias se mantiene la vigencia de la obra intelectual anterior, en otras son estos juristas quienes consolidan o renuevan el conocimiento. Nombres principales son: Hugo Alsina (1891-1958), procesalista; Leónidas Anastasi (1890-1940), laboralista; Rafael Bielsa (1889-1966), administrativista; Tomás D. Casares (1895-1976), filósofo; Carlos Cossio (1903-1987), filósofo; Mario L. Deveali (1897-1985), laboralista; Faustino J. Legón (1897-1959), teórico de la política; Raúl A. Orgaz (1888-1948) sociólogo; José Peco (1895-1966), penalista; José Ramiro Podetti (1895-1955), procesalista; Sebastián Soler (1899-1980), penalista. Sus integrantes nacen entre 1888 y 1903. Algunos forman escuela a través de la cátedra, no faltando los que muestran más amplias preocupaciones, como son los casos de Bielsa, Casares, Cossio y especialmente Soler. Los tratados de Alsina, Bielsa, Deveali y Soler alcanzan vasta repercusión en la enseñanza y en el foro.

La generación que cierra el ciclo es la de 1940, que comprende a los nacidos entre 1904 y 1919. En una selecta nómina se ubican: Enrique R. Aftalión (1908-1980) y Ambrosio L. Gioja (1912-1971), filósofos; Guillermo Borda (n.1914), Jorge Joaquín Llambías (1911-1981) y Marco Aurelio Risolía (1911-1994), civilistas; Segundo V. Linares Quintana (n.1909) y Arturo E. Sampay (1911-1977), constitucionalistas; Werner Goldschmidt (1910-1987), filósofo e internacionalista, y Ricardo Zorraquín Becú (1911-2000), historiador. Los citados se destacan en el ejercicio de

Edificio de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires inaugurado en 1949. Academia Nacional de Bellas Artes, *Historia General del Arte en la Argentina*, 1999.

la cátedra y, casi todos, en la producción científica, expresada en obras generales o monografías relevantes.

Cuando se pone énfasis en destacar el lugar central que ocupa en la centuria la generación de 1910, es porque en su actividad se perciben cuatro temas de prolongada vigencia: la crítica y superación del positivismo, entendido como la exégesis de los textos legales; la necesidad de estudiar el Derecho dentro del marco de la sociedad argentina; la aspiración de que las aulas sean receptáculos de cultura jurídica y no de mera preparación profesional; y, por último, la reforma del ordenamiento legislativo heredado. Son cuestiones en las que ya habían avanzado hombres de la generación anterior y que también más tarde profundizarían los juristas del '25 y del '40. Es así un programa de trabajo que se hace extensivo a buena parte de la centuria.

El egresado de las aulas de Derecho con el título de abogado tiene buena perspectiva de reconocimiento social y de bonanza económica. Decía Bunge en 1913 que "crece el abogado en poderío público" y ocupa la mayor parte de los altos cargos del Estado. Candidato exclusivo a las codiciadas plazas judiciales, su presencia es masiva en los cuerpos políticos. En 1916, el 74% de los diputados nacionales con título universitario eran abogados, proporción que levemente disminuye hacia 1946. A su vez, en el desempeño de funciones ejecutivas –presidentes, ministros, gobernadores– el porcentaje de abogados era muy alto. Según los cua-

dros preparados por José Luis de Imaz, que abarcan un período central de la centuria –de 1936 a 1961–, los abogados tienen prevalencia numérica absoluta sobre todas las demás ocupaciones en los elencos gubernamentales de los años 1936 a 1941, porcentaje que desciende notoriamente a partir de 1946, al punto de perder durante los primeros gobiernos de Perón aquella situación, aun cuando sigue siendo la profesión que ocupa más cargos. No mejora la ubicación en los años siguientes. Apunta Imaz que ciertas carteras ministeriales parecían ser casi exclusivamente para abogados, como las de Educación, Relaciones Exteriores, y hasta 1946, las de Hacienda y Obras Públicas, por lo que concluye que la sala de profesores de la Facultad porteña "resultó un venero de ministros" y en cada equipo de gobierno "ha habido por lo menos uno que fuera profesor" de la misma. Si pasamos a examinar los cuadros de "políticos profesionales" o dirigentes partidarios, se observa que en casi todos los partidos, con excepción del peronista, los abogados constituyen más del 50%. Algunos con altísimos porcentajes, como los partidos conservador y demócrata progresista. Otra vez se advierte aquí que el advenimiento del peronismo al poder marcó un punto de inflexión en este reinado de los abogados. Pero posiblemente no fue ésta la única causa.

El título de abogado habilita para otras actividades ajenas específicamente a la magistratura y el foro, como la diplomacia, la economía, la enseñanza media y universitaria en materias no jurídicas, etc. Esta expansión se explica, en parte, por la abundancia de graduados. Ya en las primeras décadas del siglo se admitía que la cantidad de abogados era excesiva con relación a la existente en los principales países europeos.

Un selecto grupo de estos abogados, por su capacidad y dedicación, se destacaban en el campo intelectual, ya con dedicación profesional rentada o no. Esto permitía a Alfredo Colmo sostener que la carrera de abogado era "una cultura", no solamente una profesión y un medio de vida. Como ningún otro lugar, la ciudad de Córdoba ofrece el ejemplo de una "aristocracia doctoral", dominada por los letrados, que ejerce el poder sobre la comunidad hasta mediados de siglo.

Aunque el abogado podía sobresalir socialmente a través del mero ejercicio de su profesión liberal, y obtener el reconocimiento de sus colegas, la magistratura y la cátedra universitaria –a veces, ambas al mismo tiempo– constituían las vías más frecuentadas para acceder a su reconocimiento como jurista, es decir como estudioso de la ciencia del Derecho.

A imitación de sus colegas europeos, aunque con menos pompa y ceremonial, los juristas argentinos cultivaban cierto aire protocolar, que se reflejaba en sus habituales lugares de trabajo –bufete, tribunal y aula–, en su vestimenta y en la formalidad cuando se dirigían a sus colegas. Si bien la austeridad republicana había suprimido togas, bonetes y otras vestimentas antiguas, los juristas de aquellas generaciones solían conservar formas refinadas en el vestir, hábito que se trasmitía a los estudiantes. Recuerda Bielsa que hacia 1915 el estudiante de Derecho era el que con más elegancia se vestía y esto no se perdió sino muy lentamente, hasta desaparecer hacia los años sesenta. Dentro del ritual establecido no se escatimaba el trato doctoral entre colegas, ni tampoco antes de 1960 caía en el olvido que el ceremonial de la clase incluía que un bedel precediese al profesor en la entrada del aula

para anunciar su llegada e indicar que los estudiantes debían ponerse de pie para recibirlo.

La suntuosidad –externa e interna– del último edificio construido para la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, inaugurado en 1949, es buena imagen de esa expectabilidad del jurista y de su producto cultural, la ciencia del Derecho. La ostentosa sala de profesores, los despachos del decano y otros funcionarios, y la sala de reunión del Consejo Directivo, todos ellos amueblados y alfombrados lujosamente, constituyen la patente representación de ese poder político e intelectual de los juristas. La espaciosa biblioteca y las aulas con austero mobiliario, donde destaca el escritorio del catedrático, acompañan armónicamente aquel modelo. El hecho de que este modelo arquitectónico haya sido desvirtuado ya a los pocos años, perdiendo sus magníficos patios y amplios pasillos, refleja la declinación producida.

Rango académico y edad, sumados a otras virtudes acrecentaban el prestigio del jurista hasta convertirlo en *maestro* de su disciplina, con una autoridad intelectual que a veces llegaba a ser arbitraria y excluyente. Algunos, ensimismados en su discurso de cátedra, se mostraban resistentes al diálogo con los alumnos y precavidos ante preguntas o comentarios que pudiesen afectar su aureola de sabiduría. Muchas veces era consecuencia de cultivar una ciencia cerrada, hermética, desinteresada del contexto social y estrictamente especializada. La cátedra era un bastión contra toda "agresión" externa. ¿En qué medida ese hálito de suficiencia intelectual se trasmitía a los futuros abogados?

El civilista ocupaba el rango profesional más elevado, aunque ningún estatuto lo consagrara, pues su materia era la reina de los estudios jurídicos y dominaba todo el campo del Derecho privado y algo más. Primero fue el Código, en la época de predominio del comentario exegético, luego fue el Derecho civil. En 1943, Salvador Fornieles enseñaba a sus alumnos que el Derecho civil "gobierna todas las actividades del individuo en su vida de relación, en cuanto son susceptibles de afectar sus intereses, ya sean patrimoniales o ya derivados de los vínculos de familia (...) Desde este punto de vista, el derecho comercial es derecho civil, como lo es el derecho administrativo, o el obrero o el agrario. El derecho civil los domina a todos, ya imponiendo sus reglas, ya sufriendo excepciones que las confirman, ya elaborando nuevas figuras o institutos". Estas palabras de un respetado profesor bonaerense patentizan la imagen del dominio civilista, aun en época en que empezaba a producirse el desgajamiento de su vasto contenido. Una fuerte tradición en los estudios de Derecho civil y romano es rasgo distintivo de las aulas cordobesas.

EL PENSAMIENTO JURÍDICO

LA CIRCULACIÓN DE LAS IDEAS

Amplia e intensa es la circulación de ideas jurídicas durante esta centuria, tanto dentro como fuera del país. Lejos de registrarse influencias culturales unidireccionales, que permitan marcar senderos simplificados, puede observarse la formación de redes, con múltiples direcciones. Viajes de estudios, reuniones científicas, exilios, traducciones, revistas son algunas vías de conexión y transferencia de experiencias, proyectos y concretas realizaciones. Si bien huellas de ello se detectan en épocas anteriores, lo cierto es que durante este

período el fenómeno adquiere una relevancia antes desconocida. La Argentina, país de inmigración, permaneció abierta especialmente a la recepción de la literatura jurídica europea, aunque también mostró su interés en determinados perfiles de la producción anglosajona. Esto mismo se reflejó aun en el público forense. En cambio, fueron más débiles los contactos con países hispanoamericanos. Sin olvidar a los antiguos comentaristas franceses, aún vigentes, cabe agregar que los nombres de autores como Savigny, Ihering, Stammler, Kelsen; o Geny, Planiol, Ripert, Duiguit; o Del Vecchio y Chiovenda; o Altamira, Posada, Jiménez de Asúa y García Pelayo, han sido familiares a estudiosos y estudiantes. El caso de los dos primeros es harto significativo. Pese a pertenecer al siglo XIX, las obras de ambos conservaron vigencia entre los juristas. Norberto Gorostiaga decía en 1945 que el *Sistema actual de derecho romano* de Savigny, después de un siglo de aparición "continúa siendo un libro moderno, indispensable para toda investigación seria", en el que "todos los argentinos encontramos explicadas las reglas fundamentales de nuestro derecho. Es para nosotros lo que los ingleses llaman un libro de autoridad". En cuanto al opúsculo de Ihering, *La lucha por el Derecho*, un libro de tesis vertido a 17 idiomas, que provocaba elogios y críticas, era comentado y difundido también como un libro vigente.

Ocurre a veces que la circulación de ideas es interceptada por barreras ideológicas o aparece deformada por vulgares prejuicios. Un caso sugestivo es el del alemán Carl Schmitt, cuyos aportes a la filosofía política y a la teoría del Derecho merecen atención cada vez mayor del pensamiento contemporáneo, pero su circulación pública estuvo restringida durante mucho tiempo al considerarse que sus doctrinas dieron fundamento al nacional socialismo de Hitler. En estas condiciones, la recepción de Schmitt en la Argentina en lo relativo a la filosofía política ha estado sometida a un continuo juego de presunciones –no exento de silencios y omisiones– más que de análisis de sus ideas; y un escrito de interés en el plano del pensamiento jurídico, como el publicado en alemán en 1934, bajo el título "Sobre los tres modos de pensar la ciencia jurídica", sólo en fecha muy reciente ha tenido traducción en lengua española.

Alfredo Olmo, *La justicia*, 1936.

La producción nacional se fue desenvolviendo al ritmo de las generaciones actuantes. Parece demasiado severo el juicio de Alfredo Colmo cuando en 1926 decía que "nuestra ciencia jurídica está poco menos que en paña-

les, tanto activa como pasivamente" y que la producción era "escasa y pobre". Para entonces, ya se puede contabilizar una literatura jurídica propia no desdeñable expresada en libros y publicaciones periódicas.

Dentro del universo descrito, las revistas se convierten en una de las principales vías por donde se transmite la teoría y la práctica del Derecho. Allí se acogen la jurisprudencia, la legislación y la doctrina nacional y extranjera; se dan a conocer ensayos críticos y estudios de distinta índole, jurídicos dogmáticos, filosóficos, sociológicos, históricos y económicos que profundizan diversas áreas del campo jurídico. Aun cuando, desde la segunda mitad del siglo XIX, la revista jurídica tiene ya presencia en el país, es durante el siglo XX cuando ocupa un importante lugar en el conocimiento. Un inventario provisional de las existentes en la primer mitad del novecientos registra más de doscientos títulos de revistas que destinaron, parcial o totalmente, sus páginas a materia jurídica. Algunas de larga vida, otras de breve existencia. Unas, prestigiosas e influyentes, apoyadas en empresas editoras, en universidades o en otros organismos públicos. Otras, secundarias y a veces fruto de esfuerzos casi personales. Ninguna de ellas, empero, debe subestimarse en la medida que integra esa red de circulación de ideas. Las revistas que dedican parte sustancial de su contenido a la jurisprudencia de los tribunales cobran vuelo con el desarrollo de esta fuente de creación del Derecho a medida que se despliega el siglo. Las revistas especializadas, surgidas a raíz del desarrollo particular de las diversas ramas del conocimiento jurídico, empezando por las codificadas, aparecen hacia los años veinte y ya en los cincuenta se aprecia su cantidad. Hay algunas que alcanzan buena circulación en el extranjero. La revista jurídica se ha constituido, en suma y según palabras de Paolo Grossi, en "un laboratorio experimental y por tanto, un proyecto en acción".

La producción intelectual de los juristas del Derecho positivo se encarna en dos géneros principales de libros. Uno, propiamente la monografía jurídica, a menudo una laureada tesis doctoral. Otro, la obra general, derivada del ejercicio de la cátedra o conjuntamente de años de estudio o experiencia profesional. La mayoría de los juristas mencionados han trascendido por la elaboración de este tipo de obras de conjunto, ya tratados generales, ya manuales, ya lecciones o cursos. En todos ellos se trata de la fijación de las nociones y la estructura de una disciplina ubicada dentro de los planes universitarios. El tratado responde a una antigua tradición europea que pervivió en la época contemporánea, encauzada a través de modelos elaborados dentro de las literaturas francesa, alemana e italiana, principalmente. En la Argentina, los tratados de profesores tales como Salvat, González Calderón, Alsina, Bielsa o Soler –ejemplos representativos de cinco materias– tuvieron una enorme repercusión doctrinaria, docente y judicial. No sólo había una estructura y contenido que daba carácter a esas obras, sino también un cierto estilo editorial, familiar para el público especializado. Plasmadas estas obras en ediciones tipográficamente cuidadas, encuadernaciones fuertes en rústica y elegantes en cuero y cartón, estaban destinadas a su uso cotidiano durante toda una vida, que se extendía desde la época de aprendizaje hasta la senectud profesional. Su adquisición representaba pues para el joven una inversión de capital. Los alumnos más avanzados se preciaban de estudiar por estos imponentes volúmenes, que tenían un

peso y apariencia que disuadían al mediocre estudiante, que se inclinaba por acudir a otros textos menos respetables.

En cuanto a los "apuntes de clase", la variedad era la regla. Más allá de los personales tomados por el alumno, estaban los impresos, algunos valiosos, otros muchos deleznables. Un nítido ejemplo de los primeros son aquellos que, tomados directamente de las clases, fueron editados por los compiladores Isauro P. Argüello y Pedro Frutos, con la autorización de los respectivos catedráticos, en *Cursos* que tuvieron amplia difusión. Algunos alcanzaron varias reimpresiones. Recogieron exclusivamente lecciones profesorales de Buenos Aires y La Plata. Por esta vía, varios juristas de la generación de 1910 pudieron trascender de sus enseñanzas en el aula. Como si respondieran a un valor entendido, estos *Cursos* se presentaban en ediciones más modestas que los *Tratados*.

La "cultura del código"

Uno de los rasgos dominantes del Derecho argentino en el siglo XX es lo que cabe denominar la "cultura del código". Originada en el Derecho privado, particularmente en el civil, su influjo se esparce sobre la mentalidad de los juristas en general. Se trata de una concepción que hace del código el objeto preferente –o exclusivo– de estudio, que impone a los juristas una fuente de conocimiento, un instrumento de trabajo excluyente, un modo de razonar que se trasluce en la enseñanza y en la práctica judicial. La creación del jurista se da en el acto de elaborar el código, también en la crítica que puede conducir a su eventual reforma y, en menor nivel, en el entramado que debe construir para relacionar entre sí secciones y artículos del propio código. Pero le está vedado salirse de esa órbita, no puede buscar ni aceptar otros modos de creación del Derecho que los allí establecidos. Tampoco le es permitido hacer una crítica libre de sus preceptos. Carece de interés, en fin, una comparación entre el código y la cambiante vida social.

Esta "cultura del código" tuvo un largo proceso de incubación, pero en la Argentina se instala en el último cuarto del siglo XIX, cuando el sistema de códigos alcanza su plenitud. Se observa esta mentalidad entre los comentaristas y de modo particular en el más relevante de ellos, Lisandro V. Segovia, quien consideraba que todo su trabajo debía hacerse sobre los materiales del código, organizándolos, tejiéndolos y amalgamándolos para formar un cuerpo de doctrina más homogéneo y compacto para aplicar a los negocios civiles. Nada recogía de fuera.

La operación intelectual que condujo a esta situación empezó con la sanción de códigos cerrados que no daban lugar a escapes creativos, completándose cuando el código se convierte en texto docente y la labor doctrinaria se autolimita al comentario exegético. Los jueces parecían entonces obligados a fallar de esa misma manera, aplicando el texto legal sin concesión alguna.

Los códigos se convierten en arquetipo del Derecho. En ellos se halla la ciencia jurídica. Las materias que los poseen se presentan como las más relevantes de la carrera de abogacía. Sobre ellos impera el Código Civil. Es sugestivo que la estatua erigida a José María Moreno –el primer profesor que enseñó el código civil en Buenos Aires– para colocarla en el patio de entrada de la antigua Facultad de la calle Moreno, lo representa llevando ostentosamente en su mano izquierda dicho código.

Cotidianamente esta imagen visual se reproduce en las aulas cuando los bedeles colocan sobre el estrado profesoral o la mesa de examen un ejemplar del Código Civil o de otro cualquiera. Bajo la creencia de un reinado indefinido de estos códigos, no faltaron los civilistas que se preciaran de guardar el texto en su memoria y que hicieran gala de ello en contrapuntos con sus colegas. No puede extrañar que el alumno se sintiera estimulado a emularlos para obtener una nota sobresaliente en el examen. Lo anecdótico desnuda una creencia arraigada.

Esta mentalidad, pese a una temprana corriente de oposición, mantuvo durante mucho tiempo un amplio consenso, reflejada especialmente en el plano práctico, tanto de la enseñanza como de la aplicación. La operación simplificadora del fenómeno jurídico que representan los códigos, resultaba atractiva para el jurista positivo, que así podía renunciar a la idea de complejidad y pluralidad del fenómeno jurídico y orientarse por la senda de una racionalización de la vida social a través de normas breves, uniformes y abarcadoras establecidas por el legislador. A fines del período en estudio se mantienen testimonios vigentes de este modo de pensar, aunque el influjo de nuevas corrientes de ideas haya matizado la imagen de otros tiempos.

LAS CIENCIAS SOCIALES COMO REFLEXIÓN CRÍTICA DEL JURISTA

Las ciencias sociales, hacia fin del siglo XIX, dan nacimiento a un "tipo de reflexión esencial para el jurista", al decir de André-Jean Arnaud, que va a ejercer un influjo hondo en la evolución del Derecho. La frecuencia con que la denominación de ciencias sociales ha acompañado desde entonces a la de Derecho en la designación de facultades, centros o revistas, revela un consenso generalizado acerca de su decisiva presencia.

Qué se entiende por ciencias sociales, cuál es su relación con el Derecho y qué beneficios y perjuicios trae su inserción en el estudio del mundo normativo son aspectos que, ya entonces y a lo largo de todo el siglo, desatan debates y juicios dispares. Lo cierto es que, más allá de estas cuestiones, dentro de este impulso renovador se generan algunas disciplinas nuevas que se incorporan al campo de estudio de los juristas, como la criminología, la historia del derecho y la sociología. De manera menos formal, las mismas ciencias sociales encauzarán la reacción de los juristas contra el estrecho mecanismo de la exégesis legal y de modo más extremo conducirán a la impugnación del mismísimo sistema de códigos.

Durante los años finales del siglo XIX y comienzos del XX, una sutil red profesoral, constituida principalmente por hombres de la generación del '96, preocupada por las rápidas transformaciones sociales que van carcomiendo algunos principios sobre los que se asientan los códigos, propugna el estudio de las ciencias sociales, con particular énfasis la historia, la economía y la sociología, y la superación del legalismo exegético. No es un movimiento cohesionado, aunque se perciban coincidencias sustanciales. Encuentra apoyo estratégico fuera de las aulas en intelectuales, políticos y funcionarios. Figuras principales son Juan A. García, Ernesto Quesada, José Nicolás Matienzo. Aunque algunos años mayor, los acompaña el decano Wenceslao Escalante, dispuesto a intensificar esta orientación en las aulas.

García, desde la cátedra y el libro, es prin-

cipal referente. Sostiene que el Derecho no es una abstracción sino "una cosa tan viva como la sociedad de que emana", que tiene "sus grandes raíces en lo más hondo de la sociedad". El sistema de códigos inmoviliza el Derecho, que queda sometido a la voluntad caprichosa del Estado, desconociendo que la vida social es más amplia que los textos y que no todo puede ser elaborado por la razón humana. La más fuerte censura es contra el Código Civil, el más central y prestigioso de todos ellos. A su vez, Quesada, luego de una observación minuciosa de lo que ocurría en la Facultad de Derecho de París, veía en la introducción de las nuevas disciplinas un medio para liberarse de "las mallas tiránicas del texto codificado". El decano Escalante confiaba en 1909 que pronto se podría reducir el tiempo concedido al estudio exegético de los códigos, en favor del "mayor desarrollo de las materias sociológicas".

Los cambios son observados en 1914 por mentes lúcidas. Raúl A. Orgaz, en Córdoba, apunta que se empieza a comprender que al margen de los "códigos canonizados" es útil anotar las nuevas condiciones de la vida social. Nuevas materias, como la legislación industrial y agrícola, la sociología y aun el Derecho comparado, junto con otra orientación en la asignatura Derecho romano, estaban modificando el anterior respeto hacia el estudio dogmático del Código. Otro testigo privilegiado, esta vez en Buenos Aires, detallaba las dificultades que encontraban quienes querían "elevar la enseñanza del derecho civil por encima del código y juzgar a éste con independencia". Es que al Código Civil –decía Agustín Pestalardo– siempre "se le miró con veneración casi sacrosanta" y quienes no estuvieran de acuerdo con "ese fetichismo han sido severamente condenados por el criterio común". Este criterio se había extendido a otros códigos y aun al estudio del Derecho público. Las nuevas ideas y asignaturas se abrían paso con lentitud, pues los viejos maestros las resistían.

Cuando en 1923 fallece Juan A. García, un entonces joven profesor, Ricardo Levene pronuncia en el Cementerio de la Recoleta un discurso en el que, al tiempo que enaltecía el magisterio de García, fustigaba la vieja enseñanza, a través de esta expresiva alegoría: "Más de una vez el estudiante, fatigado de largas andanzas a través de las fórmulas breves y frías de los códigos, retornaba al aula de Introducción al Derecho (que García había regenteado) para dilatar el pensamiento y la mirada contemplando el horizonte". El mensaje del maestro era claro y duradero: el raquitismo intrínseco de los códigos.

Este esforzado avance de las ciencias sociales encuentra resistencias no sólo en quienes se encierran en la defensa a ultranza de la antigua exégesis legal, sino también en un grupo de juristas que, admitiendo el estado decadente en que se encuentra la ciencia jurídica, consideran que su rehabilitación debe hacerse sin la excesiva injerencia de las ciencias sociales. Este movimiento de ideas parece asumir cierta entidad alrededor de 1915 y sería un primer momento de enfrentamiento dialéctico entre el Derecho y las ciencias sociales. Cabe representarlo en tres juristas de la generación del Centenario: Carlos O. Bunge, Alfredo Colmo y Enrique Martínez Paz. Con matices, los tres parecen convencidos de que la ciencia jurídica está empobrecida por la falta de un espíritu científico y de un adecuado método de enseñanza, y que vive apartada de la vida social, precisamente en una época de grandes transformaciones socio-económicas.

Enrique Martínez Paz.

Aun cuando estos juristas no pueden ocultar cierto perfil sociológico en su personalidad intelectual ni tampoco la recepción de ideas críticas provenientes de las ciencias sociales, sin embargo, ninguno de ellos aboga por incorporar, o respaldar, la enseñanza de la sociología. Antes que aceptar poner en contrapunto los "hechos" contra el código, Colmo proponía incorporarlos a la ciencia del Derecho. Bunge creía que lo mejor era cultivar ésta a fondo porque –decía– ninguna otra, por sus métodos y su contenido, "aguza más el ingenio y fija mejor el sentido crítico". Martínez Paz proponía imponer una triple dirección a los estudios científicos: la histórica, la comparativa y la filosófica. La superación de la ya antigua exégesis legal era un reclamo generalizado desde los distintos sectores.

Del método exegético al científico

El ataque que desde distintos ángulos se dirigía contra el método de la exégesis legal fue debilitando poco a poco la intransigencia de quienes defendían, a capa y espada, una ciencia apegada al texto de los códigos. La aparición de los primeros tratados que recogían las nuevas aspiraciones metodológicas encontraron buena recepción. En 1917 aparecen dos de los más significativos, que gozarían de larga vida en la enseñanza, doctrina y jurisprudencia. En el ámbito del Derecho privado, el *Tratado de Derecho civil. Parte General* de Raymundo M. Salvat, y en el campo del derecho publico, el *Derecho constitucional argentino. Historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución* de Juan A. González Calderón, que alcanzaría tres volúmenes. ¿Colmaron ambos las expectativas de los juristas críticos?

El *Tratado* de Salvat representó un giro sustancial en la ciencia jurídica argentina. La aparición de la *Parte general* fue un verdadero suceso. El autor era un joven profesor de 36 años cuyo acierto fue adoptar un plan más amplio y completo que el de sus predecesores y aplicar, en sustitución del decadente método exegético, el que entonces se denominaba científico. Salvat se propuso ofrecer los antecedentes históricos, las doctrinas y las soluciones del Código Civil, junto con la jurisprudencia de los tribunales.

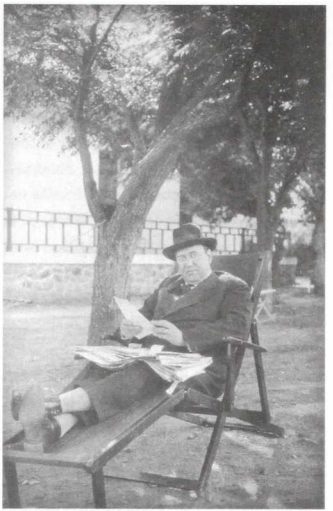
El emprendimiento gozó del favor del público. Paulatinamente nuevos volúmenes, que desarrollaron otras partes del Derecho civil, afianzaron la presencia de la obra y el prestigio del autor. Entre 1917 y 1931, la *Parte general* tuvo cinco ediciones, con un total de trece mil volúmenes vendidos, lo que no tenía precedentes en nuestro mercado editorial para un

libro científico de alto precio. Nuevas ediciones se sumaron en las décadas siguientes hasta los años sesenta aunque las últimas fueron actualizadas por otros autores.

También la obra de González Calderón tuvo prolongado reinado en su disciplina. Si bien en el campo del derecho constitucional el panorama anterior a 1917 era ya ampliamente receptivo de métodos más amplios que el exegético, con esta obra se consolida esta tendencia. Se pone mayor énfasis en los antecedentes nacionales; en la utilización de la doctrina y jurisprudencia nacionales, en el seguimiento del principio constitucional a través de la legislación posterior, y en el examen del derecho comparado; pero, de cualquier modo, se mantiene el criterio de observar la letra del texto constitucional y su interpretación a través de la doctrina y jurisprudencia norteamericanas.

Esta visión histórica de González Calderón motiva la adhesión de Ernesto Quesada, quien lo estimulaba para que mantuviera la interpretación histórica a través del desarrollo de toda la obra y no sólo en la enunciación de los antecedentes. Más vale –dice– "un pequeño detalle criollo en apoyo de una disposición constitucional que centenares de opiniones y fallos extranjeros, pues si en alguna disciplina es menester ser celosamente nacional es en la del derecho constitucional, en la cual hay que tener siempre presente la argentinidad". En otro pasaje agrega que "lo nuestro es decisivo y lo norteamericano lo concomitante". La extensa y bien hilvanada carta de Quesada no parece haber influido decisivamente sobre la elaboración posterior de aquella obra.

A mediados de los años veinte se aprecia ya un estado de madurez en la cuestión: el paso del método exegético al científico ha quedado consolidado, tanto en la forma como en la sustancia. Lo primero queda registrado en el modo de exposición: el comentario artículo por artículo del código, es sustituido por una ordenación sistemática de la materia legal. En cuanto a lo sustancial, se reemplaza el criterio de explicar e interpretar sólo con los materiales dados en el código, por el método más amplio y libre de incorporar la doctrina, la jurisprudencia, el derecho comparado y de iluminar todo ello con la historia, la filosofía y la sociología. En 1926, el civilista Rómulo Etcheverry Boneo sostenía que ya no había un solo profesor que enseñara "el derecho civil dentro del código, extraño al movimiento social y jurídico de la época".



Raymundo M. Salvat. Marité Salvat, *R. M. Salvat, su biografía*, 1998.

Entre las nuevas disciplinas que se afirman dentro de la esfera de los estudios jurídicos se encuentra la Historia del Derecho. En una reseña bibliográfica de la obra de Ricardo Levene sobre *Introducción a la historia del derecho indiano*, publicada en 1924, se puede encontrar reflejado ese espíritu científico dominante, al punto que los conceptos utilizados tienen una extensión mayor que los límites de la disciplina mencionada. Señalaba que el estudio de las instituciones coloniales había estado descuidado en el país y que su enseñanza tenía "un carácter exclusivamente teórico, sin relación concreta con el fenómeno jurídico-social argentino", porque todavía no se percibía entre los maestros de la cátedra que "el derecho no es un inanimado conjunto de normas, sino un organismo vivo, que nace, evoluciona, se desarrolla y prolifica (con peculiares modalidades en el seno de cada raza y para cada país), bajo el influjo de una compleja serie de factores políticos, sociales, económicos, religiosos, filosóficos, o meramente psicológicos, que al historiador del derecho compete desentrañar". Y enseguida apuntaba con fuerza: "Porque el historiador del derecho no ha de ser un mero compilador de viejas pragmáticas, sino un pensador que con amplio criterio de sociólogo, orientándose entre la enmarañada complejidad de los acontecimientos históricos, haga obra discriminatoria, deslinde el hecho principal del secundario, rastree la causa fundamental y profunda que determina la producción del hecho jurídico, sepa acomodar su más amplia visual contemporánea al criterio acaso más estrecho del legislador pretérito, y, en una palabra, esté capacitado para reconstruir mentalmente el estado general de la conciencia jurídica de una época determinada, pero por manera integral y panorámica, no en forma unilateral o incompleta". Si todo esto se esperaba de la Historia del Derecho, ¡qué menos se le podía pedir al constitucionalista, al civilista, al comercialista o a cualquier otro jurista del derecho positivo! ¿No se estaba pensando aquí en todo el fenómeno jurídico y no sólo en el sector que pertenecía al pasado?

Es que los más lúcidos juristas percibían el cambio de situación. Enrique Martínez Paz, en un sugestivo discurso que pronuncia en 1927 al inaugurar el Primer Congreso de Derecho Civil en Córdoba, marca la idea de que los códigos son piezas históricas, que responden a la filosofía de la época que los vio nacer y que esta dimensión histórica raramente es apreciada por el jurista que "concluye por vivir en una región de técnica y de dogmas inflexibles". ¿Acaso ya por entonces no podía verse que las ciencias sociales habían cumplido una parte importante de esa transformación por la que habían librado batalla?

En torno a "la crisis del Derecho"

En la literatura jurídica europea y americana del siglo XX abundan los libros y escritos que abordan un tópico común: la crisis del Derecho. Es una idea repetida, casi obsesivamente. Bajo esta denominación genérica se engloban otros enunciados menores, más concretos: la crisis de la ley, o de la ciencia jurídica, o del Derecho civil, etc. Muchos libros, artículos, conferencias, adoptan esos títulos. El vocablo *crisis* tiene diversas acepciones, pero en la generalidad de esos análisis parece predominar un sentido negativo, reflejada en expresiones más nítidas: la decadencia o declinación del Derecho, o aún más fuertes, como la empleada por el italiano Carnelutti: "La morte del diritto".

Aunque es difícil encontrar un hilo conductor de estas inquietudes, puede observarse que frecuentemente la voz *Derecho* se emplea aludiendo al positivo vigente en posición retrasada frente a la realidad social, pero con un contenido de valores y principios a los que no cabe renunciar. Son así cuestiones abordadas con frecuencia, las relativas a la observancia de la ley, la eficacia de las sentencias, la certeza de la interpretación, la seguridad del orden, la justicia de las relaciones sociales.

Más allá de la espectacularidad que el lema puede dar a los títulos de estos escritos, lo cierto es que el interrogante nuclea una parte considerable de la reflexión jurídica que se desenvuelve, de modo más explícito entre 1920 y 1960, comprensivo de las duras épocas de las guerras y posguerras europeas. Uno de los arquetipos de esta literatura es el libro que en 1949 publica Georges Ripert bajo el título *Le déclin du Droit*. Su autor ya era para entonces un afamado civilista con amplia difusión fuera de Francia y esta obra tuvo en la Argentina amplia repercusión. El libro reúne varios estudios sobre la legislación francesa contemporánea, pero sus reflexiones tenían un alcance mayor, dado que los problemas allí tratados no eran exclusivos de ese país.

Según Ripert, el Derecho declina si se desconocen ciertos principios jurídicos ligados al actual estado de nuestra civilización. El Derecho declina cuando las leyes no son más dictadas por la justicia y cuando ellas son impotentes para mantener el orden. Agrega que cuando el poder político se manifiesta por unas leyes que no son la expresión del Derecho, la sociedad está en peligro. Esta declinación del Derecho es difícil de discernir. El poder político no está interesado en faltar voluntariamente a su misión. El decaimiento se descubre en su ignorancia y debilidad y tal vez en dejar guiarse por la pasión. A su vez, los juristas la estimulan o disculpan demasiado fácilmente diciendo que todo lo que plazca a aquél tiene fuerza de ley. Si esto fuese así –concluye Ripert– no sería más necesaria la enseñanza del Derecho.

Enseña Ripert que si en una Europa pacífica las audaces negaciones y las sutiles discusiones sobre la idea del Derecho pueden parecer inofensivas, en un mundo trastornado por la violencia y dominado por la codicia, cualquier tiranía aparecerá justificada por restablecer el orden, aunque no estuviera fundada sobre la justicia.

Los siete capítulos que integran el libro son suficientemente expresivos de la idea nuclear que sustenta el autor sobre el proclamado proceso de declinación. Sucintamente enunciadas y libremente expuestas, esas ideas clave son: 1) la ley del más fuerte, impuesta por los intereses de grupo, ataca el principio de igualdad y generalidad de la ley; 2) los diversos modos de intervención del Estado afectan y reducen el ámbito "sagrado" del Derecho privado; 3) la vida del hombre queda enteramente sometida a leyes y reglamentos imperativos; 4) el espíritu de desobediencia de las leyes pone en peligro el orden jurídico; 5) las nulidades y anulaciones quiebran el principio esencial de la continuidad del Derecho; 6) la seguridad jurídica, primer valor social, se ve atacada de distintos modos; 7) ciertas normas legislativas destruyen los derechos individuales.

La formulación de este programa se apoya estrictamente en la defensa de una concepción del Derecho, entroncada históricamente con el ideal liberal y con la construcción dogmática. De tal modo, el decaimiento de ciertos

principios operados por las transformaciones en las condiciones de la vida social es considerado como un peligro cierto para la subsistencia de ese ideal exclusivo de Derecho. ¿Habrá llegado la hora de iniciar la cruzada de restauración de aquel modelo jurídico? Un sector bastante importante de juristas se alinean en esta postura, que remarca su fe en el valor de la ley escrita como precioso instrumento de realización del Derecho y en el legislador sabio y prudente. En la Argentina, esta orientación tiene acaso un principal representante en el civilista Marco Aurelio Risolía, quien se explayó sobre la materia, en parte bajo la inspiración de Ripert, en el opúsculo *Grandeza y desprestigio de la ley*, publicado en 1961.

Para otro civilista y académico argentino de la generación del '25, José Manuel Saravia, la crisis del Derecho es la de los postulados clásicos, pero permanece lo esencial: "lo nuevo y lo viejo se han mezclado, asegurándose así una saludable continuidad histórica". Es una crisis de transformación, no de decadencia o muerte.

Los cambios capitales que Saravia observa socavaron las tres columnas de la concepción civilista del siglo XIX: la libertad de celebrar el contrato y su fuerza obligatoria; la propiedad individual, absoluta, exclusiva y perpetua; y la plena responsabilidad individual. Lo mismo ocurre con las mutaciones en el orden de la familia y los cambios de actitud respecto a ciertos criterios jurídicos fundamentales. En este último sentido, apunta el debilitamiento del derecho subjetivo, la ampliación del derecho administrativo a expensas del civil, la difuminación de los límites entre Derecho privado y público y entre Derecho sustancial y procesal. De modo más general, señala la declinación del valor atribuido a los códigos y a la ley entendida como norma general y abstracta y en contraposición, una aspiración cada vez más viva "al derecho caso por caso".

Saravia otorga al jurista una importante misión en la construcción de esta nueva etapa, no sólo mediante el empleo de la técnica, sino también con el apoyo del humanismo. No se trata, dice, de pretender una vuelta a concepciones individualistas que pertenecen al pasado, sino de articular la nueva normativa jurídica con la norma moral, la dignidad humana y el fortalecimiento del régimen democrático.

En esta lúcida disertación de ingreso a la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, en 1960, Saravia muestra otro perfil de la cuestión, pues sin desconocer la noción de crisis, supera el empleo realizado por otros juristas asimilándola a la de transformación. El mismo título que da a su disertación, "El Derecho ante la aceleración de la Historia", marca la intención del autor de alejarse de ese repetido lugar común de la crisis y al mismo tiempo profundizar el análisis. Si bien el núcleo de ideas de este discurso ya formaba parte de la mentalidad de muchos juristas argentinos de dos o tres décadas atrás, lo cierto es que no habían sido expresadas de modo tan explícito y sobre todo apuntando hacia el futuro, como hechos consumados que había que asumirlos como una transformación histórica. Es el mérito mayor de este escrito.

En 1978, el civilista italiano Natalino Irti introduce el vocablo *descodificación* para designar precisamente el fin del reinado del Código Civil, en cuanto centro del sistema y custodio de las reglas del ordenamiento del Derecho privado. La teoría planteada alcanza buena difusión y despierta encendidas polémicas.

LA ILUSIÓN DE UNA CIENCIA PURA DEL DERECHO

Desde las primeras décadas del siglo XX se percibe dentro de la filosofía del Derecho europea una corriente de pensamiento que busca las bases de una "ciencia dogmática del Derecho", autónoma, al margen y con independencia de las denominadas ciencias sociales –sociología, psicología, economía política y aun la historia–. Ello exigía una averiguación de las especificidades del conocimiento jurídico y de sus condiciones de validez. El punto de partida lo constituía la filosofía de Kant. Dos figuras encarnan la primera etapa de ese movimiento: Rudolf Stammler en Alemania y George Del Vecchio en Italia. Sus ideas se difunden en la Argentina durante la década de 1920. El principal influjo proviene de Stammler, cuya presencia en las aulas cordobesas y porteñas se extiende hasta los años cincuenta. El más importante receptor de ese pensamiento es Enrique Martínez Paz, quien en su *Tratado de Filosofía del Derecho* (1944) sigue ese pensamiento, con disidencias y notas originales. Partiendo de la experiencia concreta, Stammler busca un concepto universal del Derecho. Obtiene ciertas notas lógicas existentes *a priori* en el conocimiento jurídico, que le permiten definirlo como un querer entrelazante, autárquico e inviolable.

Más lejos llega Hans Kelsen, quien recoge la estructura mental de los juristas dogmáticos y la plasma en una *Teoría pura del derecho*, con varias reelaboraciones –la principal ya aparece en 1934–, a través de la cual pretende purificar a la ciencia jurídica de toda consideración estrictamente ajena a ella. Así en una primera operación elimina el mundo natural y en una segunda desaparecen la moral, la política, la religión y aun los valores jurídicos, quedando sólo las normas positivas, los enlaces lógicos establecidos entre hechos sociales como antecedentes y actos coactivos como consecuentes. Frente a una ciencia del Derecho donde imperaban las opiniones y valoraciones, Kelsen –en actitud neutral– explica que la nota lógica que a una norma le da esa calidad le viene de ser la imputación de un consecuente a un antecedente, sin deformaciones axiológicas ni de cualquier otra índole.

Carlos Cossio.

Desde 1935, la doctrina de Kelsen empezó a conocerse en la Universidad Nacional de La Plata, introducida por el profesor Carlos Cossio, y desde entonces se inició su expansión en aulas, tribunales y doctrina, desplazando a la filosofía de Stammler y a otras concepciones. Kelsen visitó la Argentina en 1946, dictando

varias conferencias que tuvieron buena repercusión. Más allá de una simple teoría metodológica de la ciencia del Derecho, la doctrina kelseniana –enseñada como dogma, según dice el propio Cossio– sirvió en la práctica como fundamento nuevo del Derecho positivo estatal y como refuerzo de la antigua Dogmática. Asimismo dio bases al desarrollo de la Lógica Jurídica, profundizando la separación con las ciencias sociales y de modo particular con la experiencia histórica. En estas condiciones se agudizó el alejamiento de la ciencia jurídica con respecto al medio social.

Entre las excepciones a esta exageración de la teoría kelseniana en la práctica del Derecho, cabe mencionar a su propio introductor, el profesor Cossio, uno de los pensadores más originales de las últimas décadas, quien formuló varias disidencias parciales a la misma. Su actuación en las aulas y en la formación de una escuela científica se eclipsó cuando en 1955, por razones políticas, fue separado de su cátedra de la Universidad de Buenos Aires.

La filosofía de Kelsen, sin embargo, continuó generando un grupo numeroso de cultivadores, como Genaro Carrió y Carlos Alchourron, originado a partir de 1955 por el profesor Ambrosio L. Gioja. Si bien ayudó a la Dogmática a impostar correctamente sus interrogantes, a pensarlos mejor y a plantearlos en sus verdaderos términos, también intentó desplazar, con suerte varia, a la sociología y a la historia como saberes esenciales en la formación del jurista. En su deslizamiento hacia otras disciplinas y en su inserción en la práctica, esto condujo a reforzar una concepción dogmática excluyente, con fuerte acento legal, que llegó a revitalizar ciertos rasgos de aquella "cultura del código".

El retorno del Derecho natural y de la tópica jurídica

Una vuelta a la antigua idea del Derecho natural, remozada, profundizada y adaptada a los nuevos tiempos, se produjo a lo largo del siglo XX en países de Europa y América a través de diversas corrientes filosóficas y jurídicas y de autores independientes. De modo general podría sostenerse que la valoración de los elementos extrapositivos que intervienen en el fenómeno jurídico, atrajo tanto a filósofos como a juristas prácticos, dando lugar a memorables controversias. Ningún campo de estudio quedó exento de su consideración, aun en aquellos que adoptaron posturas decididamente contrarias a su existencia actual.

En cuanto a corrientes doctrinarias, la más importante se encarna en el *neotomismo*, que desde mediados del siglo XIX se insinúa con una producción científica que, si bien tiene su base en las enseñanzas de Tomás de Aquino, ha ido evolucionando lentamente en nuevos enfoques y planteos en consonancia con el desarrollo de la moderna ciencia del Derecho. Esta corriente, que tiene universal difusión, intenta dar adecuada solución a los problemas contemporáneos del Derecho, la justicia y el Estado, en su relación con los individuos, la propiedad y la familia.

En la Argentina, la figura más representativa es Tomás D. Casares, jurista de la generación del '25, quien desde la cátedra y la magistratura enseñó y aplicó esta doctrina. Es autor de *La Justicia y el Derecho*, obra publicada en 1945. Discípulos y otros cultivadores siguieron y perfeccionaron su enseñanza, principalmente en las universidades católicas.

Las preocupaciones del jurista por lo que constituye "la aplicación del Derecho", no en-

cuentran para algunos soluciones satisfactorias dentro de la estricta Dogmática. Esto dio lugar a nuevos planteos que, partiendo de la valoración específica de la situación o caso por resolver, llevaron a redescubrir las antiguas técnicas del discurso de los juristas y a colocar en primer lugar la declaración del Derecho que hace el juez al decidir el caso concreto. Se proyecta la argumentación con los elementos disponibles –principios doctrinarios, precedentes, disposiciones legislativas–, en cuyo contexto la ley es apenas uno de los argumentos utilizados, cuya eficacia dependerá de la consonancia que tenga con el sentido concreto de la justicia buscada. Este enfoque se encuentra en las antípodas del legalismo y de todo intento de hallar la solución en un proceso de subsunción del caso en la norma. El principal impulsor de esta teoría es el jurista alemán Theodoro Viehweg, en su obra *Tópica y Jurisprudencia* (1953), difundida en el mundo hispano a través de su traducción de 1964. Cabe señalar que, sin embargo, no se trata de una nueva idea, sino que la comprobación de un casuismo practicado por los juristas romanos y por otros posteriores ya había empezado a dar realce experimental a esta línea del pensamiento. El enfoque metodológico y el aporte historiográfico, desde entonces, se han unido en dar relevancia a este modo de operar.

Si bien no puede señalarse explícitamente una corriente o enseñanza que en la Argentina haya seguido estas ideas –de amplio desarrollo, no exento de controversias, por ejemplo, en Alemania–, puede comprobarse que no era ajena a la mentalidad de algunos juristas. Así el ya mencionado civilista Fornieles decía al abrir el curso de 1943 en su cátedra bonaerense: "La ciencia del Derecho es una ciencia de casos y cada uno tiene su individualidad propia. Sin duda, del conjunto de casos particulares se desprende una regla, pero esa regla vale en la medida en que ha sido determinada por aquéllos. El mal está en crear principios que se llaman de razón, de los que, a base de una lógica abstracta, se van sacando consecuencias, con las que se quieren resolver todos los conflictos, como si la realidad que vive y palpita pudiera ser tratada con ficciones. Esta especie de anatomía de cuerpo invisible, es una fuente de opresión y de injusticia".

Tomás D. Casares.

¿UNA DOGMÁTICA RENOVADA?

Desde el mirador de un jurista del Derecho positivo, la perspectiva no es la misma. Caso representativo es el de Sebastián Soler,

maestro del Derecho penal, pero también jurista preocupado por las cuestiones más generales del Derecho. En su obra *La interpretación de la ley*, de 1962 enseña cuál es el trabajo del jurista.

Sostiene que la construcción jurídica al momento de interpretar la ley debe hacerse con los elementos existentes en el Derecho positivo vigente, sin acudir a la metafísica, ni a la intuición ni a la libre interpretación. Dicha construcción, afirma, "para mantener validez en todos sus niveles, tiene que alimentarse de la misma savia que le traen las raíces del derecho positivo". Se opone a todo intento de introducir la sociología dentro de este orden dogmático y admite solo la legitimidad de estos estudios en el campo de la pura investigación o con el propósito de orientar la legislación. Se trasluce en esta postura su firme rechazo a la sociología criminal, de tan fuerte influjo a principios del siglo XX en el campo del Derecho penal, su especialidad.

Para Soler, el conocimiento jurídico debe extenderse a todo el Derecho positivo, sin la barrera de las especialidades; y para la comprensión de los precedentes debe auxiliarse de dos procedimientos a los que asigna gran importancia: el método comparativo y la investigación histórica. Sobre esta última pone el acento. La historia, dice, es un elemento del Derecho en varios sentidos. En contraste con las figuras geométricas, "las creaciones del derecho difícilmente pueden ser captadas si no son sentidas en cierta profundidad temporal", si son, en fin, despojadas de su proceso genético. "Con suma frecuencia –agrega– nos descubre la razón por la cual un precepto existe o porque está formulado de determinada manera o expresado con determinadas palabras. Nos muestra también lo que un precepto no es, aclarándonos con ello lo que es". A su vez, el método comparativo debe practicarse entre constelaciones de preceptos, para poder observar una serie de relaciones compensatorias y no limitarse a una simple confrontación de textos análogos.

De este modo, sin salirse del campo de la Dogmática, Soler establece una superación del conocimiento jurídico frente a las ya antiguas interpretaciones de los exégetas o los más recientes intentos "purificadores" de algunos filósofos. El Derecho positivo –concluye– proporciona al juez "preceptos, trozos, definiciones, clasificaciones, distinciones, con los cuales debe formar una unidad y llegar a una decisión". El papel del jurista como creador de la solución jurídica, aunque enmarcado por precisos límites, aparece aquí recuperado. ¿Es ésta la huella trazada por Bunge y Colmo medio siglo atrás? ¿Es doctrina vivida en el medio jurídico durante las últimas décadas? Más allá de cualquier respuesta a estos interrogantes, cabe apuntar que Soler ofrece una puesta al día de una cuestión nuclear de la ciencia jurídica dogmática.

LA CRÍTICA RADICALIZADA DE LOS AÑOS SETENTA

Aunque sin afectar a fondo la marcha de la ciencia jurídica y el modelo dogmático establecido, a partir de la segunda mitad del siglo y sobre todo en las décadas de los sesenta y setenta, se perciben ideas de distinto signo que apuntan a la crítica de ese modelo, con miras a reemplazarlo o atemperarlo. Son propuestas que surgen con fuerza y desaparecen en un mundo crispado que a veces procura trasladar al Derecho, no siempre con razón, la totalidad de sus males. En buena parte de ellas, la tradi-

Sebastián Soler en 1962.

ción marxista es un punto de referencia, pero casi siempre superada o abandonada por la imposibilidad de extraer de esa doctrina elementos suficientes para una nueva construcción jurídica.

En la Italia de los años setenta, y dentro de su particular contexto político, surge un movimiento que enarbolando la idea del "uso alternativo del Derecho", relativiza la autonomía del Derecho y considera que ciertos valores y principios formalmente reconocidos son eludidos por una legislación y una práctica de signo contrario. Estas situaciones se podrían corregir y compensar por una activa intervención de juristas y jueces en los planos doctrinal y sobre todo jurisprudencial, donde es más fácil construir soluciones para los casos individuales. Estas soluciones debían inspirarse en "un análisis dinámico y crítico de la realidad", orientadas en "sentido progresista y liberador", según criterios ideológicos de la izquierda. Uno de sus principales teóricos fue el civilista Pietro Barcelona –quien acuñó el lema del movimiento– y contó con la adhesión de juristas, jueces y abogados. El movimiento tuvo en sí mismo una vida febril y fugaz, agotándose dentro de la misma década, pero su influjo fue más duradero en la práctica del Derecho, principalmente en la magistratura italiana, con efectos extendidos a otros países de Europa e Iberoamérica. El hecho de que la aplicación de este "uso alternativo del Derecho" –o "jurisprudencia alternativa", como también se lo llamó– permitiera invertir la legalidad establecida en favor de determinados criterios ideológicos, anunció un abrupto y peligroso cambio, que mereció justificados recelos.

En la misma época surge en Francia el movimiento "Crítica del Derecho", con el ambicioso proyecto de construir una nueva teoría general del Derecho, fundada en el materialismo histórico, pero al poco tiempo redujo su objetivo a un programa más modesto de análisis críticos concretos sobre los mecanismos de regulación jurídica, con una orientación marcadamente empírica e interdisciplinaria y bajo el entendimiento de ver el Derecho como una dimensión del conjunto social. En la Argentina, esta corriente ha sido más influyente que la italiana, al menos por su explícita aceptación.

Cabe también mencionar por su magnitud e impacto –aunque su influjo concreto en la Argentina no puede precisarse– al movimiento norteamericano "Critical Legal Studies", al que se han sumado estudiosos de países europeos. Su propósito es "organizar a la

izquierda jurídica académica" para actuar en el ámbito universitario, orientando la formación profesional. Se presenta como interdisciplinar y ecléctico, tomando elementos de diversas tradiciones y autores, casi siempre de izquierda. No aspira a construir un sistema teórico único, sino que se inclina por "prácticas teóricas a pequeña escala". En realidad, dentro de este movimiento, o solapados en el mismo, se pueden encontrar muy diversos objetivos e ideas, algunos encontrados entre sí, otros de fuerte tono crítico que difuman concretos postulados comunes.

Estos movimientos recogen y reavivan puntos de vista críticos desenvueltos a lo largo del siglo, ubicándolos dentro de los cambios y exigencias de los tiempos presentes. Presentan algunos rasgos comunes que, según Juan Pérez Lledó, son: dar énfasis a las dimensiones histórica, política y social del Derecho; acentuar un eclecticismo teórico, abandonando la lectura marxista tradicional de origen; postular la interdisciplinaridad frente a la autonomía de la Dogmática; señalar el carácter ideológico del Derecho, frente a la pretendida neutralidad; descubrir las lagunas y contradicciones formales y sustantivas. En fin, este tipo de jurista crítico, si bien trabaja con el Derecho, no adopta las reglas de juego de la actual ciencia jurídica, con lo que parece buscar un cambio profundo.

El Derecho y la realidad social: "Un Derecho en las nubes"

El sistema de los códigos suprimió de cuajo el tejido normativo del antiguo Derecho, en el cual cabían espacios donde los individuos o corporaciones operaban conforme a sus usos, prácticas e intereses. Este modo abierto conducía a una relación más estrecha entre el Derecho y la práctica social. Con el nuevo sistema se fue produciendo una mayor separación entre éstos. Al proclamarse que sólo era Derecho el establecido en la ley, quedaron al margen costumbres, usos y prácticas que, no obstante, mantuvieron un distinto grado de fuerza o aquiescencia social. De este planteo se hacía eco ya en 1914 Agustín Pestalardo cuando expresaba que a la "veneración casi sacrosanta" con que se miraba el código civil se sumaba la invariable y fiel adhesión de los juristas argentinos a los antiguos comentaristas franceses, que poniendo énfasis en el razonamiento, llegaban muchas veces a construcciones jurídicas de líneas perfectas, pero que tenían para los conflictos de la vida "una solución fría y cruel, cuando no antisocial".

Algunos civilistas, conscientes de esta brecha abierta entre la normativa y la realidad, buscaron vías para atemperar ese distanciamiento. "Todo el Derecho no está en los libros. Frente a la letra inmutable que ellos comentan, o al principio inanimado que desenvuelven, surgen las relaciones entre los hombres, la vida misma, que es pasión y movimiento". Así planteaba en 1924 Héctor Lafaille la necesidad de proporcionar a los estudiantes un aprendizaje práctico, estableciendo el contacto con la realidad a través de los casos jurisprudenciales. Un lustro después, al dar cuenta de la labor emprendida, calificaba a la misma como, quizás, la lección más fecunda "para comprender nuestro derecho nacional y dar el temple necesario al verdadero jurista". Lafaille fue uno de los juristas con mayores preocupaciones sociales. Pese a que su especialidad podía incitarlo a encerrarse en el cultivo científico del código,

manifestó reiteradamente su apertura, no sólo acudiendo a la jurisprudencia para conocer la vida del Derecho, como se ha visto, sino ocupándose con sentido social, de otros asuntos clave de la época, como el régimen de la propiedad o el contrato de trabajo.

Años después, otro cultivador del Derecho civil, el profesor Salvador Fornieles enseñaba a sus alumnos: "El jurista tiene que vivir dentro del mundo, inclinado sobre la realidad, atento a las aspiraciones, a los egoísmos, a los prejuicios, a todo ese confuso movimiento espiritual que da fisonomía a la sociedad en que actúa, si no quiere apartarse de ella y elaborar un derecho en las nubes".

La desconexión entre el Derecho y la realidad social es uno de los argumentos utilizados por los impugnadores radicales de la actual concepción jurídica. Bajo esta mirada crítica se llega a sostener que "los preceptos, esquemas y principios jurídicos en boga se van convirtiendo gradualmente no sólo en un pesado lastre que frena el progreso social, sino que lleva en muchas ocasiones, a levantarse como un verdadero obstáculo para éste". Es ésta la tesis del chileno Eduardo Novoa Monreal, que da título a su libro *El Derecho como obstáculo al cambio social*, aparecido en 1975 y difundido en Hispanoamérica en sucesivas reediciones. Sostiene que la brecha entre el Derecho y la realidad social se ha ido ensanchando a lo largo del siglo debido a la rigidez de aquél, encerrado en leyes escritas, opuesto a la movilización cada vez mayor de la vida de la sociedad. Dicha brecha, agrega con tono pesimista, no se podrá cerrar nunca ni aun con oportunas y necesarias modificaciones a la ley, siendo inevitable que la ley marche siempre a la zaga de los hechos sociales.

Sin abandonar el tema, pero miradas las cosas desde otro ángulo, cabe preguntarse

Héctor Lafaille.

acerca de la actitud del hombre común frente a ese imponente sistema de códigos y leyes. ¿Cómo puede llegar a conocerlo? ¿En qué medida lo siente incorporado a su actividad en la vida comunitaria? La presunción de que el Derecho es conocido por todos y no puede alegarse, como excusa, su ignorancia, es una de las llaves maestras del ordenamiento, que los juristas en general creen a puño cerrado. Algunos reconocen sus problemas. Estanislao Zeballos en 1918 sostenía que las leyes no llegaban habitualmente al conocimiento del público por el deficiente sistema de publicación oficial de las mismas –que desde 1893 se hace a través del *Boletín Oficial*– y por la falta de precisiones acerca de su entrada en vigor. Juan Álvarez (1878-1954) dedica su disertación de ingreso en la Academia Nacional de Derecho en 1939 precisamente a "El proble-

ma de la ignorancia del Derecho" y descarta toda posibilidad de admitir un cambio sustancial en la presunción consagrada, pues los daños serían mayores. Reconoce la imposibilidad de darle una solución integral y se conforma con atenuar los inconvenientes mediante dos procedimientos: la simplificación de la legislación –menos leyes y mejor redactadas– y la creación de agencias gratuitas de informes, a cargo de abogados que ofrecieran el estado de la legislación vigente a todos los interesados.

Para avanzar en otras propuestas es preciso salir de la esfera de los juristas dogmáticos. El caso más saliente lo ofrece, hacia el Centenario, la aparición de un pequeño libro del regeneracionista español Joaquín Costa sobre *El problema de la ignorancia del Derecho*. Tiene interés su contenido pero también el hecho de que se publica en la colección de Manuales Soler, una empresa editorial con sede en Barcelona y sucursal, para toda Hispanoamérica, en Buenos Aires. La colección se presenta como una biblioteca hispano-argentina "útil y económica de conocimientos enciclopédicos", destinada a la difusión popular de la cultura y de la ciencia modernas. En 1908, sus editores informan que la colección ha superado el millón de volúmenes vendidos, de los cuales cerca del 20% en la Argentina. El dato es interesante para establecer el contexto en que se publica el libro y su difusión en el país.

Costa califica a la presunción de que las leyes son conocidas por todos, de "un verdadero escarnio y la más grande tiranía que se haya ejercido jamás en la historia", que se ha continuado manteniendo a sabiendas y que es contraria a la realidad de las cosas. Sostiene que es una ficción y una falsedad que el Derecho moderno ha llevado a su mayor grado de absolutismo al eliminar, sin reflexión alguna, las excepciones al principio establecidas en el Derecho romano y en el castellano antiguo.

Sostiene el autor que esta presunción parte del supuesto de una separación entre el legislador y el ciudadano, la que sólo se resolverá cuando ambos se fundan en una sola persona. Costa desconoce el carácter de Derecho positivo a "las reglas jurídicas que el pueblo no ha elaborado y puesto en vigor por vía de costumbre, o que el pueblo no prohijó en un principio por vía de aceptación, tácita o expresa, o que ha dejado caer en desuso". Enfatiza pues que "la ley se hace con la aceptación y uso del pueblo". La observación de diversas prácticas sociales que hace en pequeñas comunidades españolas, lo afirman en la convicción que tiene sobre la fuerza del elemento consuetudinario, tanto en la introducción como en el uso o no de la ley. Su conclusión es firme: "Derecho que la colectividad social no conozca, no ha podido ser consentido, introducido o prohijado por ella; de consiguiente, no le obliga, aun siendo del género llamado *imperativo* o *prohibitivo*". Poca repercusión tiene esta propuesta. Eso sí, Alfredo L. Palacios recoge la crítica, utilizándola para sostener que esta condenable ficción perjudica a los pobres: "Las leyes contienen fórmulas esotéricas para el pueblo. Necesitan intérpretes y los intérpretes cuestan caros".

Si bien la brecha abierta entre el conjunto normativo y la realidad social es profunda, no puede ignorarse que siempre han existido puentes de comunicación para que los legos pudiesen acercarse a ese "mundo esotérico". En primer lugar, hay que considerar que el problema no es igual para todo el conjunto

legal. Hay preceptos jurídicos que han sido extraídos de la razón colectiva o del sentido común, que están encarnados en los hombres. En cambio, hay otros preceptos técnicos cuyo modo de regulación depende del arbitrio del legislador y que efectivamente escapan al conocimiento común y necesitan de una instrucción particular. En ciertas colecciones de libros populares no faltan los destinados a instruir al gran público en elementales conocimientos jurídicos. Para determinados asuntos se ha establecido la exhibición obligatoria de textos legales en lugares públicos para que obreros, usuarios de servicios públicos, consumidores puedan conocer sus derechos.

De modo más específico, ciertas áreas del Derecho –como la constitucional, la administrativa, la mercantil– se enseñan de manera elemental en el nivel secundario y en escuelas o facultades universitarias no jurídicas. Algunos juristas han compuesto textos para esa enseñanza.

Sin embargo, la educación legal popular no ha sido una viva preocupación de los juristas ni de las corporaciones de abogados. Está lejos de haberse alcanzado aquel ideal enunciado por los impulsores de la codificación decimonónica. La pretensión de que esos códigos –como se decía en el pertinente decreto del general Urquiza en 1852– "cada ciudadano y cada habitante del Estado, lea fácilmente sus derechos y deberes para con la sociedad y los individuos, y en cada ocurrencia de la vida encuentre dirimidas las dudas que le asaltan, acerca de la legalidad de sus acciones, o de las de aquellos que con él estén en relación", sigue siendo un sueño inalcanzable.

La acción legislativa

Considerada desde el siglo XIX como instrumento necesario para promover o acompañar la evolución social, la legislación constituye un elemento importante del Estado contemporáneo. De acuerdo con los preceptos constitucionales, la sanción de las leyes corresponde al Congreso Nacional y en el orden provincial a las legislaturas locales. A su vez, el Poder Ejecutivo –en la Nación y en las provincias– es quien promulga las leyes e impulsa aquella labor mediante los proyectos que envía al parlamento, pero además es quien desempeña una actividad reglamentaria en constante crecimiento. Las necesidades de una sociedad cada vez más compleja han llevado a crear normas y controles para atender los servicios públicos de un Estado expandido en sus funciones administrativas a través de una pluralidad de órganos y entes dependientes o autónomos. Esto explica la gran relevancia adquirida por el Derecho administrativo, como rama jurídica.

La tajante división de poderes entre el legislativo y el judicial, que prevaleció en la teoría y la práctica hasta las primeras décadas del siglo, empezó a modificarse ante el crecimiento del papel del juez en su función de interpretar y adaptar la ley, lo que llevó a concebir una relación entre legalismo y judicatura, de la cual se trata en el capítulo siguiente.

La legislación del siglo XIX estuvo dirigida principalmente a garantizar los derechos de los gobernados frente al Estado y a uniformar el régimen jurídico de toda la Nación, especialmente a través de la codificación y otras leyes orgánicas. Sin desaparecer estos rasgos, a partir de 1930 se fue configurando un nuevo tipo legal, formado por estatutos especiales,

que dieron respuesta a los intereses y presiones de diversas entidades asociativas que reclamaban su propia norma regulatoria.

La actividad legislativa, antes que interrumpirse, se intensificó en los distintos períodos entre 1930 y 1983 en que los gobiernos de facto ejercieron el poder y clausuraron el Congreso Nacional. En una primera época, esas disposiciones se dictaron bajo la forma de decretos-leyes y contaron con el reconocimiento de la Corte Suprema y la ratificación posterior del Congreso. A partir de 1947, la jurisprudencia de la Corte equipara dichos decretos-leyes a las leyes tanto en materia como en vigencia, por lo que la derogación de aquéllos sólo era posible mediante otra ley. No obstante, por razones de seguridad jurídica, entre 1958 y 1964 se dictaron leyes confirmatorias de la legislación extraparlamentaria sancionada por precedentes gobiernos de facto. En 1966 y 1976, respectivamente, las nuevas autoridades de facto designaron con el nombre de leyes a sus más importantes actos de gobierno y les dieron el mismo orden numérico correlativo que tenían las dictadas por el Congreso Nacional. La relevancia de la legislación extraparlamentaria sancionada entre 1930 y 1983 llegó a tal punto que, en cantidad, representó aproximadamente el 60% de toda la legislación producida entre esos años y en su contenido abarcó diversas materias, con reformas y renovaciones sustanciales que llegaron hasta los mismos códigos.

A continuación se exponen algunos aspectos salientes de la acción legislativa correspondiente al período estudiado, entre la que se incluye la reforma de los códigos sustanciales, ya que lo atinente a la Constitución se ha tratado en el capítulo 14 de esta misma Parte.

La reforma del Código Civil

Cuando todavía muchos juristas estaban aferrados a la letra del Código, Alfredo Colmo enseñaba a sus alumnos que se asistía a "una verdadera revolución" en el campo del Derecho civil. Ya por entonces circulaban dos nuevos modelos de códigos prestigiosos que representaban, en diversos puntos, nuevos criterios para la renovación legislativa. Eran el alemán de 1900 y el suizo de 1907. Buena acogida tuvieron en el país.

El Código de Vélez estaba próximo al medio siglo de vida. No todos los renovadores apostaban por su reemplazo. El mismo Colmo se empeñaba en sostener en 1917 que "tenemos todavía para rato con el código actual", sólo era preciso que los tribunales fueran adaptando sus normas a las nuevas exigencias y que eventualmente se dictaran leyes especiales que cubrieran omisiones y corrigieran errores. En ese mismo año, Martínez Paz expresaba, aunque con cautela, que "bien podría intentarse una revisión general del Código, no ya para cambiar sus bases doctrinarias, sino para amoldarlas a las nuevas direcciones". En lo inmediato prevalecerá esta última propuesta.

El período comprendido entre 1920 y 1950 estuvo marcado por una transformación bastante profunda del Derecho civil en Europa y América. El individualismo cede su lugar a las nuevas corrientes sociales. Así, la autonomía de la voluntad se limita; la propiedad como uso, goce y abuso es atemperada atendiendo a su función social; la responsabilidad, fundada ahora en la teoría de riesgo, amplía su órbita; la autoridad marital se amengua en relación con la esposa y los hijos.

En julio de 1926, el presidente Alvear dicta un decreto constituyendo una comisión de

jurisconsultos para que hiciera "una revisión ilustrada y serena de nuestra gran ley civil" y se aconsejaran las reformas convenientes "para su mejor armonía con las nuevas condiciones de la vida argentina". Las plazas de la Comisión fueron cubiertas por los tribunales, las universidades y las entidades invitadas a formar parte de la misma. La presidía un ministro de la Corte Suprema, el doctor Roberto Repetto. Y actuaron inicialmente en la misma los doctores Julián Pera, Raymundo M. Salvat, Juan A. Bibiloni, Juan Carlos Rébora, Héctor Lafaille, Enrique Martínez Paz, José A. Gervasoni y Rodolfo Rivarola. Más tarde, en la plaza de Pera ingresaron sucesivamente Mariano de Vedia y Mitre y Gastón F. Tobal; y en reemplazo de Salvat entró César de Tezanos Pinto. Según se advierte, lo más granado de la generación de civilistas de 1910 estaba presente, a excepción de Colmo.

La Comisión entendió que el mandato era hacer la reforma a fondo del código vigente y, apenas constituida, encargó a uno de sus miembros, el doctor Bibiloni, la preparación de un anteproyecto. Luego de intensas tareas y ganando tiempo al curso de una enfermedad implacable, Bibiloni pudo entregar su trabajo en los primeros meses de 1933, poco antes de su muerte. Los doctores Lafaille y Tobal fueron, a su vez, encargados de dar forma definitiva al proyecto. Se inclinaron por mantener al Código de Vélez como base del texto, innovando sólo lo indispensable y adoptando una técnica moderna. La idea directiva fue que "nuestro Código respire un ambiente de menos individualismo, de mayor ética y solidaridad colectiva", aun en desmedro de la autonomía de la voluntad y de la soberanía de los contratos. Lafaille decía que "es el Código puesto al día según nuestra doctrina y nuestra jurisprudencia". Al cabo de diez años de labor, la Comisión elevó el Proyecto al presidente Justo, quien lo envió al Congreso Nacional. Se pidieron entonces opiniones a universidades, tribunales y centros de investigación jurídica. Entre tanto, y de manera didáctica, Tobal explicaba al gran público en sucesivos artículos periodísticos, los beneficios de la reforma. El tiempo pasó y el Proyecto no fue tratado en el parlamento.

La labor de la Comisión estuvo enmarcada por dos congresos nacionales de Derecho civil, ambos convocados por la Universidad Nacional de Córdoba en 1927 y en 1937. Este último estuvo dedicado al Proyecto. Hubo elogios y críticas, acuerdos y disensos. Al clausurar el Congreso, Lafaille estimaba que este combate no terminaba en desmedro para el Proyecto, que –aun sin sanción legislativa– tuvo influjo concreto en determinadas soluciones de la doctrina y jurisprudencia.

Entre 1950 y 1954, el Instituto de Derecho Civil, dirigido por Jorge Joaquín Llambías, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, preparó un nuevo anteproyecto de reforma integral. No alcanzó a tener estado parlamentario. Si el proyecto de 1936 atiende a la doctrina alemana, el de 1954 marca la recepción italiana, expresada en el Código Civil de 1942.

Hubo que esperar hasta 1961 para que, otra vez la convocatoria del Tercer Congreso Nacional de Derecho Civil efectuada por la Universidad de Córdoba, diera ocasión a que se planteasen los problemas que más agudamente reclamaban la reforma del viejo código. Las 19 recomendaciones –dice Luis Moisset de Espanés– "forman la columna vertebral" de la reforma que se concretó seis años después, con el impulso dado por el doctor Guillermo

A. Borda, destacado civilista y profesor, que era entonces ministro del presidente Onganía. Una comisión, que él presidía, llevó adelante la tarea, que reflejaba la evolución registrada en la doctrina y en la práctica de los tribunales con respecto a puntos concretos del Código Civil y leyes complementarias. Promulgada en 1968 como ley 17.711, se considera que esta reforma insufló en la legislación civil un espíritu más solidario, superando criterios excesivamente individualistas que caracterizaban al Código de Vélez.

NUEVAS LEYES EN MATERIA DE FAMILIA, PROPIEDAD Y OBLIGACIONES

Como Colmo sostenía, además de la actualización del Código a través de la doctrina y la jurisprudencia, era preciso el dictado de leyes especiales que modificaran disposiciones codificadas o cubrieran sus vacíos. Si ya en el período anterior a 1914 hubo importantes sanciones legislativas al respecto –según se da cuenta en el capítulo 28 de la Tercera parte de esta obra–, la labor continuó con posterioridad a aquel año. Los principales asuntos se desenvolvieron en torno a las relaciones familiares, la propiedad y los contratos y obligaciones.

La ley 11.357, de 1926, mejoró sustancialmente la capacidad civil de la mujer casada, sin borrar el principio de su incapacidad. Esa situación, según Tobal, aparecía mejorada en el Proyecto de 1936. Sólo con la reforma de 1968 se alcanzó una declaración sin restricciones: "La mujer mayor de edad, cualquiera sea su estado, tiene plena capacidad civil".

Aquella ley de 1926 fue muy avanzada para su época, ya que pocos países tenían una legislación análoga. Alfredo Colmo fue invitado a exponer sobre esta novedad legislativa ante la Société de Législation Comparée en 1930, oportunidad en la que sostuvo que la ley tenía defectos técnicos por la prisa de los legisladores socialistas y radicales en sancionarla, lo que había dado lugar a una jurisprudencia contradictoria en su inicial aplicación. En cuanto a su idea, Colmo distinguía dos situaciones: producía beneficios indudables para la mujer casada que trabajaba como obrera, empleada, profesional, industrial o comerciante y que operaba con pequeños patrimonios; y en cambio, exigía una labor lenta de adaptación en "la mujer de matrimonio con fortuna", ya que requería una previa capacitación psicológica y social.

En materia matrimonial, la ley 14.394 de 1954 introdujo reformas en la edad de los contrayentes; estableció que la declaración de ausencia con presunción de fallecimiento autoriza al otro cónyuge a contraer nuevas nupcias; y dispuso que un año después de la sentencia de divorcio, cualquiera de los cónyuges podía solicitar la disolución del vínculo matrimonial, con la facultad de contraer nuevo matrimonio. Con este último precepto se introdujo por primera vez el divorcio absoluto, dentro del enrarecido clima que entonces se vivía por el conflicto entre la Iglesia y el presidente Perón, en el ocaso de su gobierno. En 1956, este artículo de la ley fue "suspendido" en su aplicación y así continuó hasta 1983. Una interesante variante se registra con la ley 17.711 de 1968, que autoriza la separación de los cónyuges por mutuo consentimiento, sin que se disolviese el vínculo matrimonial. Con esta última ley se incrementaron los derechos hereditarios del cónyuge sobreviviente.

Otra ley del año 1954 –la 14.367– eliminó las distintas categorías de hijos fijadas en el Código –legítimos, naturales, adulterinos, in-

cestuosos y sacrílegos–, estableciendo sólo la distinción entre los nacidos dentro o fuera del matrimonio. Con ello se mejoró la situación hereditaria de algunos de aquéllos.

Fue tema importante el de la adopción. Vélez la había excluido del Código. En la primera mitad del siglo XX se percibe una corriente de ideas a favor de su sanción legal, que se hizo particularmente intensiva a partir del Primer Congreso Nacional de Derecho Civil de 1927. Abundaron escritos, tesis doctorales e iniciativas legislativas. Si bien se incluyó en el Proyecto de 1936, sólo se concretó en 1948 con la ley 13.252, que responde a la idea de ofrecer protección a la niñez desamparada. Posteriormente, esta normativa fue modificada en 1971 por la ley 19.134.

La propiedad es figura jurídica con un largo itinerario histórico, que adquiere un lugar central en el orden económico y social del siglo XIX. Las constituciones y códigos de la época acogen una noción de la misma, según la cual el titular tiene el uso, goce y disposición del dominio en forma absoluta, exclusiva y perpetua. Salvo algunas limitaciones, era un derecho individual, inviolable y sagrado. Durante el siglo XX, tal concepto sufre restricciones. Se introducen principios de mayor solidaridad y justicia, concretados en la fórmula "función social de la propiedad", que se recoge en la Constitución Nacional de 1949, artículo 40. Ya mucho antes, en 1925, el civilista Héctor Lafaille consideraba que el régimen de la propiedad es "uno de los puntos más débiles de nuestro Código" y proponía su reforma para atenuar los principios absolutos introducidos por el codificador. A su vez, también la exclusividad del dominio aparece restringida, ya que el subsuelo, con sus riquezas potenciales, queda separado de la superficie; y lo mismo ocurre con el espacio aéreo.

Aquellas características también se ven afectadas –no sin resistencia por parte de los interesados– cuando aparecen objetivos de bien público, como es la lucha agrícola contra la langosta en pleno proceso de expansión agraria. También devienen algunas limitaciones con la introducción del régimen de propiedad horizontal (ley 13.512 de 1948), que establece la subdivisión de un edificio en diversas unidades independientes, de dominio perpetuo y exclusivo de sus titulares, con terreno, espacios y partes del edificio que son comunes a todos los propietarios, en una suerte de condominio de indivisión forzosa. Es de destacar que esta ley, combinada con otros factores, hizo posible el acceso a la propiedad de importantes sectores de la clase media.

En el Código Civil, el régimen del dominio estaba referido sustancialmente a los inmuebles –tierras y edificios–, considerados en sí como cosas de mayor valor que los bienes muebles. Esta apreciación se ha modificado a lo largo del siglo XX, dada la importancia adquirida por estos últimos, entre los que se incluyen aviones, barcos, automóviles, instalaciones industriales, títulos de crédito, acciones, etcétera.

Cabe también en este orden mencionar la ley 11.723 de 1933, sobre propiedad intelectual, que reglamentó lo declarado en el artículo 17 de la Constitución Nacional y complementó en la materia lo ya legislado sobre marcas y patentes de invención.

La libertad de contratar y la fuerza obligatoria del convenio, pilares del régimen de las obligaciones y los contratos establecidos por el código civil, han sido alteradas por nuevos principios y figuras surgidos a lo largo del siglo XX. En 1945, la tesis doctoral de Marco Aurelio Risolía alertaba sobre las consecuen-

cias que en la institución contractual tenían tanto las "leyes de emergencia" como la "economía dirigida". Muestras diversas de la nueva situación son: las normas de orden público por las que el Estado acude en apoyo de una de las partes contratantes, tal como ocurre en la relación laboral; los contratos de adhesión, en los que una de las partes ofrece a la otra el texto impreso para su suscripción, sin posibilidad de discutir su contenido; la revisión judicial de determinados convenios invocando las teorías de la imprevisión o de la lesión que afecta a una de las partes.

Uno de los ejemplos más salientes en la Argentina, por la permanencia y profunda incidencia que tuvieron durante décadas, fue la alteración del régimen contractual de los alquileres urbanos. En 1921, invocando la escasez de viviendas, las leyes 11.150 y 11.157 dispusieron la prórroga de los términos de duración de los contratos de alquileres y el congelamiento de los precios convenidos. Su constitucionalidad fue impugnada, pero la Corte Suprema rechazó la petición y sostuvo la potestad del legislador para inmiscuirse en la fijación del precio pactado por los contratantes, aunque en posteriores pronunciamientos limitó esta facultad a los casos en que no existiera contrato a término y en el entendimiento de que era una medida transitoria y de emergencia. Este último vocablo sirvió más adelante para caracterizar el régimen como de "leyes de emergencia". Por aquellos años, estas leyes sobre alquileres fueron aplaudidas por Héctor Lafaille como "reacciones saludables contra los viejos moldes del dominio".

Este régimen fue nuevamente aplicado a partir de 1943 y subsistió a través de diversas leyes, dando lugar a lo que Cossio califica como "una situación jurídica caótica, que ampara por igual situaciones de clara justicia y de irritante injusticia, donde se ha originado un monstruoso tipo de especulación parasitaria como 'la transmisión de llave' en beneficio inesperado de los que logran insertarse como capitalistas o empresarios dentro del sistema así originado". En efecto, este sistema intervencionista se había arraigado de tal manera que sólo se logró extinguirlo a partir de 1967 con el retorno gradual –no exento de regresiones– al régimen de locaciones del código, que se consolidó después de 1976.

También en 1921 se sancionó un estatuto de naturaleza análoga para los arrendamientos rurales de cierta extensión y determinado destino, que introducía el criterio intervencionista y que fue objeto de distintas regulaciones en años posteriores hasta su consolidación en la ley 13.246, dictada durante el primer gobierno de Perón. Luego de diversas medidas y prórrogas, se puso fin a este régimen por la ley 17.253 de 1967.

REFORMAS LEGISLATIVAS EN EL ÁMBITO COMERCIAL

Como núcleo legislativo mercantil ha subsistido el viejo Código de Acevedo y Vélez de 1862, pasado por la profunda reforma de 1889, y sucesivamente modificado por diversas leyes que han reemplazado libros, títulos y artículos, al punto de ser relativamente escaso lo que queda de su texto originario. El libro primero, sobre las personas del comercio, no sufrió cambios en cuanto a su estructura y fue el menos retocado en su contenido. Sólo los artículos referidos a los dependientes fueron modificados por la ley 11.729 de 1934. El segundo libro, que regula los contratos de comercio, había sido reformado en 1889, sobre

todo en materia de sociedades. Hay que tener en cuenta que la aparición de la sociedad anónima es la característica dominante de la organización industrial moderna. Dentro del período estudiado, la principal creación fue la sociedad de responsabilidad limitada en 1932. En 1972, la ley de sociedades comerciales cambió toda la regulación en la materia. Igualmente, el título consagrado a los seguros fue íntegramente modificado en 1967 por la ley 17.418. El Código se había limitado a legislar sobre la prenda comercial. Por leyes posteriores se introdujo la prenda agraria, y también la prenda con registro para poder gravar cosas muebles que quedan en poder del acreedor. A su vez, el título sobre el contrato y la letra de cambio, que había pasado sin alteraciones por la reforma de 1889, experimentó una modificación integral en 1963. También en este último año se hizo lo mismo con el capítulo dedicado a los vales, billetes y pagarés y con el título sobre los cheques.

La materia de navegación, contenida en el libro tercero, tuvo una reforma sustancial en 1973 con la sanción de la ley general de la navegación, dispuesta por el gobierno de facto. La normativa había sido elaborada por el doctor Atilio Malvagni por encargo del presidente Frondizi en 1959. Aun cuando se dispuso que esta ley integrase el Código, se ha sostenido que en la misma se consagra el principio de la autonomía en su interpretación.

Por último, el libro cuarto sobre las quiebras fue el que experimentó más modificaciones sucesivas e integrales. En 1889 se introdujeron algunos cambios y en 1902 se sustituyó todo el libro. Otra reforma integral se produjo con la ley 11.719 en 1933 y nuevamente en 1972, por la ley 19.551 de concursos, el libro fue reemplazado totalmente. Esta última ley, a su vez, fue objeto de algunas reformas, de las cuales la más importante fue en 1983 con la ley 22.917.

El nuevo Código Penal y otras reformas

En el Derecho penal del siglo XX aparecen nuevas características que conmueven su imagen tradicional. Principalmente son tres: la incidencia de los modernos movimientos psiquiátricos sobre la responsabilidad penal; la preeminencia de la función educativa sobre la puramente represiva en la manera de mirar el castigo; y la ampliación del campo penal a los delitos de carácter económico y administrativo.

El nuevo Código Penal, sancionado en 1921, y vigente aún en 1983, tuvo una larga gestación. Pese a los insistentes reclamos en favor de una reforma penal, el proyecto de 1906 –que había sido bien recibido– estaba detenido en su tratamiento parlamentario cuando el diputado Rodolfo Moreno (hijo) –profesor de Derecho penal– presentó en 1916 un nuevo proyecto basado en aquél. Con tal motivo se generó una amplia consulta entre magistrados y profesores que se expidieron, en su inmensa mayoría, en favor del mismo, con algunas modificaciones menores. Entre consultas, estudio de comisiones parlamentarias, modificaciones y tratamiento en las Cámaras transcurrieron nada menos que cinco años hasta su sanción en las últimas sesiones de septiembre de 1921. El nuevo código recogió elogios y censuras. De los primeros, puede mencionarse a Octavio González Roura, Sebastián Soler y Luis Jiménez de Asúa. De los segundos, se destacan Juan P. Ramos y José Peco, siendo este último el crítico más fuerte.

No cesaron en los años siguientes los intentos reformistas, estimulados por las pro-

fundas diferencias conceptuales que separaban a las distintas corrientes de ideas existentes dentro del campo penal. Dos positivistas, los doctores Eusebio Gómez y Jorge E. Coll fueron encargados por el presidente Justo en 1936 de redactar un proyecto de código. En materia técnico-jurídica se mantiene gran parte del articulado vigente, pero se introduce el criterio subjetivo de juzgar antes que al delito mismo a su autor. El proyecto, enviado por el Ejecutivo al Congreso, no fue tratado en las Cámaras.

A su vez, el profesor José Peco, que ejercía la docencia en la Universidad Nacional de La Plata, se había consagrado desde 1938 a la preparación de otro proyecto, que presentó a la Cámara de Diputados en 1941, en su calidad de miembro de la misma. Según expresaba Peco, su proyecto era "neopositivista". Los acontecimientos políticos de 1943 y 1946 fueron determinantes para impedir su trámite legislativo.

Nuevos intentos de reforma del Código se produjeron durante los primeros gobiernos peronistas, sin que ninguno de ellos –elaborados en ámbitos oficiales– alcanzara estado legislativo, salvo uno que no tuvo buena acogida en el Congreso.

Después de estos intentos frustrados, Luis Jiménez de Asúa era resueltamente partidario de mantener el código vigente. Sostenía que "respeta la auténtica libertad de cultos y garantiza los más importantes derechos individuales". Había superado –decía– airosamente la constante crítica que se le había dirigido, de índole más política que jurídico-científico. Afirmaba que el Código, "con su excesiva brevedad, con sus fórmulas escuetas y embrionarias, se presta mejor que otra ley alguna (...) a ser dogmáticamente reconstruida", lo que ha permitido que se formase un buen cuerpo de doctrina y jurisprudencia que se perdería con un innecesario cambio de código. No prosperaron los nuevos proyectos de código elaborados en 1960 y 1972 –en los que tuvo principal papel el doctor Soler– ni tampoco otro posterior de 1974.

Rodolfo Moreno.

Junto al Código se desenvolvió una intensa legislación destinada a actualizar su contenido y a complementarlo en diversas materias. En su recordado balance de 1960, sostiene Carlos Cossio que el principal problema era entonces el "delito económico", por las proporciones que había alcanzado. En buena parte, esas disposiciones emanaron de los gobiernos de facto durante los períodos 1966-1973 y 1976-1983.

Con posterioridad, otro grave problema fue la lucha contra la subversión. La violencia

exteriorizada en la ola de secuestros extorsivos, privación de libertad y asociación ilícita, a menudo conectada con actividades guerrilleras, dio lugar al aumento de las penas establecidas y en 1970 al retorno temporal de la pena de muerte para los más graves delitos de este tipo. Al año siguiente se estableció la Cámara Federal en lo Penal de la Nación para juzgar los delitos de esta naturaleza.

Cuando en mayo de 1973 se produjo el retorno al orden constitucional, entre las primeras leyes sancionadas por el Congreso de la Nación se dispuso una amnistía amplia (ley 20.508); la derogación de las disposiciones que habían creado o modificado delitos y penas no emanadas del Congreso (ley 20.509), y la abolición de toda la legislación de carácter antisubversiva dictada por el anterior gobierno militar, quedando también disuelto el tribunal que juzgaba esos delitos.

Con esta amplia derogación, quedaron sin encuadre legal los hechos delictivos de este tipo, en momento en que la violencia subversiva empezó a asumir proporciones alarmantes. Esta situación obligó al presidente Perón a enviar al Congreso un proyecto de reforma al Código Penal para tipificar delitos como la sustracción, retención y ocultamiento de personas, secuestros extorsivos y agrupamiento con fines de lucha ideológica; y también para aumentar las penas de otros delitos ya contemplados. La sanción se hizo en enero de 1974 por ley 20.642. Nuevas disposiciones en el mismo sentido fueron establecidas por el gobierno militar que tomó el poder en marzo de 1976 (leyes 21.459, 21.460 y 21.461, de noviembre de ese año), aunque por entonces la represión de la subversión había asumido sus propias características, fuera del marco estrictamente legal, según se explica en otros capítulos de esta obra.

LAS RELACIONES JURÍDICAS EN EL MUNDO DEL TRABAJO

Reflexiones críticas y nuevas propuestas encuentran campo abonado para su desarrollo en ese "mundo del trabajo", surgido de las grandes transformaciones económicas de las últimas décadas del siglo XIX. Las regulaciones previstas en el Código Civil con respecto a estas relaciones laborales resultaron desbordadas por una nueva realidad, que condujo después de un fuerte pensamiento crítico al surgimiento de una legislación especial y de una rama jurídica propia.

Este movimiento socio-jurídico vigorosamente sostenido en los tres primeros lustros del siglo –según se ha expuesto en el capítulo 28 de la Tercera parte de esta obra– continúa en el período aquí estudiado.

La crítica al Código Civil, considerado como expresión de la propiedad liberal y opuesto a los intereses de la clase trabajadora, fue encarnada, desde el plano ideológico y político, por el socialista Alfredo L. Palacios, diputado y profesor universitario. En los años 1919 y 1920 dicta en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires un curso libre de Legislación del Trabajo, que de inmediato se edita bajo el atractivo título de *El nuevo derecho*. Palacios centra su crítica en que el Código Civil, inspirado en la concepción individualista del siglo XVIII, no responde a las nuevas relaciones de Derecho entre patrones y obreros exigidas por la moderna sociedad industrial; por lo tanto es preciso dar nuevos preceptos legales, que sean el resultado de la observación científica de los hechos, y no de la aplicación de puros raciocinios deductivos. En tal sentido, se propone demostrar, acudiendo a la comparación entre el régimen de los con-

tratos de locación de servicios y de cosas, cómo el código ampara al rico en desmedro del pobre, y cómo el funcionamiento del principio de culpa delictual castiga a los obreros y beneficia a los patrones. Sostiene Palacios la necesidad de dictar "una legislación del trabajo, amplia, que atenúe la explotación capitalista y evite la degeneración de los obreros", pero también postula el rejuvenecimiento de los códigos para adaptarlos a la vida, ampliando "el germen de derecho socialista que en ellos existe, para realizar sin conmociones el cambio de estructura social inevitable".

Mucho más radicalizada es la crítica y la propuesta de otro socialista militante, obrero y legislador. Se trata de Joaquín Coca, artesano zapatero y autodidacto. En 1929 reúne en un pequeño volumen varias conferencias pronunciadas con el patrocinio de la Agrupación Gráfica Socialista. El título es expresivo: *Derecho burgués y Derecho obrero.* Sostiene Coca que "los códigos del derecho burgués reconocen el derecho de propiedad a los que la tienen, pero no reconocen el derecho de propiedad a todos los ciudadanos". La propiedad individual es un privilegio del que sólo goza una minoría de la sociedad. El trabajo no está considerado como fuente de dominio de las cosas. Frente a esta concepción coloca al Derecho obrero, que es "un derecho natural y social", en su casi totalidad consuetudinario y que necesita para su aplicación de órganos especiales con jurisdicción propia. No incluye dentro del mismo la legislación del trabajo vigente, dictada –dice– por "los gobiernos de la clase burguesa", a la que le achaca su falta de aplicación. Afirma al respecto que "las únicas leyes del trabajo que se cumplen hasta cierto punto en el país argentino, son las de accidentes y las de jubilaciones", porque en el primer caso interesa a las compañías de seguro y en el segundo, al gobierno.

Los comienzos de la ciencia jurídica en este sector se desarrollaron en torno a la legislación. Se prefiere entonces este vocablo y no el de "Derecho" para designar a esta incipiente rama jurídica –con sus cátedras y obras de conjunto–, ya que el uso de este último significaba romper con la unidad legislativa impuesta por el reinado del Código Civil. Éste es el paso fundamental que dio Palacios con su libro, aunque tardó bastante tiempo en seguírselo. Si bien ya desde entonces empezó a desarrollarse la doctrina y a elaborarse una jurisprudencia que disentía con la civil –cabe mencionar aquí al juez Ernesto Quesada, al civilista Héctor Lafaille y al iuslaborista Leónidas Anastasi–, la denominación de Derecho del Trabajo se plasmó en la cátedra sólo a principios de la década de 1940. Unos años después –desde 1954 y en forma efímera– se llamó Derecho Social, para retornar a la anterior denominación. En 1968 apareció como Derecho del Trabajo y de la Previsión Social y luego adoptó el nombre actual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Las nuevas denominaciones también dieron título a las revistas de la especialidad a partir de 1941, a la asociación que nuclea a abogados y especialistas y a los congresos periódicos que se celebran desde 1960. A todo ello debe sumarse que la elaboración jurisprudencial tuvo ámbito propio con el funcionamiento de los tribunales de trabajo a partir 1945. Sin embargo, la doctrina utilizó el método de la dogmática jurídica tradicional, basada en el contrato de trabajo, que seguía los esquemas del Derecho común.

Ernesto Quesada, caricatura de Mayol.

Si bien originariamente esta rama jurídica había surgida para atender las relaciones entre patrones y obreros, fue paulatinamente ampliando su campo de aplicación hasta comprender a todo trabajador sometido a una relación de dependencia laboral, incluyendo empleados de todo tipo, funcionarios y profesionales, con una tendencia a regular un vínculo que gozaba de estabilidad y suponía una remuneración decorosa. En las décadas centrales del siglo XX vive este Derecho del Trabajo su momento de esplendor y bajo su "manto protector" se halla la mayoría de la población. Constituye uno de los elementos clave del Estado de bienestar que cubre a la extendida clase media que trabaja bajo relación de dependencia. Su crecimiento asombra si lo comparamos con sus acotados comienzos dentro del mundo obrero.

Una breve revista por el campo legislativo permite observar la continuación de la labor pionera anterior a 1914 –ya destacada en el capítulo 28 de la Tercera parte de esta obra–, sin que se pueda apreciar un plan orgánico. Algunas materias atendidas por nuevas leyes en el ámbito urbano principalmente son: la responsabilidad en los accidentes de trabajo (1915), el trabajo de la madre obrera y de los menores (1924); el trabajo a domicilio (1918 y 1941); la obligación de abonar los salarios en moneda nacional (1925); el trabajo nocturno en las panaderías (1920); la "ley de la silla" para empleados del comercio y la industria (1935); y el trabajo de los viajantes de comercio (1940). Por esta época era aún escasa la legislación laboral agraria.

En lo relativo a materia previsional se expandieron las cajas de jubilaciones y pensiones creadas a partir de 1904. Se destacan, en este nuevo período, la de ferroviarios (1915), la de dependientes de empresas privadas de servicios públicos (1921), la de bancarios (1922, modificada en 1929 y 1942), la de periodistas (1939) y la de la marina mercante (1939). Otras leyes previsionales ampararon a la madre trabajadora y a los obreros en su acceso a la vivienda.

El crecimiento normativo suscitó el debate acerca de la competencia legislativa de la Nación o de las provincias en esta materia. La competencia del poder central para legislar con alcance nacional fue sostenida por quienes consideraban que se trataba de una reforma del Código Civil en lo relativo a la locación de servicios y a las obligaciones de hacer, pero aún quedaba sin saberse cuándo la norma laboral se dictaba en ese carácter o entraba dentro del denominado "poder de policía", cuyo ejercicio correspondía a la jurisdicción pro-

vincial. La cuestión fue arduamente debatida, imponiéndose paulatinamente la tendencia en favor de la jurisdicción nacional. No obstante, durante esa época las provincias dictaron diversas leyes laborales, adelantándose a veces con preceptos más avanzados a la legislación nacional.

A partir de 1943 se abre una nueva etapa, caracterizada por una cada vez mayor dilatación del ámbito de esta materia. Son ejemplos de ello la serie de regulaciones referidas a determinados sectores denominados como "estatutos profesionales", y la elevación del Departamento Nacional del Trabajo al rango de Secretaría de Trabajo y Previsión, cuyo primer titular fue el coronel Juan D. Perón. El estatuto del peón sancionado en 1944 marca un hito en materia de legislación rural. Esta tendencia culmina con la inclusión de los "Derechos del Trabajador" en la Constitución Nacional de 1949. La fuerte presencia del Estado nacional se hace entonces evidente, quedando absorbidos los organismos provinciales que ejercían la administración laboral.

La labor legislativa es intensa en esta etapa y hasta 1973. Aunque se deroga la Constitución de 1949, en la Convención Constituyente de 1957 se introduce el artículo 14 bis en la renacida Constitución de 1853 con algunos importantes principios "programáticos" en esta materia, que no han tenido vigencia efectiva.

El período 1973-1976 se caracteriza, según Antonio Vázquez Vialard, por "una gran innovación". Es la época turbulenta durante la cual el peronismo vuelve al poder, después de una larga proscripción electoral. Esto explica que la legislación dictada tuviese una notoria inclinación a favor del trabajador, ya que sus autores eran abogados con actuación profesional en los sindicatos. Puntos principales que se deben destacar son: 1) un cambio fundamental de las normas de fondo, cuya mejor expresión se alcanza con la Ley de Contrato de Trabajo de 1974, que recoge la jurisprudencia de los tribunales favorable a los trabajadores; 2) la nueva transferencia de la policía de trabajo laboral del orden provincial al nacional, reafirmando el criterio adoptado en 1943, que se había dejado sin efecto en 1957 después de la caída del primer peronismo; 3) las alteraciones que se producen en lo relativo a la concertación de los convenios colectivos; y 4) la modificación del régimen sindical, cuyo más importante resultado fue la ley 20.615 de asociaciones profesionales, que incluye la controvertida figura del "fuero sindical".

Con el gobierno militar que llega al poder en marzo de 1976, la legislación sigue acrecentándose en diversas materias, pero en una primera etapa se recortan beneficios y privilegios en favor de los trabajadores y de los sindicatos surgidos durante el período inmediato anterior.

Mientras en la Argentina daba comienzo aquel corto período de auge iuslaborista, en ese mismo año 1973, con motivo del alza brusca del precio del petróleo, se producía un reacomodamiento de la economía mundial, que generó una nueva situación que afectó al Derecho del Trabajo. Primero se advirtió en países de alto nivel de desarrollo económico y luego se expandió al resto del mundo. Las transformaciones producidas en aspectos económicos, tecnológicos, políticos e ideológicos que superan el año 1983 han conducido rápidamente al Derecho del Trabajo a una crisis tan profunda que los iuslaboralistas se preguntan sobre el propio futuro y en todo caso bajo qué modelo sobrevivirá a estos acontecimientos.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Los estudios históricos sobre el Derecho del siglo XX están aún en sus comienzos. La historiografía jurídica "clásica" en Europa hasta hace pocas décadas volcaba su interés y producción científica sobre los tiempos antiguos y medievales. Sólo en los últimos lustros se marcó una firme tendencia hacia el estudio de la Edad Moderna y del siglo XIX. Asoman ahora algunas tentativas para encarar la historia jurídica del siglo XX. Para conocer criterios metodológicos actuales y problemas sobre las fuentes, se recomienda el volumen colectivo a cargo de MARIO G. LOSANO, *Storia contemporanea del diritto e sociología giuridica*, Milano, 1997. Por el planteo general y por el extenso capítulo dedicado a los siglos XIX y XX, conviene leer ANTONIO MANUEL HESPANHA, *Introduzione alla storia del diritto europeo*, Bologna, 1999. Es muy sugerente el estudio que ANDRÉ-JEAN ARNAUD hace de los juristas franceses –modelo de los argentinos– en *Les juristes face à la société du XIX siècle à nos jours*, Vendôme, 1975. No ha perdido vigencia el libro de WOLFGANG FRIEDMANN, *El Derecho en una sociedad en transformación*, cuya edición inglesa es de 1959, con traducción española publicada en México, 1966. Aunque está casi exclusivamente referido al Derecho anglosajón, hay planteos jurídicos básicos y generales relativos al siglo XX y provechosas reflexiones que hacen recomendable su consulta.

En la Argentina, los estudios "clásicos" de historia jurídica se ocuparon del período nacional que sobreviene con la emancipación, pero con tendencia a detenerse en la época de la codificación, en el último tercio del siglo XIX. Las VI Jornadas de Historia del Derecho Argentino (Salta, 1976), organizadas por el Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho marcan una nueva orientación programática al establecer como uno de los temas convocantes el de "Las transformaciones del derecho argentino en la primera mitad del siglo XX". Por esos años se hace más frecuente la publicación de estudios sobre ese período en la *Revista de Historia del Derecho* (de aquí en más, citada como *RHD*), órgano científico de dicho Instituto, con 28 números desde 1973. También los hay en la antigua *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene* (en adelante citada como *RIHDRL*) –hoy continuada por *la Revista de Historia del Derecho Ricardo Levene* (en adelante, *RHDRL*)– de la Universidad de Buenos Aires. En los índices generales de esas revistas se pueden encontrar puntuales monografías u otros aportes sobre la época, además de los que se indican en estas páginas.

En cuanto a visiones panorámicas se pueden citar: VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, *Las ideas jurídicas en la Argentina (siglos XIX-XX)*, 3ª edición, Buenos Aires, 1999 (con bibliografía elemental en cada capítulo). Para la primera mitad de la centuria se ofrece un sencillo bosquejo de diversas disciplinas jurídicas en ASOCIACIÓN ARGENTINA DE AMIGOS DE LA UNIVERSIDAD HEBREA DE JERUSALÉN (SECCIÓN BUENOS AIRES), *Balance de la bibliografía jurídica argentina hasta 1950*, Buenos Aires, 1953. Las reseñas son de desigual valor; las más completas son las de FRANCISCO P. LAPLAZA sobre Derecho penal y criminología y la de SEGUNDO V. LINARES QUINTANA sobre Derecho constitucional. Para la segunda mitad del siglo cabe mencionar el ensayo de MARCELO URBANO SALERNO, "Medio siglo de ciencia jurídica en la

Argentina", *Boletín de la Universidad del Museo Social Argentino*, año 71, nº 5, Buenos Aires, 1996. También ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA, *El derecho argentino entre 1941 y 1991*, Córdoba, 1992 (en adelante citada como ANDCSC), que contiene trabajos de distintos autores, no todos atingentes al título del volumen ni útiles para apreciar la dimensión histórica. Con relación a las décadas centrales de la centuria, es interesante el balance que ofrece el trabajo de CARLOS COSSIO, "Teoría y práctica del derecho", en AUTORES VARIOS, *Argentina 1930-1960*, Buenos Aires, 1961, que se cita en varios pasajes del capítulo.

Sobre los juristas actuantes en el período y su presentación en generaciones, puede verse tratamiento más amplio en TAU ANZOÁTEGUI, *Las ideas jurídicas*, cit. El análisis de una generación en VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, "Los juristas argentinos de la generación de 1910", *RHD*, nº 2, Buenos Aires, 1974. Para el planteo del criterio generacional sigue vigente JULIÁN MARÍAS, "El método histórico de las generaciones" (1949), que conviene consultar en el volumen *Generaciones y Constelaciones*, Madrid, 1989, donde el autor formula algunas ampliaciones y adecuaciones a su teoría. Dentro de los estudios sociológicos que incluyen a hombres de Derecho, cabe mencionar la obra clásica de JOSÉ LUIS DE IMAZ, *Los que mandan*, 10ª edición, Buenos Aires, 1973, que ofrece datos estadísticos de los años centrales de la centuria; el estudio de JUAN CARLOS AGULLA, *Eclipse de una aristocracia. Una investigación sobre las elites dirigentes de la ciudad de Córdoba*, Buenos Aires, 1968; y el reciente libro de FELIPE FUCITO, *El profesor de Derecho de las Universidades de Buenos Aires y Nacional de La Plata. Un estudio comparativo*, La Plata, 2000, basado en entrevistas a cincuenta profesores, que –a falta de una fuente análoga para épocas anteriores– se constituye en algunos casos en interesante testimonio hasta para dos o tres décadas atrás. Con carácter evocativo, tiene valor documental el opúsculo de RAFAEL BIELSA, *La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires hace treinta años. Profesores y estudiantes*, Buenos Aires, 1945.

Bajo el título de "La circulación de los modelos jurídicos", el profesor italiano MARIO G. LOSANO dirige una colección de estudios en curso que puede utilizarse como punto de referencia en lo relativo a la circulación de las ideas. El más pertinente a la Argentina es el que él mismo ha publicado sobre *Renato Treves, sociólogo tra il Vecchio e il Nuovo Mondo*, Milano, 1998. Un estudio sobre influencia unidireccional es el de VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, "La influencia alemana en el derecho argentino. Un programa para su estudio histórico", *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gessellschaft Lateinamerikes*, nº 25, Köln-Wien, 1988, que abarca hasta la primera mitad del siglo XX. La cita de NORBERTO GOROSTIAGA en el texto corresponde a su libro *Tres vidas ilustres. Hugo, Savigny, Ihering. Resurgimiento del derecho alemán*, Buenos Aires, 1945. Sobre la recepción de Schmitt en la Argentina, sus modalidades y alternativas, es recomendable el libro de JORGE EDUARDO DOTTI, *Carl Schmitt en Argentina*, Buenos Aires, 2000.

Las revistas de contenido jurídico han empezado a ser estudiadas por los historiadores en años recientes. En PAOLO GROSSI Y OTROS, *La revista jurídica en la cultura contemporánea*, (edición al cuidado de Víctor Tau Anzoátegui), Buenos Aires, 1997, se reúnen trabajos de distintos autores españoles y argentinos. Con relación al tema de este capítulo, cabe citar la

conferencia de PAOLO GROSSI, "Las revistas jurídicas; un vacío historiográfico que es necesario colmar", y los capítulos de ALBERTO DAVID LEIVA, MARÍA ROSA PUGLIESE, NORBERTO C. DAGROSSA, EZEQUIEL ABÁSOLO Y JUAN CARLOS FERNÁNDEZ, que se ocupan de distintas revistas argentinas.

En torno a la "cultura del código", conviene consultar la colectánea de estudios de PAOLO GROSSI, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, 1998. Asimismo, cabe mencionar: BARTOLOMÉ CLAVERO, "Ley del código: transplantes y rechazos constitucionales por España y por América", *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, nº 23, Milano, 1994; ALBERTO DAVID LEIVA, "El código civil como objeto didáctico en la Argentina de fines del siglo XIX", *RHD*, nº 16, Buenos Aires, 1988, y VICTOR TAU ANZOÁTEGUI, "La 'cultura del código'. Un debate virtual entre Segovia y Sáez", *RHD*, nº 26, Buenos Aires, 1998.

Sobre la presencia de las ciencias sociales en el mundo jurídico argentino, véanse: FELIPE FUCITO, *Sociología del Derecho*, Buenos Aires, 1993; ABELARDO LEVAGGI, *El cultivo de la historia jurídica en la Universidad de Buenos Aires (1876-1919)*, Buenos Aires, 1977, y VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, "El Derecho en la visión finisecular de Juan Agustín García", *RHD*, nº 24, Buenos Aires, 1996.

Entre la vastísima literatura sobre la cuestión de la "crisis del Derecho" –tema hasta ahora no tratado estrictamente con enfoque histórico– cabe mencionar, por el panorama retrospectivo que ofrece, acompañado de una nutrida bibliografía, el ensayo de JOSÉ CASTÁN TOBEÑAS, *Crisis mundial y crisis del Derecho*, 2ª edición, Madrid, 1961; y por las diferentes opiniones contenidas, el volumen al cuidado de ERNESTO SIMONETTO, *Sulla crisi del diritto*, Padova, 1973. Acerca de la "descodificación", la edición española del libro de NATALINO IRTI, *La edad de la descodificación*, Barcelona, 1992, contiene, además del originario ensayo que da nombre al volumen, otros artículos del autor que completan su pensamiento en esta materia. Un enfoque crítico de esta postura, desde la perspectiva de un derecho hispanoamericano, es el de ALEJANDRO GUZMÁN BRITO, "Codificación, descodificación y recodificación del derecho civil chileno", *Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales*, tomo XC, nº 2, Santiago de Chile, 1993.

Para ampliar el panorama del pensamiento iusfilosófico desde una perspectiva histórica actual, puede verse el citado libro de HESPANHA, *Introduzione*. En tres distintos momentos del siglo se ubican las siguientes obras que buscaron también ofrecer amplias visiones, a saber: LUIS RECANSÉNS SICHES, *Direcciones contemporáneas del pensamiento jurídico*, Barcelona, 1929, quien ofrece extensos capítulos dedicados a Stammler, Del Vecchio y Kelsen, presentados en una época temprana para estos últimos; MARTÍN T. RUIZ MORENO, *Filosofía del Derecho. (Teoría general e historia de doctrinas)*, Buenos Aires, 1944, que es libro de texto de un profesor de la materia de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, con un amplio horizonte de doctrinas, expuestas con precisión y sencillez; y ALFRED VERDROSS, *La filosofía del derecho del mundo occidental. Visión panorámica de sus fundamentos y principales problemas*, México, 1962. Un panorama nacional puede verse en MARTÍN LACLAU, "Etapas de la evolución de la filosofía jurídica argentina", *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, nº 10, Buenos Aires, 1990.

En general, sobre los movimientos de crítica del Derecho de los años 1970, véase: JUAN

A. PÉREZ LLEDÓ, "Teorías críticas del Derecho", que incluye bibliografía, en ERNESTO GARZÓN VALDÉS y FRANCISCO J. LAPORTA (editores), *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, tomo 11: "El Derecho y la Justicia", Madrid, 1996. En especial, sobre el "uso alternativo del Derecho", además de las páginas que le dedica HESPANHA en su citado libro, puede ampliarse en PIETRO COSTA, "La alternativa tomada en serio: manifiestos jurídicos de los años setenta", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Departamento de Filosofía del Derecho, Universidad de Granada, nº 30, 1990.

En relación a la actividad legislativa del período abordado faltan balances generales. Ofrecen información algunas obras de conjunto, como RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *Historia del Derecho Argentino*, tomo II (1810-1969), Buenos Aires, 1969 (con reediciones posteriores sin actualización); MARÍA LAURA SAN MARTINO DE DROMI, *Historia política argentina (1955-1988)*, Buenos Aires, 1988, y ABELARDO LEVAGGI, *Manual de Historia del Derecho Argentino*, tres tomos, Buenos Aires, 1986-1991. Son de interés conceptual e informativo dos trabajos de BERNARDINO BRAVO LIRA, "La metamorfosis de la legalidad en Argentina desde el siglo XVII hasta el sigo XX", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 13, nº 1, Santiago de Chile, 1986, y "La ley extraparlamentaria en la Argentina 1930-1983: leyes y decretos-leyes", con amplia bibliografía, *La Ley*, tomo 1990-C, Secc. Doctrina, Buenos Aires, 1990.

Con respecto a la reforma del Código Civil y leyes complementarias, en defecto de bibliografía más reciente, mantiene vigencia ABEL CHANETON, *Historia de Vélez Sarsfield*, dos tomos, Buenos Aires, 1937, que ofrece un amplio desarrollo sobre la evolución del Código "en la vida nacional" (libro II, parte 3ª), que llega hasta la fecha de edición de la obra. Las reediciones posteriores aparecieron sin cambios. Para época posterior, cabe consultar a LUIS MOISSET DE ESPANÉS, "Los últimos cincuenta años del derecho civil argentino", en ANDCSC, *op. cit.*, y OMAR U. BARBERO, "Evolución del derecho civil argentino (período 1960-1990)", *La Ley*, tomo 1992-C, Secc. Doctrina, Buenos Aires, 1992. Con respecto al Proyecto de 1936, puede verse el estudio de ALBERTO D. MOLINARIO, "El cincuentenario del Proyecto del Código Civil de 1936", *La Ley*, tomo 1987-C, Secc. Doctrina, Buenos Aires, 1987. En GUILLERMO A. BORDA, *La reforma de 1968 al Código Civil*, Buenos Aires, 1971, se explica, por el mismo promotor de dicha reforma, sus fundamentos y motivaciones, y se examinan las críticas que suscitó. Sobre ideas y proyectos en materia de adopción, véase MARÍA ISABEL SEOANE, "Un capítulo de la historia de la adopción en el derecho argentino", *RHD*, nº 17, Buenos Aires, 1989. Sobre la ley 13.252 y su aplicación, puede verse de la misma autora "La primera normativa argentina en materia de adopción, la ley 13.252. Interpretación doctrinaria y jurisprudencial", *RHDRL*, nº 34, Buenos Aires, 1998.

Para la actividad legislativa en materia mercantil y reforma del código, véase JOSÉ MARÍA DÍAZ COUSELO, "Código de comercio argentino. Estructura. Relaciones con el código civil. Unificación", fascículo 6 de EDGARDO MARCELO ALBERTI (dir.), *Elementos del derecho comercial*, Buenos Aires, 1988.

Con respecto a la codificación y legislación en materia penal, la obra más recomendable es la del penalista LUIS JIMÉNEZ DE ASÚA, *Tratado de derecho penal*, tomo I, 2ª edición, Buenos Aires, 1956, dedicado en gran parte a historia

de esta rama jurídica. Hay valiosa información y sus juicios son de interés, aunque no siempre guarda la debida ponderación. Para la materia de este capítulo, la consulta puede limitarse a las págs. 975-1037 y 1055-1074 de dicha edición. También es de utilidad informativa CARLOS OCTAVIO BAQUERO LAZCANO, "Cincuenta años de legislación penal en la República Argentina (1941-1991)", *Cuadernos de Historia*, n° 3, Córdoba, 1993.

Para información complementaria sobre el mundo del trabajo se sugieren: ANTONIO VÁZQUEZ VIALARD, "Cincuenta años en la evolución del derecho del trabajo", en ANDCSC, *op. cit.*; EDUARDO MARTIRÉ, "Notas para el estudio del derecho laboral argentino", *RIHDRL*, n° 25, Buenos Aires, 1979, y MIGUEL ÁNGEL SARDEGNA, "Historia de la cátedra de derecho del trabajo y de la seguridad social en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires", *RHDRL*, n° 33, Buenos Aires, 1997. El fracaso de los sucesivos intentos de sancionar proyectos de código de trabajo en el Congreso Nacional hasta 1941, es estudiado por MARCELA ASPELL DE YANZI FERREIRA, "Los proyectos de Código de Trabajo presentados a las Cámaras del Congreso Nacional. 1904-1974", *Cuadernos de Historia*, n° 3, Córdoba, 1993.

De la antigua bibliografía, hoy convertida en fuente histórica, se citan a continuación aquellas publicaciones mencionadas en el texto del capítulo sin los correspondientes datos de identificación: AGUSTÍN PESTALARDO, *Historia de la enseñanza de las ciencias jurídicas y sociales en la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1914; JUAN ÁLVAREZ, "El problema de la ignorancia del derecho", *Jurisprudencia Argentina* (en adelante, citada como *JA*), tomo 67, Doctrina, Buenos Aires, 1939; CARLOS OCTAVIO BUNGE, *La actual crisis de los estudios jurídicos*, Buenos Aires, 1913; las obras y trabajos de ALFREDO COLMO, *La cultura jurídica y la Facultad de Derecho*, Buenos Aires, 1915; *La reforma del código civil*, Buenos Aires, 1918; *El código civil en su cincuentenario*, Buenos Aires, 1921; "Carácter del derecho civil contemporáneo", *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* (en adelante, citada como *RFDCS*), tomo II, n° 1, Buenos Aires, 1909; "La abogacía como carrera", *Revista del Colegio de abogados de Buenos Aires* (en adelante, *RCABS*), tomo IV, Buenos Aires, 1926; y "La mujer en el derecho civil argentino", *Revista de la Universidad de Buenos Aires* (en adelante, citada como *RUBS*), año XXVIII, 2ª serie, Buenos Aires, agosto de 1930, III, III, 3; RÓMULO ETCHEVERRY BONEO, "La función del código dentro de la enseñanza del derecho civil", *RFDCS*, tomo V, n° 16, Buenos Aires, 1926; SALVADOR FORNIELES, "La crisis del derecho civil", *RUBS*, 3ª época, tomo I, Buenos Aires, 1943; HÉCTOR LAFAILLE, *Discurso de clausura del Segundo Congreso de Derecho Civil*, Buenos Aires, 1937; "Discurso al inaugurar el Instituto de Enseñanza Práctica del Derecho", *RFDCS*, tomo III, n° 7, Buenos Aires, 1924; "Informe sobre el seminario acerca de 'El código civil argentino y el concepto actual de dominio'", *RFDCS*, tomo IV, n° 11, Buenos Aires, 1925; ENRIQUE MARTÍNEZ PAZ, "La enseñanza del derecho en la Universidad de Córdoba", *Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, tomo I, serie 1, Córdoba, 1913; "El espíritu de la legislación civil", *RCABS*, tomo V, nos 5-6, Buenos Aires, 1927; y "Dr. Raymundo M. Salvat 1881-1940", *Boletín del Instituto de Derecho Civil*, año V, nos 2-3, Córdoba, 1940; RAÚL A. ORGAZ, "La restauración de los estu-

dios de derecho civil", *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, año I, nº 5, Córdoba, 1914; "La vida cordobesa. Notas e impresiones", *Revista de Derecho, Historia y Letras*, tomo XLVI, Buenos Aires, 1913; ERNESTO QUESADA, *La Facultad de Derecho de París. Estado actual de su enseñanza*, Buenos Aires, 1906; MARCO AURELIO RISOLÍA, *Soberanía y crisis del contrato en nuestra legislación civil* (1945), Buenos Aires, 1958; JOSÉ MANUEL SARAVIA, "El Derecho ante la aceleración de la Historia", *JA*, 1960-VI, Doctrina, Buenos Aires, 1960; GASTÓN FEDERICO TOBAL, *Nuestro nuevo Derecho*, Buenos Aires, 1939.

32. La justicia

Ezequiel Abásolo, Alberto David Leiva y María Rosa Pugliese

La idea de justicia

Las novedades producidas en la vida nacional en las postrimerías del siglo XIX, quedaron definitivamente incorporadas en la nueva centuria y no tardaron en reflejarse en la misma concepción de la justicia. Una sociedad urbana y cosmopolita, que se expandía vertiginosamente por la continua afluencia de la inmigración, desplazó el tipo de vida rural y se abrió a una industrialización que exigía no solo mano de obra abundante sino un orden jurídico que ofreciera seguridad y jueces que respondieran con celeridad a las nuevas demandas del mercado. Sin embargo, frente a los excesos del individualismo decimonónico que se expandió con el modelo del *laissez faire* cobró protagonismo la denominada "cuestión social" y con ella, la justicia, como expresión de los derechos individuales, adoptó paulatinamente otro perfil, estimulada por la necesidad de morigerar aquellos abusos. Reflejo de ello fueron, por un lado, el reconocimiento de una función intervencionista del Estado, y por otro, su revestimiento de un aura social, que recibió la denominación de "justicia social".

Durante la época de los dos Centenarios, la idea de justicia respondió al optimismo que reflejaba la mirada deslumbrada hacia la República ayer nacida y cuyos éxitos materiales coronaban las expectativas de un progreso ilimitado. Cobró por ello su misma exaltación y de ahí que las imágenes que se le dedicaron, recurrieron a las designaciones de la mitología griega y romana, siendo habitual en la literatura jurídica la referencia a Dike, Temis o Astrea. Trasuntaba así la impronta liberal que imprimió la política oficial en las últimas décadas del siglo XIX, con la consiguiente pérdida del sentido religioso de raigambre hispano-indiana y que se había encarnado en las provincias en el caudillo dispensador de una justicia local, pero que alcanzaba, a la vez, un sentido laico asaz elevado, por la dogmatización de los principios liberales. En el ámbito popular y aun para algunos juristas, el concepto aparecía aún envuelto en una extraña mística, que asomaba en el "sentimiento de justicia" y en la "conciencia de lo justo", en contraposición con un aspecto objetivo o formal que se identificaba con el frío texto de la ley. En ese paso de lo religioso a lo profano, el sentimiento de lo justo brotaba desde lo espontáneo y ancestral del hombre en un proceso evolutivo cuya exteriorización debía reflejar el juez. Por ello, la vieja figura del gaucho haciéndose justicia por su mano, a través del facón y la aceptación del duelo como

"acto de justicia", que tan bien pintó Carlos Octavio Bunge, contraría el nuevo derecho y la justicia que lo representaba lo comenzó a sancionar.

Juristas de la talla de Carlos O. Bunge y Alfredo Colmo le atribuyeron a la justicia un carácter educativo y moralizante, que también reconocía el imaginario colectivo, cuando el sentimiento de justicia contemplativo de circunstancias individuales y sociales incidía en una interpretación más humana de los textos legales, sin caer por ello en un sentimentalismo judicial, de tal modo que la aplicación del derecho culminase con el dictado de sentencias verdaderamente justas. Asimismo, destacaron el fervor de su resguardo, como elemento fundamental del Estado de derecho. Sin embargo, en muchos casos, la realidad fue otra, pues la antinomia entre el carácter augusto de la justicia y el papel de Cenicienta en el presupuesto nacional y en los provinciales, fue una constante del siglo XX. Los criterios de justicia, a su vez, oscilaron entre una valoración excelsa y un sentido pragmático de la misma.

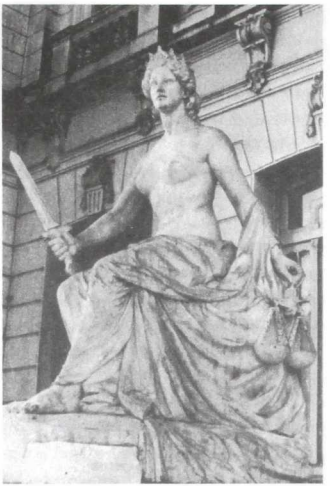
Incidió también en la idea de justicia la gradual transformación operada en el Derecho, que superaba postulados individualistas en pro de criterios sociales, al margen de la propia labor de los tribunales que, por medio de una jurisprudencia creativa, salvaba la ausencia normativa o la rigidez de cuerpos establecidos para realidades de otras épocas. Ello se observa cuando se enfrentaron delicadas situaciones como la depresión económica o se interpretaba con amplio discernimiento las causales de injurias para la concesión de la separación personal de los cónyuges. Coetáneamente, a la par que despertaba creciente adhesión el nuevo "derecho social", uno de cuyos primeros paladines fue Alfredo Palacios, lo asoció indisolublemente a la llamada "justicia social". Esta denominación, si bien no era novedosa, pues ya Pío IX la plasmó en su encíclica *Quadragesimo Anno*, ahora cobraba un particular sentido y fue representativa del siglo XX. Al decir del ya recordado Alfredo Colmo, la adjetivación "justicia social" implicaba humanizarla y espiritualizarla, asegurando a todos los hombres el acceso a los beneficios de la riqueza y de la cultura. Vale señalar, pues, que de un concepto objetivo de la igualdad, propio del primer cuarto de la centuria, se transitó hacia uno subjetivo. Esta transformación condujo a una profunda revisión del clásico concepto de la autonomía de la voluntad y de la plenitud de su ejercicio, a una definida y constante protección de las partes consideradas "débiles" en las relaciones contractuales, ya fuesen los trabajadores asalariados, los inquilinos o los deudores hipotecarios. Desde esta óptica, la justicia no podía estar disociada de la realidad y de los valores sociales.

Otro fenómeno de relevancia consistió en el paulatino abandono de una idea de justicia excesivamente apegada a las formas legales, como garantizadora del principio de seguridad jurídica. En este sentido, a partir de los años treinta, el florecimiento del neotomismo –cuyo más conspicuo representante fue Tomás D. Casares, juez de la Corte Suprema de Justicia desde 1944 hasta 1955– significó para un importante grupo de juristas argentinos, la recuperación de un concepto trascendente de la justicia, fundado en el Derecho natural. En tanto, para otros, sin privilegiar doctrinas de corte materialista o formalista, realzaron valores del republicanismo secularizado, concibiendo la justicia como presupuesto de oposición a la arbitrariedad y

como valor cultural que reflejaba la incorporación de derechos y garantías que hacían a la naturaleza misma del hombre.

Dos cuestiones atravesaron esta parte del siglo XX: el interrogante acerca de la mejor justicia y la frecuente referencia a su crisis. Con respecto a la primera, pese al entusiasmo por el sistema anglosajón –o sea, una justicia basada en los precedentes de otros jueces, con presuntas notas de aproximación al ideal de justicia–, a la hora de las definiciones, la preferencia se mantuvo hacia el tradicional sistema basado en un orden jurídico legal, privilegiando la seguridad jurídica y respondiendo a nuestras raíces históricas. En cuanto a la segunda, surgía del propio sistema de separación de poderes, ya que su garantía quedaba en última instancia en manos de los jueces, pero la elección de éstos dependía del acuerdo del Ejecutivo con el Senado, lo que provocaba una relación entre judicatura y política que en algunas épocas fue demasiado estrecha. La vivacidad de la división de poderes conlleva una suerte de tensión entre ellos, cuyo equilibrio puede resultar una quimera si no se encuentra apoyado en la vocación democrática de sus integrantes y de la propia ciudadanía. Asimismo, y a finales del período, la decadencia de los estudios jurídicos y la desconfianza en la eficiencia de la magistratura completaron el cuadro.

Por último, cabe señalar que sobre la justicia y en el transcurso del siglo se siguieron ocupando no sólo los juristas y los magistrados, sino también los filósofos y los moralistas, los literatos en general, el teatro, el cine, la poesía y las artes plásticas. En este sentido, por ejemplo, José Ingenieros proclamó que "el ideal de justicia" en una sociedad consiste en determinar la fórmula de equilibrio entre el individuo que dice "ningún deber sin derechos", y la sociedad que replica "ningún derecho sin deberes".



Alegoría de "La justicia" realizada por Lola Mora. Se halla en el exterior del edificio de la casa de gobierno de la provincia de Jujuy.

LA ESTRUCTURA JUDICIAL

El Poder Judicial, creado por la Constitución de 1853-1860, se integró con la Corte Suprema de Justicia de la Nación y demás tribunales inferiores nacionales, en tanto las provincias organizaron en sus respectivos cuerpos constitucionales su régimen judicial. Coexistieron, por lo tanto, una jurisdicción federal y tantas jurisdicciones provinciales como provincias.

Los referidos tribunales inferiores nacionales, de acuerdo a las leyes orgánicas que rigieron, comprendían una doble instancia, o sea,

juzgados unipersonales y cámaras de apelación de integración plural, radicados en la Capital Federal. Los primeros se dividieron de acuerdo a su competencia en materia correccional, criminal, civil y comercial, y a partir de 1944 y 1958, se agregaron los de índole laboral y penal económica. Asimismo, tanto en Buenos Aires como en todo el país, subsistieron durante largo tiempo los juzgados de paz legos, jurisdicción que destinada a atender los asuntos civiles y comerciales de menor cuantía, adquirió en la década del treinta carácter letrado. En la ciudad de Buenos Aires desaparecieron en los ochenta, absorbidos en la justicia ordinaria. Se completa el cuadro con los juzgados contenciosos administrativos, para los asuntos en los que la administración pública era parte. En las provincias, en tanto, fue más frecuente la reunión de materias en unos mismos jueces, en general por razones presupuestarias o de baja densidad demográfica. Así, mientras en algunos lugares existían juzgados civiles y comerciales, en otros se agregaban a esas materias las laborales, de aguas, de minas, etc. Pero mantuvieron por separado la jurisdicción penal.

La estructura tribunalicia, tanto nacional cuanto provincial, estuvo lejos de reflejar la transformación demográfica y económica del país, pues fue creciendo a destiempo de ella y siempre resultó inferior a la necesaria. Por ello, frente al desborde de los casos –dejando de lado los meros proyectos–, las vías para restringir la sobrecarga de trabajo fueron la restricción de las apelaciones y la delegación de tareas. La última reorganización de la justicia nacional correspondió al decreto 1285/58, que se mantenía vigente al cierre del período en estudio, con los interregnos de las etapas militares que dictaron normativa propia al respecto.

LOS JUECES Y SU ENTORNO. SU DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN. EL JUICIO POLÍTICO

Durante el siglo XX, la función del juez varió, si se la compara con su actividad decimonónica. Entonces se lo consideraba mero aplicador del orden jurídico creado por el Poder Legislativo, con negación de cualquier función conexa a la de los otros poderes. Paulatinamente, sin embargo, fue generando una capacidad de decisión creativa, primero a través de la interpretación y luego como desenvolvimiento de un propio papel discrecional que tiene su máxima representación en el decidido control de constitucionalidad de la obra del Poder Legislativo. Mientras el modelo europeo tendió a la conformación de un tribunal superior constitucional, en la Argentina, el mantenimiento de esa esfera en el Poder Judicial acentuó la función de los hombres que hacen justicia, sin llegar a constituir un "gobierno de los jueces". Pero, a la vez, este papel protagónico los llevó en los últimos tiempos a inaugurar una exposición pública, que sorprendería sin duda a viejos colegas. Sostenía Colmo en 1926 que el juez no podía provenir de la política ni de la vida mundana, y Gastón F. Tobal, al analizar el perfil del buen juez, decía en 1942 que su virtud estaba en enlazar la medida y la circunspección, la atención hacia las novedades con prevención de lo exótico, la huida del facilismo, o sea, rasgos conservadores y pertenencia a un ámbito recoleto, pero con fina sensibilidad para comprender la vida.

La forma de designación y remoción de los jueces nacionales, incluida la Corte Suprema, salvo etapas excepcionales, se mantuvo de acuerdo a las pautas de la Constitución Nacional de 1853-1860. Es decir, era incumbencia del Poder Ejecutivo, que proponía el candida-

to y requería el acuerdo del Senado de la Nación. Asimismo, dotados de estabilidad mientras durase su buena conducta, no podían ser removidos de sus cargos sino mediante la aplicación del denominado "juicio político", mecanismo que se iniciaba con una acusación de la Cámara de Diputados, fundada en la imputación de mal desempeño, comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones o perpetración de crímenes comunes, tras lo cual, pasaba a ser juzgado y, si correspondía, exonerado por el Senado. Bajo el imperio de la Constitución de 1949 se restringió la aplicación del juicio político a los magistrados de la Corte Suprema y se sancionó una ley especial de remoción de los demás jueces. Durante los gobiernos de facto de 1966 y 1976, la disolución del Poder Legislativo motivó la creación de sendos tribunales especiales de enjuiciamiento –integrados por colegas–, con el objeto de juzgar la conducta de los jueces y, en su caso, ordenar su remoción. El remedio fue poco utilizado, pues los comprendidos prefirieron renunciar para evitar el escándalo y en otros casos no se llegó a contar con la mayoría necesaria para impulsar el juicio. En tanto, soportaron el juicio y fueron destituidos el juez de instrucción penal José Antonio Oro, por malversación de caudales públicos en 1925, y el juez del Trabajo Miguel A. Mariani, en 1966, debido a la manifiesta arbitrariedad exhibida en varios procesos. La más dramática aplicación fue la destitución de cuatro miembros de la Corte Suprema en 1946, cuyo desarrollo se trata más adelante.

Acerca de cómo concebían el ejercicio de la magistratura, cabe referir la opinión de jueces de la talla de Emilio Giménez Zapiola, Gastón F. Tobal, Alfredo Colmo, Sofanor Novillo Corvalán, entre otros, que desde la tercera década del siglo XX, a la par que aspiraban a su laboriosidad, deseaban que fuera un hombre de cultura, que ensanchara sus conocimientos y no abandonara el diario estudio. En su formación, ponían el acento en el dominio de la ciencia jurídica, pero además, en las corrientes de pensamiento jurídico, económico, social y en los propios hechos, abordando las cuestiones jurídicas desde la vivacidad de lo cotidiano. Incluso el segundo ya planteaba la exigencia de la carrera judicial. El simbolismo de la justicia como deidad de ojos vendados debía dar paso a una justicia de ojos bien abiertos. La usina jurídica debía estar alimentada por la realidad. Tal el clima en las décadas centrales del siglo. En la medida y la proporción estuvo el secreto del mantenimiento de una justicia que era el resguardo seguro de la sociedad, aunque no faltaron los proclives al uso del caso análogo y la repetición de jurisprudencias, evadiendo el estudio. El contacto con la política, a su turno, hizo perder lo prístino de la función, como también la declinación de los estudios jurídicos en la década del setenta.

Si desde los otros poderes se les recordaba que su función primordial era la de juzgar, se preocuparon por advertir que esa tarea les era inherente y excluía su ejercicio por el Poder Ejecutivo. Así en 1933, al resolver el *habeas corpus* del doctor Marcelo T. de Alvear, advirtieron al Poder Ejecutivo que su función se limitaba en esos casos sólo a arrestar a la persona y trasladarla de un punto a otro, si aquélla no optaba por salir del país, pero que no podía imponer penas. Esa tarea esencial de juzgar ya no revestía una obediencia ciega al ordenamiento, como había preconizado Montesquieu, sino que, alejado del automatismo, debía justamente darle vida. Como poder, tiene a

Antonio Bermejo, presidente de la Corte Suprema entre 1905 y 1929.

su cargo la defensa de dos principios fundamentales: la libertad y su propia independencia. Ello se reflejó en la tan vapuleada acordada del 10 de septiembre de 1930, que convalidó la revolución setembrina y el poder de facto, pero limitado al cumplimiento de los principios fundamentales del Estado de derecho y su propia autonomía.

En su progresiva función de constituir una fuente secundaria o indirecta de creación de Derecho, debe advertirse la correlativa decadencia del Poder Legislativo y la quiebra de la separación de poderes, por diversas circunstancias, pero asimismo, la apertura de un pujante canal natural para conciliar la exigencia de adecuación a la constante mutación de la realidad con un sistema jurídico codificado, que a su vez se encontró jaqueado por su creciente descodificación. Mientras en el siglo XIX se encarnó el Derecho en los cuerpos legales, en el siglo XX su dinámica produjo que lo hiciera en los jueces, por cuanto éstos hacían "vivir" las normas. De ahí su recuperación de un papel más activo en la creación jurídica, pero sin llegar al arbitrio, posibilidad que se repelió con temor.

Asimismo, se enfatizó que la justicia, como tantas otras, era "cosa de hombres". Y ello se observó claramente en la conformación del plantel de jueces y hasta del personal burocrático. Consecuencia de las limitaciones civiles de la mujer, ésta había sido excluida tácitamente de la magistratura, pero aun alcanzada la igualdad jurídica de los sexos, la misoginia fue la característica de la justicia hasta entrada la década del setenta. La primera mujer que accedió a un alto cargo fue Margarita Arguas, designada miembro de la Corte Suprema en 1970, aunque ya lo era de la Cámara de Apelaciones en lo Civil. La primera jueza civil, María Luisa Anastasi de Walger, hija del jurista Leónidas Anastasi, fue elegida por sus propios méritos, pues su padre había fallecido cuando ella iniciaba sus estudios jurídicos.

La queja de todo el período siguió radicando en la morosidad de la justicia, basada en el cúmulo de causas y el escaso crecimiento de los tribunales, pero también en la actitud de las partes, los abogados y los propios juzgadores. Para corregirlas se previeron sanciones, pero su aplicación fue de dudoso resultado. A pesar de ello, la premisa "justicia tardía es ausencia de justicia" no perdió actualidad, aunque el juez contemporáneo, acicateado por aquel reclamo, el aumento del número de expedientes, agrega ahora una nueva atadura, la de la propia jurisprudencia.

El papel de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Como máxima expresión de los hombres de la justicia, cabe detenerse en la actuación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el tribunal que es cabeza del Poder Judicial, conformado al inicio por cinco jueces y un procurador general. Desde su inauguración, el 15 de enero de 1863, coadyuvó al afianzamiento del rumbo institucional de la República, siguiendo los pasos de su similar norteamericana, pero paulatinamente se fue desprendiendo de esa tutoría hasta alcanzar su propio perfil. En esta concreción jugaron un papel destacado sus presidentes, que han impreso una determinada política judicial sobre la base de una ideología coincidente con la del gobierno.

Al margen de las funciones específicas reservadas por la Constitución Nacional, la Corte ha gravitado sobre la vida argentina, pues supo representar y canalizar las valoraciones de la comunidad para expresar el sentido dinámico del Derecho. Ha cumplido, a la vez, el papel de guardián de la Constitución, que implica la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes cuando afectan principios y derechos fundamentales. Y al llevarlo a cabo, concretó una suerte de "sacralización" del texto constituyente, y con ella la exaltación de la libertad y los derechos primordiales del hombre.

En los comienzos, su poder creativo estuvo limitado, pero al transcurrir un apreciable lapso desde la consagración de la codificación, resultó necesario adecuarla a las nuevas necesidades y realidades económicas, sociales y políticas que no pudieron preverse primitivamente. Desarrolló así una delicada y difícil función de equilibrio entre los poderes, sirviendo de baluarte para la consolidación de la vida institucional argentina y para la defensa o tutela de los derechos fundamentales de los habitantes del país. Lo hizo a través de sus fallos o de sus acuerdos, que exhiben, además de su propio contenido, la reflexión del órgano sobre la vida nacional y el Derecho, mostrando sus valoraciones y las soluciones que en cada momento ha considerado más convenientes. Sus sentencias constituyen un elemento para conocer la vida argentina, abordando su historia desde un mirador especial: se ha dicho que la Corte no cambia la historia, aunque sin duda es una protagonista destacada de la misma.

El pensamiento de la Corte puede distinguirse en varias etapas. La primera, si bien está fuera del contexto del capítulo, cabe no obviarla para la comprensión de las siguientes. En ella, se fue del liberalismo pragmático al positivismo spenceriano, enrolándose en un liberalismo conservador de corte pragmático, pues sin aferrarse a dogmatismos, concretaron soluciones útiles al país. Como sentenció gráficamente Julio Oyhanarte, "estaba bien, porque convenía al país", consumando así el tránsito de la Argentina pastoril, precapitalista y aislada, a la Argentina liberal, agropecuaria e incorporada al mundo económico europeo. De los presidentes, cabe citar a José Benjamín Gorostiaga, uno de los redactores de la Constitución, constituyente en 1860 y ministro de Hacienda de Sarmiento.

Del positivismo spenceriano individualista a la era del Estado protector

El paradigma de las dos primeras décadas del siglo XX estuvo representado por el *laissez faire*, y tiene como exponente al presidente Antonio Bermejo. Durante su larga gestión

–que comenzó el 10 de mayo de 1905, luego del breve interregno del antiguo juez Abel Bazán y concluyó con su fallecimiento, el 18 de octubre de 1929–, el contexto ideológico está marcado por el positivismo spenceriano del cual fue destacado intérprete.

Si bien el liberalismo de la etapa anterior se mantuvo todavía enhiesto, los problemas sociales comenzaron a dejar al descubierto las fallas del sistema, cuando por efecto de la Primera Guerra Mundial se produjeron problemas económicos derivados de la disminución de la superficie cultivada, falta de insumos, cierre de establecimientos industriales, problemas en la industria de la construcción, etc. Ello mereció la atención del legislador para resolver situaciones de emergencia –por ejemplo, en materia habitacional– y el máximo tribunal debió enfrentar la disyuntiva de convalidar la constitucionalidad de esas medidas o defender el derecho de propiedad a ultranza. El caso "Ercolano contra Lanteri de Renshaw", de 1922, es ilustrativo de la primera alternativa, aunque Bermejo votó en disidencia.

Puede concluirse, entonces, que la atención de circunstancias de emergencia no perturbó los principios fundamentales del período. Sobresalieron dos aspectos en esta gestión: el privilegio de los derechos individuales y la exclusión de la revisión por el Poder Judicial de los criterios de razonabilidad y necesidad ejercidos por el Congreso al dictar las leyes.

El nuevo presidente aunaba múltiples facetas: soldado, periodista, docente y jurista, sobresaliendo por su amor al estudio y la austeridad de sus costumbres republicanas. No en vano tenía tras de sí, en su escritorio, un retrato del juez Marshall, al decir de Amadeo, Colmo y Oyhanarte, quienes encuentran grandes similitudes entre ambos magistrados. Había sido, además, ministro de Justicia e Instrucción Pública entre 1895 y 1898, y llevó a cabo importantes fundaciones: el Museo de Bellas Artes, la Escuela Industrial, la Escuela Comercial de Mujeres y la Facultad de Filosofía y Letras; pero nunca ejerció su profesión de abogado. El presidente Roca lo designó cuando ya había cumplido 50 años.

El fallecimiento de Bermejo coincidió con el final de una época de cierta bonanza, aunque en los últimos años se advierte un paulatino pasaje del positivismo spenceriano a una visión más realista de la sociedad. Así nació el proceso de estatalización que se agudizará a partir del triunfo peronista de 1946. La nueva concepción se reflejó en un Estado fuerte, pero todavía aliado a principios de vieja data, que exaltaban la concentración de poder en el Ejecutivo. El sucesor de Bermejo fue José Figueroa Alcorta, quien accedió al cargo el 19 de septiembre de 1930, por elección del propio cuerpo. Esta novedosa forma de designación obedeció a una disposición del Poder Ejecutivo de facto, que éste pretendió retrotraer cuando se produjo la vacancia del cargo dos años más tarde. El nuevo presidente, Roberto Repetto, marcó en forma indeleble el nuevo período que se extendió desde 1932 a 1946. Con su llegada, se dejó además una tradición de elección de protagonistas con intensa actividad pública, para elevar a un hombre cuyo especial mérito era haber hecho, exclusivamente, una promisoria carrera judicial. Su única actuación previa fue en la Subsecretaría de Instrucción Pública en los ministerios de Juan A. Bibiloni y de Rómulo S. Naón; luego se lo nombró juez civil, en 1916 accedió a la Cámara Civil y en 1923, el presidente Alvear lo designó como ministro de la Corte.

El *laissez faire* dejó paso al Estado protector, denominación usada por primera vez en el célebre caso "Avico contra de la Pesa", de 1932 –en el que se debatía un contrato hipotecario–, para expresar un tipo de Estado, que si bien conservaba ciertas formas económicas, no las mantenía estáticas, sino que las transformaba de acuerdo a las necesidades de la realidad. Y ésta ofreció un hito en el *crack* del 1929: la caída de la Bolsa de Nueva York y de los precios internacionales, la devaluación monetaria y la desocupación, condujeron, a través de la proliferación de entes reguladores de la economía y la aparición de un Banco Central, al intervencionismo estatal. Las líneas jurisprudenciales surgidas a partir de 1930, resguardaron a rajatabla la parte dogmática de la Constitución, el control judicial de constitucionalidad de las leyes y la independencia del Poder Judicial, convalidando, a la vez, la normativa dirigista dictada por el gobierno para superar la grave coyuntura económica. El cariz apuntado se complementó con el abandono de viejas formas ceremoniales –por ejemplo, la celebración de los acuerdos en traje de *jaquette*–, que tuvo la virtualidad de exteriorizar una nueva actitud, en la cual no extraña la consagración del principio de que nadie, individual o colectivamente, puede ostentar derechos absolutos frente a los intereses generales.

DEL INTERVENCIONISMO CONSERVADOR AL ESTADO AUTORITARIO BENEFACTOR

Con la llegada al poder de Juan Domingo Perón y hasta su caída, en 1955, sobrevino una nueva etapa para el tribunal, que ofrece significativos cambios como resultado de la renovación de su elenco por efecto del juicio político que soportaron sus primitivos integrantes, en 1946, ante el conflicto institucional suscitado entre este órgano y el Poder Ejecutivo de facto. A ello se suma el pasaje de un sistema de partido gobernante a otro de partido dominante –en la terminología de Maurice Duverger–. En este proceso, la Corte, pese a ofrecer cierta continuidad en las soluciones brindadas por su jurisprudencia en aspectos administrativos o financieros, puede jugar o no, con peligro para su independencia, y como ha señalado acertadamente Oyhanarte, un indudable papel gubernamental, al convalidar las medidas del Poder Ejecutivo, o de control, oponiéndose a ellas. Entre éstas, cabe mencionar la pérdida significativa de derechos políticos para los opositores, los atentados a la libertad de prensa, de asociación y de reunión; el mantenimiento del estado de guerra interno, la ampliación de la jurisdicción militar, la injerencia económica del Estado, la modificación de la ley electoral y la tendencia corporativa.

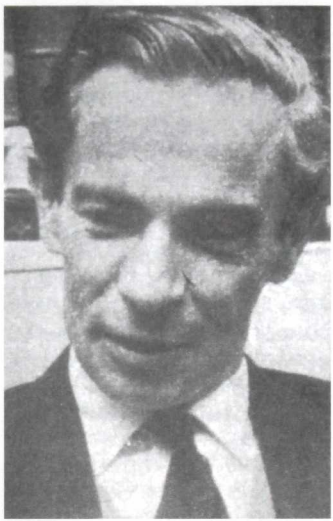
Por otra parte, también es dable observar que el Estado, bajo la doctrina justicialista, corporizó la llamada justicia social, como expresión y ejecución del constitucionalismo social. Dos corrientes ideológicas disputaban las influencias en este terreno: la marxista, a través de la Constitución rusa de 1918 y la cristiana, apoyada en la doctrina social de la Iglesia. Esta última versión fue adoptada por el régimen peronista y concretada en los principios de solidaridad y justicia social, desplazando definitivamente la clásica concepción individualista. Como expresión de esta pauta, el fallo "Martín contra Erazo", de 1947, simbolizó la crisis de la libertad de contratación en las relaciones de trabajo, sacrificada en aras del bien común. La doctrina sentada en esa sentencia señalaba que, además de los fines

tradicionales, el Estado debía asegurar la justicia distributiva, que era la "debida por los organismos rectores de la comunidad a cada uno de los miembros que la componen". Un juez sobresale en este período: Tomás Casares, que impregnó de tomismo las sentencias y cuya destitución, el 4 de octubre de 1955, es considerada uno de los tantos errores históricos argentinos.

La Revolución Libertadora y la reasunción de los principios del liberalismo político

La incorporación del principio de la "justicia social" quedó definitivamente concretada a pesar de la caída del régimen peronista. La proclama de la Revolución Libertadora, además de señalar que se proponía afianzar la independencia del poder judicial, sostenía sobre el particular: "con el pretexto de afianzar los postulados de una justicia social que nadie discute (...) ha aniquilado los derechos y garantías de la Constitución". Pero se consideró imprescindible la reorganización judicial. No en vano, el ex ministro Angel Borlenghi había afirmado, en el propio recinto del máximo tribunal: "no se puede concebir al juez sin identificarlo con los términos absolutos de la pura justicia: Perón y su pueblo". Se reemplazó entonces a los miembros de la Corte, designándose a Alfredo Orgaz como presidente y a Sebastián Soler como procurador general.

Ideológicamente, la nueva Corte trató de reverdecer los principios liberales, pero a la vez, adoptando una suerte de irrealismo, prescindió de la jurisprudencia gestada en el ciclo 1946-1955, soslayando diez años de la historia judicial argentina, quizá como una forma de



Julio Oyhanarte. Archivo General de la Nación.

diferenciarse de la conformación anterior y por considerarla representativa del desalojado gobierno. Como expresión de la reasunción de los derechos individuales, afirmó que "las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas por la Constitución e independientemente de las leyes reglamentarias".

Cabe ponderar en el período una de las creaciones jurisprudenciales más importantes, la del recurso de amparo. La Corte Suprema tuvo oportunidad de apuntar que bastaba que una garantía de la Constitución resultara agredida, para que los jueces debieran restablecerla, no importando la falta de un remedio legal. Superaba así a través del célebre caso "Siri", el viejo resabio del juez como aplicador mecánico de la ley o de la justicia ciega ante la viola-

ción de derechos que no contaran con un medio específico para resguardarlos. En la causa se ordenó el levantamiento de la clausura de un diario, por afectación de las garantías de la libertad de imprenta y de trabajo.

El desarrollismo y la justicia del bienestar social y económico

A partir de 1958, con el arribo de Arturo Frondizi a la primera magistratura, quedaron dos jueces del período anterior, Alfredo Orgaz y Benjamín Villegas Basalvilbaso, que dirigieron sus destinos. Incorporadas nuevas figuras, volvió a dar un giro la vida de la Corte, en este caso basada en los principios del desarrollismo. Quedó trunca, sin embargo, la modificación del Poder Judicial, que se había convenido con el peronismo, pues el primer planteo militar obtuvo la reincorporación de los jueces cesanteados. En 1960, el número de miembros aumentó a siete, perdiendo el tribunal un presidente de la calidad de Orgaz, quien se retiró, según sus palabras, "por cansancio moral", dejando como importante legado una interpretación más generosa de los derechos de los habitantes frente al Estado, en el tema del estado de sitio.

Como advirtió uno de sus principales integrantes, Julio Oyhanarte, el órgano debió encauzar el nuevo derecho nacido de las denominadas por él, "situaciones sociales candentes, de grave peligro para el bien común": la emergencia en arrendamientos urbanos y rurales, control de precios, adecuación de salarios por decreto, estado de sitio y finalmente con relación al "Plan Conintes". Como corolario, la justicia gestada en tales situaciones resultó, así, altamente comprometida con ella, conformando una doctrina intrínsecamente pragmática que respondía a la concepción del Estado como operador de la transformación económico-social, a partir del ejercicio del poder de policía y ampliando así singularmente su función, comprendiendo la promoción de los intereses económicos de la comunidad. Por ello, la doctrina resultante recibió la denominación de "desarrollo económico y social".

Vale subrayar una acotación: la mentalidad política de sus integrantes les brindó la suficiente maniobrabilidad para sortear dos graves obstáculos. En 1962, se pronunciaron por la vigencia de la ley 252 de acefalía, logrando el mantenimiento de las instituciones, al avalar el juramento del senador José María Guido como presidente de la Nación, luego del derrocamiento y prisión del doctor Frondizi y al año siguiente, ante la contingencia de actuar con un gobierno dominado por los militares, decidieron permanecer para salvar los derechos fundamentales de los habitantes.

La Revolución Argentina y la doctrina de la seguridad del Estado

El breve interregno radical se clausuró el 28 de junio de 1966, y con él sobrevino el reemplazo de los altos jueces y, a la vez, la reducción del número de miembros, que volvió así a los cinco originarios, bajo la presidencia de Eduardo Ortiz Basualdo. En este período se instaló la doctrina de la seguridad del Estado, ante el inicio de actividades terroristas y de estallidos sociales que preanunciaban los hechos de los años venideros. Quienes se han ocupado del análisis de esta etapa divergen al momento de calificar la actividad del tribu-

nal. Para los más extremos, la Corte se plegó a los intereses del gobierno; para otros, no adoptó una actitud definida, pues si bien por un lado reconocía la libertad de prensa –por ejemplo, en los casos "Azul y Blanco" y "Moreau de Justo"– y el ejercicio de la libre crítica a los funcionarios, por otro, cuando le tocaba analizar la razonabilidad de las medidas del Ejecutivo, en particular las adoptadas con motivo del estado de sitio, siempre les encontraba justificativo.

Párrafo aparte merece el tema del recurso de amparo que había nacido como creación jurisprudencial del tribunal. El gobierno, en 1966, sancionó una ley que reglamentaba el remedio; pero al hacerlo, lo limitó, ya que obstaba a su admisión la circunstancia de que se requiriese, a través suyo, la declaración de inconstitucionalidad de una ley, un decreto, etc. La interpretación de la Corte acogió el criterio de repeler el remedio del amparo para obtener por su intermedio la declaración de inconstitucionalidad de normas.

Sin duda, el tribunal, integrado como en otras oportunidades por juristas de nota, se enfrentaba al dilema de atender los derechos individuales pero en el marco de la política encarada por la autoridad ejecutiva. Por ello resultaron a veces resoluciones diversas ante situaciones que parecían similares. Así, ante la clausura de semanarios, mientras un fallo unánime privilegió la libertad de prensa, producido el "Cordobazo", otra sentencia lo comprendió en el ejercicio razonable del estado de sitio. Finalmente, ya en 1972, al prohibirse la exhibición del film político *Ni vencedores ni vencidos*, brindó apoyo irrestricto a la libertad de expresión, considerando que si bien podía despertar sentimientos encontrados, no equivalía a perturbar el orden.

LA CORTE DE 1973-1976 Y SU DOCTRINA DE LA DEMOCRACIA SOCIAL

Instalado un gobierno justicialista en 1973, la mutación de la cúspide judicial era inexorable, y con ella reapareció el criterio partidista en la elección de los ministros, aunque en esta oportunidad se trataba de juristas reconocidos. El nombramiento de un administrativista, Miguel A. Berçaitz, como presidente, no deja de exhibir la renovación de criterios tradicionales. La tónica del órgano fue prohijar una doctrina que, a la vez que defendía el orden social, acentuaba la armonización de las decisiones judiciales con la política ejecutiva, afirmando la necesidad de defender "una concreta concepción del orden sociopolítico y jurídico, en la cual los hombres no se piensan aislados y vinculados únicamente por la competencia, sino como partícipes de una empresa que les es común". Tal lo resuelto al convalidar la afiliación obligatoria de los abogados a un colegio profesional.

Una elocuente expresión de la doctrina de la democracia social fue la que impregnó uno de los fallos memorables en la historia del máximo tribunal, en el caso "Compañía Swift de La Plata" (1973). La justicia comercial había decretado la quiebra de esa sociedad, pero sin extender la misma a la titular del paquete accionario de Swift, que era una empresa multinacional. La Corte, apuntando al interés social, se decidió por la doctrina de la realidad, consagrando la tesis de no legitimar "políticas económicas y financieras contrarias a las necesidades de nuestra sociedad".

La reinstalación de la doctrina de la seguridad del Estado y la actitud de la Corte Suprema

La crisis derivada de la muerte de Perón y de su agonal decisión de aliarse con grupos revolucionarios y luego romper el pacto, desencadenó una nueva intervención militar en la vida institucional del país, el 24 de marzo de 1976 y con ella, la consiguiente modificación de la Corte Suprema. La Junta Militar se pronunció por conspicuos integrantes del Poder Judicial y prestigiosos profesores, y los enfrentó a uno de los momentos más difíciles para el Estado de derecho. El resultado fue paradigmático, pues, pese a la reinstalación del concepto de la seguridad del Estado, el tribunal, desde 1977, avanzó sobre su doctrina de la limitación del control de razonabilidad de los actos del poder político, con respecto a medidas de aplicación del estado de sitio restrictivas de derechos individuales. Reforzando sus facultades, consideró que no debían retraerse en situaciones de emergencia sino justamente desarrollarse hasta el límite de sus competencias. Lo expresó en varios fallos, entre ellos, los famosos casos "Zamorano" y "Timerman" de 1977 y 1978, respectivamente, estableciendo que el control judicial era la garantía final de la libertad. El planteo se sustentaba en el principio republicano de la separación de los poderes, pero también en el armónico equilibrio de éstos, que le autorizaba a resguardar la función judicial, en particular cuando estaba en juego la protección de los derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional. Al disponer el control de la razonabilidad de los actos de gobierno, revisaba la propia jurisprudencia del órgano. El diario *La Prensa*, del 17 de mayo de 1978, ponderaba la actitud del tribunal, que "en días inciertos (...) reivindica las defensas de la personalidad libre, preserva el sentimiento legal de la Nación".

Resta aún un estudio profundo de la Corte durante el período 1976-1983, que permita discernir su actividad; pues así como produjo una revolucionaria revisión de la doctrina que autoinhibía el control de razonabilidad de los actos del poder político, en muchos casos se le ha cuestionado su apelación al estado de necesidad y de emergencia para convalidar los objetivos del Proceso de Reorganización Nacional.

La obra de los jueces: la jurisprudencia

Desde fines del siglo XIX se asistió a una renovación en el campo de las fuentes del Derecho y en particular, el interés por la jurisprudencia de los tribunales motivó la aparición de algunas revistas jurídicas, como *Gaceta del Foro* (1916) y *Jurisprudencia Argentina* (1918). En este desafío, cobró singularidad la sanción, en 1907, del Código Civil Suizo, que reconoció el valor creativo de la costumbre y de la obra de los jueces para atender las novedades económicas, técnicas y sociales de la época, y cuya influencia llegó a través de una bibliografía extranjera recibida por los juristas y hombres públicos argentinos.

¿Qué es la jurisprudencia? El conjunto de principios que se desprenden de los fallos de los tribunales y que, al reiterarse, conforman una doctrina. En la medida que ésta se impone casi como regla general para la solución de casos análogos, se abre un nuevo modo de creación del Derecho que recibe aquella denominación y que tiene como autor al juez. Su irrupción a principios de siglo XX se caracte-

rizó como pretoriana, haciendo mérito de la labor que desempeñaron los pretores en el Derecho romano en pos de la atención de situaciones que no habían sido materia de expresa legislación, o que no podían aplicarse como se habían plasmado originariamente. Ésa era la realidad argentina, pues desde la sanción de la obra codificadora habían transcurrido largas décadas que fueron acompañadas de hondas transformaciones. En gráficas palabras, Colmo señaló cómo la jurisprudencia de nuestros tribunales dio "carta de ciudadanía" a toda una serie de instituciones impuestas por exigencias de la vida cotidiana o que ya se habían consolidado en la legislación de otros países.

En la Argentina, el tema cobró notoriedad cuando se trató en el Congreso, en 1910, el desdoblamiento de la Cámara Criminal y Comercial y la creación de una segunda Cámara Civil en Buenos Aires por el aumento de causas. El tema se encuentra tratado en la Tercera parte, capítulo 29, de esta obra.

Del encendido debate de 1910 quedó como resultado la incorporación a la legislación del llamado fallo plenario, pero sin carácter obligatorio, por la decisión de varios diputados que temían otorgar a la obra de los jueces una amplitud opuesta al papel de mero aplicador de las leyes que se le otorgaba por entonces. El fallo plenario surgía del llamado a tribunal pleno, o sea, la reunión de ambas cámaras civiles, a solicitud de cualquiera de ellas y cuando fuere menester fijar la interpretación de la ley sobre algún tema en particular. Como la interpretación resultante no era obligatoria, se discutió por los propios tribunales el valor que ostentaba para los jueces disidentes, ya sea inferiores o de la misma categoría. La solución la brindó la propia jurisprudencia estableciendo, en 1918, su obligatoriedad hasta el dictado de otro fallo plenario o una ley sobre la misma materia.

Con posterioridad se sancionó la ley 11.924, de organización de la justicia de paz letrada de la Capital Federal, que introdujo el acuerdo plenario; pero en este caso fijó expresamente la obligatoriedad de la doctrina para el fuero. Otro tanto sucedió para la Cámara en lo Criminal y correccional de la Capital Federal, pero cuando se dictó el decreto ley 33.247/45, que organizó la justicia del trabajo en esa jurisdicción, se conservó la redacción original de la vieja ley 7055, de 1910; o sea, no impuso en el texto la obligatoriedad. Finalmente, el decreto 1285/58, que reorganizó la administración de justicia nacional, estableció el fallo plenario, quedando incorporado el instituto de allí en más en los códigos procesales. Se configuró así una verdadera fuente jurídica que ha avanzado sobre la ley hasta transformarse en compañera inseparable de la misma en el ordenamiento jurídico argentino.

Ya sea a través del fallo plenario, de la actividad de los tribunales superiores, o incluso de los jueces inferiores, fue evidente que la jurisprudencia se instaló como fuente creativa, a medida que suplió silencios u oscuridades de las leyes, las interpretó con liberalidad para alcanzar novedades técnicas, sociales o económicas, o directamente avanzó para morigerar abusos, otorgando así al Derecho la vitalidad que deriva de su constante adecuación. Tal, por ejemplo, cuando admitió que el precepto que prohibía indagar la maternidad no era óbice para que la mujer reconociera hijos naturales, o cuando fijó el alcance de la retroactividad de las leyes, la función de la seña en la venta por mensualidades y el consiguiente derecho a la escrituración del inmueble cuando se había oblado una parte sustancial del precio

Vista interior de la galería de uno de los pisos altos del Palacio de Justicia. Archivo General de la Nación.

y sobrevenía la quiebra del vendedor, la fijación del monto de los honorarios médicos, la indemnización del daño moral, la ampliación del concepto de accidente de trabajo, entre otras muchas soluciones.

De esta forma, la jurisprudencia fue realizando durante el siglo XX, una tarea de sustitución lenta de preceptos inadecuados, enriqueciendo la creación jurídica y consagrando una justicia viva atenta a las novedades y a las necesidades, e integrando con equilibrio la realidad con la seguridad.

Como otro mecanismo de fijación de la jurisprudencia, se consideró la posibilidad de establecer la llamada casación, de origen francés. Se trataba de un recurso que conocía un órgano especial, cuya función era examinar, a pedido del afectado, si el tribunal que intervino se había ajustado a la ley en el fallo cuestionado. Sobre el particular, cabe recordar el proyecto constitucional de José F. Uriburu, en 1931, que preveía la reforma del artículo 100 de la Constitución Nacional, para posibilitar que la Corte Suprema actuara como corte de casación. La necesidad de la reforma para instaurarlo provenía de nuestro sistema federal, ya que afectaba las autonomías provinciales. Este proyecto, como el que se presentó en 1938, creando una Cámara de Casación para Buenos Aires, no tuvieron sanción. El sistema cosechó frutos en 1934 en la provincia de Buenos Aires, que adjudicó a la Suprema Corte de la Provincia el remedio, y lo mismo sucedió en Santa Fe. La Constitución Nacional de 1949 previó el recurso, otorgando a la propia Corte Suprema de Justicia la función respectiva; pe-

ro al abolirse la misma, la práctica quedó exclusivamente en jurisdicción provincial.

El recurso contemplado en la ley 48, de 1863, llamado extraordinario, constituyó un medio de unificación de la jurisprudencia, pero sólo la relativa a cuestiones federales derivadas de la interpretación de la Constitución Nacional. En general se acató la jurisprudencia del máximo tribunal, para evitar el desgaste que significaba que al llegar la causa a esa instancia, éste dejara sin efecto lo resuelto en divergencia con la doctrina de sus fallos. La Corte dejó a salvo en muchas oportunidades la libertad de los jueces, pero no faltaron ocasiones en que declaró que éstos debían conformar sus resoluciones a lo dispuesto por ella.

El lugar donde se imparte la justicia

El lugar donde se impartió la justicia en esta etapa permite apreciar una vez más la paradoja de la misma. Los distintos edificios que cobijaron a los tribunales argentinos resultaron expresión tácita, en buena medida, del concepto asignado a las instituciones republicanas en general y a la administración pública en particular. Si a comienzos de la centuria, coincidiendo aproximadamente con el edificio del Congreso Nacional, se comenzó a construir en Buenos Aires un imponente Palacio de los Tribunales, con el objeto de alojar a la Corte Suprema y al resto del Poder Judicial nacional, en lo sucesivo, las sedes que se fueron habilitando resultaron poco aptas y hasta indignas de la "majestad de la justicia". Aquel edificio correspondía a la impronta decimonónica finisecular de grandiosidad y fasto. Sus planos se mandaron confeccionar a Francia en 1886 y sus obras, iniciadas en 1904, se inauguraron en julio de 1910. Su estilo está inspirado en el clasicismo europeo y su fachada académica ofrece en su centro el Escudo Nacional. Su habilitación fue parcial y se concluyó definitivamente casi cuatro décadas después, cuando las exigencias de la vida forense habían tornado inadecuadas las estructuras originariamente previstas. Su conclusión constituyó, a la vez, el principio del paulatino proceso de deterioro edilicio. A partir de los años treinta, la expansión impulsó la adquisición o alquiler de inmuebles para satisfacer la demanda de espacio. En el interior del país, un movimiento paralelo llevó a dedicar a los tribunales, edificios de similar estilo aunque de dimensiones más reducidas, pero siempre piezas arquitectónicas de realce, y también se sufrió posteriormente la necesidad de recurrir a una expansión hacia inmuebles que no condecían con el propósito original.

Judicatura y política

Polémica como pocas, la cuestión de la dimensión política de la judicatura dio lugar a opiniones enfrentadas. Mientras no faltaron los pronunciamientos y actividades confirmatorias del ejercicio de cierto protagonismo político por parte de los jueces, numerosas expresiones rechazaron esta posibilidad. La propia Corte Suprema de Justicia, en varias oportunidades, se manifestó contraria a que los magistrados asumiesen una actividad "política", postura autolimitativa que dio lugar, a mediados de los años sesenta, a que los integrantes del tribunal calificaran al gobierno de los jueces como "una anomalía constitucional y axiológica". Por otra parte, no pocos autores que decían sostener un criterio distinto afir-

maban que, en la práctica, la judicatura argentina sólo nominalmente ejercía atribuciones políticas. Sin embargo, la realidad demostró que durante el transcurso del siglo XX abundaron las actuaciones judiciales concretas, ejerciendo actividades de inequívoco contenido político. Ello explica el porqué, en 1949, el juez de la Corte Felipe S. Pérez expresó que los jueces debían ser hombres de gobierno, y otros sostuvieran que los cambios en la estructura hubieran sido estériles de no haber contado con el decidido "auxilio" del brazo de la justicia, y que a mediados de los años sesenta, Luis M. Boffi Boggero, afirmara que el hecho de juzgar era sinónimo de gobernar.

En el imaginario colectivo de la mayoría de los argentinos, pese a las fracturas institucionales, pervivió la idea de que los tribunales desempeñaban una importante actuación política. De ahí que mientras los revolucionarios de 1930 llegaron a acariciar la idea de modificar la Constitución para adjudicarle a la Corte Suprema la potestad de resolver los conflictos suscitados entre los distintos poderes provinciales, durante cada una de las experiencias gubernativas de facto se consideró esencial contar con una judicatura independiente del Ejecutivo. Esta creencia contribuyó a salvar la continuidad del Estado, permitiendo que los jueces desempeñasen un cierto papel "moderador" frente a los desbordes institucionales de los gobiernos de turno. Como ejemplo de ello, a comienzos de la década del setenta, el gobierno de la Revolución Argentina decidió morigerar los efectos de la aplicación de la ley marcial a los civiles, frente al fundado temor de que su proceder fuese impugnado por el máximo tribunal. Así, en mérito a lo expuesto, es lícito adjudicar a todos los tribunales lo que Dardo Pérez Guilhou señaló respecto de la Corte, es decir que durante el siglo XX y más allá del mero control jurisdiccional, la judicatura nacional gravitó como una de las piezas fundamentales del sistema de legitimación institucional.

Luis M. Boffi Boggero en su despacho de la Corte Suprema en 1961.

Otra cuestión que merece destacarse es que la compleja relación entre la judicatura y la política no fue unidireccional. Aunque débil, la magistratura no se limitó a sufrir presiones, sino que, a su modo y con dispar alcance y fortuna, también supo llevar adelante una política propia, que como señaló Gastón F. Tobal en su hora, revelaba "la orientación filosófica y jurídica preponderante" en el medio en que los jueces actuaban. En otros casos, la analogía de criterios no respondió a un sometimiento a la voluntad del Ejecutivo sino a un común sentir y desde la misma independencia, se acompa-

ñaron muchas veces políticas gubernativas, para colaborar en la salida de crisis sociales y económicas. Así ocurrió, por ejemplo, con la postura de la Corte presidida por Repetto, a partir de la cual el Estado intervencionista de los años treinta fue legitimado, o con la serie de fallos de finales de la década del cincuenta que condujo a que se consagrase el recurso de amparo. Asimismo, corresponde subrayar que la judicatura argentina supo gravitar en períodos institucionalmente difíciles. En este sentido, resulta significativa la actividad desplegada por la Corte Suprema durante el llamado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), tal como incluso lo reconocen quienes criticaron el desempeño del tribunal por esos años, destacando en particular el papel que le cupo a ese tribunal en la liberación del periodista Jacobo Timerman, y el consiguiente éxito que tuvo al lograr que el gobierno militar se sometiese a los dictados constitucionales, bien que matizado con la vigencia de los Objetivos y el Estatuto revolucionarios.

Con respecto a los modos mediante los cuales la judicatura hizo política, fueron diferentes según las épocas y los protagonistas. Así, mientras los ministros de la Corte Casares y Boffi Boggero se expresaron mediante reiteradas disidencias, otro juez del tribunal, Vera Vallejo, manifestó en 1956 su desacuerdo con la derogación de la Constitución de 1949, presentando su renuncia. Ya se reseñó cómo, en 1962, su rápida intervención permitió salvar la continuidad institucional, evitando que la Presidencia de la Nación quedase en manos de un jefe militar. En términos generales, la actuación política de la Corte Suprema se caracterizó por su prudencia.

Sin embargo, hay muestras llamativas de activismo, como la del período 1943-1945, en que llegó a su máxima expresión. En este punto, las opiniones divergen, incluso entre los autores de este capítulo. Para unos, enfrentó la creciente autocracia del gobierno militar, que excedía sus funciones con la creación de tribunales e interfería con la actuación del propio Poder Judicial, trasladando y cesanteando jueces, y producía otras modificaciones en el ordenamiento jurídico; por tanto, las medidas de la Corte correspondían justamente a su papel de guardián de la Constitución Nacional que le impelía a un agostamiento del poder de facto, llegando a cuestionarle la facultad creadora de Derecho. Para otros, ejerció un papel mesiánico, considerándose único garante de las instituciones, en un clima de exaltada ponderación de su propio valer, postura que se reforzó con la obtención de ciertos éxitos, como el de haber logrado del presidente Ramírez una declaración que dio por terminada la "acción revolucionaria sobre el Poder Judicial" o mediante el dictado de pronunciamientos como el recaído en "Municipalidad de Buenos Aires contra Mayer", en 1945, que consagró la doctrina de negar al gobierno de facto facultades para dictar decretos derogatorios de leyes y de allí que comenzase a inmiscuirse audazmente en los asuntos de gobierno.

La realidad fue que hubo audacia en la actuación del tribunal, y el conflicto derivó de una serie de fallos que tradujeron un choque de convicciones jurídicas y políticas entre ambos poderes. La Corte descalificó, al declarar su inconstitucionalidad, medidas del gobierno que trasladaban o dejaban cesantes a jueces federales, se opuso a disposiciones represivas de algunos decretos, se negó a tomar juramento a los miembros de la Cámara de Apelaciones del Trabajo elegidos por el Ejecutivo y, entre otros muchos más, declaró la invalidez parcial del

Tomás D. Casares jura como magistrado. Archivo familiar.

régimen orgánico de la Secretaría de Trabajo y Previsión. En septiembre de 1945, la Corte se ubicó en el centro del debate político. Frente a la destitución y arresto del juez federal de Córdoba, Rodolfo Barraco Mármol, por haber hecho lugar a un *habeas corpus* a favor de autoridades y profesores de la Universidad local y del director de un diario, la Corte dictó una acordada cuestionando esa medida por "violar las garantías e inmunidades constitucionales" y señaló que debía ponérselo en libertad y logró la revisión del arresto. Como respuesta cívica, una multitudinaria marcha en defensa de la Constitución reclamó la transferencia del gobierno a los jueces, posibilidad que incluso los mismos hombres de armas barajaron. Los posteriores sucesos del 17 de octubre y el acceso de Juan D. Perón a la presidencia en 1946, hicieron que la suerte quedara echada para cuatro ministros y el procurador general. Una de las primeras medidas adoptadas por la Cámara de Diputados fue iniciar su juicio político. Entre las acusaciones, figuró el haber cohonestado la revolución de junio de 1943, o sea, el mismo golpe militar del que había nacido el gobierno de turno. El juicio incluyó al doctor Repetto, quien ya había renunciado por enfermedad, pero hizo su propia defensa. Su escrito fue un testamento jurídico para quienes se propusieran acceder a ese máximo tribunal, que lo mostró, al decir de Oyhanarte, como un hombre severo consigo mismo, austero y coherente en sus pensamientos morales y jurídicos. La destitución fue el destino de cuatro de los cinco ministros, pues el doctor Casares permaneció en su cargo.

Si bien se ha hecho referencia a la actividad de la Corte Suprema y en muchas ocasiones la judicatura actuó como un conglomerado estamental, sería equivocado concebirla como un bloque monolítico. Incluso, con distinto grado de protagonismo político, otros magistrados llegaron a contradecir las orientaciones fijadas por aquélla. Ejemplo de ello resultaron desde casos resonantes como el que le tocó desempeñar al juez federal de Córdoba, Ricardo Villar Palacio, en enero de 1931, en el que se atrevió a declarar inaplicable la jurisdicción militar para juzgar a civiles acusados de rebelión, hasta otros de naturaleza política previsional, en la década del cuarenta, en los que los jueces inferiores dictaron fallos particularmente favorables a los obreros y empleados. También cabe destacar el papel de los jueces letrados de los territorios nacionales, quienes a veces aglutinaron el descontento de los habitantes para con sus gobernadores, llegando a ejercer así una especie de contrapeso

político frente a las pretensiones desplegadas por los ejecutivos locales.

Debe subrayarse que no se le puede atribuir al período estudiado la primogenitura, pues la práctica del siglo XIX está plagada de este tipo de relaciones, desde aquellas de alta política hasta incluso de tipo partidario y más desembozada que la ejercida posteriormente. Lo original fue ponerla de relieve y formular teorías explicativas. Sobre el particular hubo opiniones autorizadas de tres ministros de la Corte nacional, los jueces Tomás D. Casares, Luis María Boffi Boggero y Julio Oyhanarte.

El ideario de Casares, de formación iusnaturalista, lo llevó a sostener que los jueces debían evitar la aplicación de normas "sustancialmente injustas", que, en cuanto opuestas al Derecho natural, sólo podían ser consideradas leyes en sentido formal. Del mismo modo, se mostraba contrario al ejercicio de una "justicia literalmente ciega", o sea, desconectada de la realidad. De esa forma, la obtención de la "mejor justicia" dependía de la correcta evaluación de la misma y del ejercicio de una intención o finalidad superior. Ajeno a la tradición exegética, para la cual la aplicación del Derecho por el juez no era otra cosa que la conclusión de un silogismo teórico, su opinión fue que la jurisprudencia poseía aptitud suficiente como para "vitalizar" y "sincronizar" el Derecho positivo, e incluso los jueces estaban obligados a enderezar el orden jurídico para "mantener efectivas las finalidades esenciales" establecidas por el Derecho natural.

Por su parte, Boffi Boggero defendió la multiforme potestad de los tribunales frente al desborde institucional de los llamados "poderes políticos". De allí que sostuviera que el Poder Judicial no debía abdicar de sus facultades de gobierno, sino por el contrario, "marcar las líneas jurídicas del país". Sin embargo, no dejó de reconocer que la judicatura tenía, a su turno, la obligación de la prudencia, evitando incursionar en actos de "especulación política", para evitar caer como víctima de lo que llamaba "el azuzamiento de intereses ajenos a la órbita de los jueces".

En cuanto a Oyhanarte, se encargó de subrayar que los tribunales ostentaban "funciones materialmente políticas" y que coparticipaban "en el ejercicio del poder estatal", razón por la cual los magistrados debían contar con "sensibilidad política" y "mentalidad de estadistas".

A fuer de realistas, la politización de la judicatura no hizo distingos entre gobiernos de facto y de iure. El acoso, cuando lo hubo, fue indistinto, y por ello si se analiza el resultado del movimiento de magistrados provocados por intervenciones de facto, permitió apreciar que las remociones de jueces y funcionarios judiciales que caracterizaron las experiencias gubernativas de 1955, 1966 y 1976, resultaron menos "dramáticas" de lo que a simple vista podría suponerse. En efecto, al término de los siete años de gobierno de la Revolución Argentina, todavía se mantenían en sus puestos uno de cada tres jueces de los que habían ejercido cargos durante la presidencia de Illia, mientras que la renovación del plantel judicial encarada en 1976 comprendía sólo al 32% de los magistrados de la Capital Federal y al 42,4% de los del interior. Los gobiernos de iure también, en mayor o menor medida, interfirieron en la estructura de la judicatura, y en tal sentido, durante los dos primeros gobiernos de Perón, se ejerció un férreo control sobre la misma. La cláusula transitoria quinta de la Constitución de 1949 establecía que todos los jueces debían ser confirmados en sus cargos y además se produjo la intervención sobre todos aquellos po-

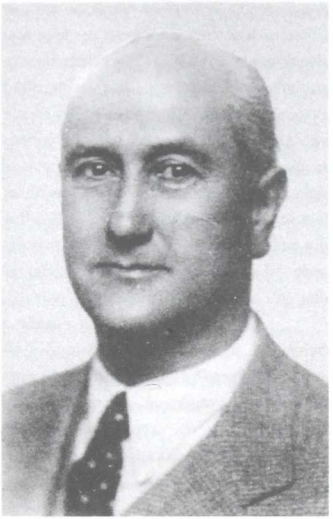
deres judiciales provinciales en cuyos fallos se hubiese manifestado la presencia "de ideas y tendencias inconciliables con los postulados de la Constitución Justicialista". Atendiendo a ese contexto, no sorprendió que oficialmente la Corte de esos años se enorgulleciese de estar "saturada del espíritu renovador de nuestro tiempo" y afirmara que su misión fundamental radicaba en cumplir con "los postulados de la doctrina nacional", y que se asistiese, en otro orden, a una "reorganización" profunda de la justicia, tanto nacional cuanto provincial, purgándola, al decir de Alfredo Orgaz, de elementos no adictos al partido gobernante.

Tras la caída de Perón, los mecanismos se hicieron más sutiles. Durante la presidencia de Arturo Frondizi se dictó una ley que aumentó el número de jueces de la Corte Suprema a siete, mientras que en el gobierno de Arturo Illia se presentó un proyecto para ampliarlo hasta diez, adjudicándose inclusive la facultad de nombrar el presidente vitalicio del cuerpo. En la segunda experiencia gubernamental peronista, los intentos de domesticar al Poder Judicial se basaron en la sanción de una discutible ley previsional, en 1973, que al decir de uno de los senadores, propendía "a posibilitar la necesaria renovación de los cuadros superiores del Poder Judicial de la Nación, en procura del logro de una homogeneidad acorde con el sentir del pueblo y adecuada a los fines de una política de liberación nacional".

El ejercicio profesional de los abogados y su actividad corporativa

Un estudio sobre los hombres dedicados a la justicia requiere complementarse con el análisis del ejercicio profesional de los abogados. Superada definitivamente la cuestión de la justicia lega o letrada, a pesar de algún ocasional escarceo a favor de la segunda, los cargos judiciales requieren el título de abogado y en su caso, el ejercicio previo profesional, y para impetrar justicia se debe hacer por intermedio de un letrado. Desde el comienzo del siglo XX, su número creció de modo constante y sostenido, de modo tal que, para mediados de la centuria, el foro porteño, el más nutrido del país, llegó a agrupar alrededor de diez mil abogados, guarismo que para comienzos de los ochenta se había elevado a treinta mil. En las ciudades capitales de provincia, el número también fue creciendo, aunque en menor proporción, y en el resto del interior, su ritmo era sensiblemente menor, aunque ya resultaba extraño el pueblo que no contara con un foro acreditado. El crecimiento de la matrícula en Buenos Aires resultó un fenómeno con variedad de factores. Entre los más importantes, se deben mencionar la incorporación de las mujeres a una actividad hasta entonces reservada a manos masculinas, la notable expansión de universitarios y la generalizada expectativa social que suscitaba el título de abogado. Con respecto a la presencia femenina, cabe citar que en 1910 egresó la primera abogada de la Universidad de Buenos Aires.

El interés por los estudios jurídicos como canalización profesional se acompañó con la ampliación de las ofertas de los cursos universitarios en todo el espectro geográfico del país, sobre todo a partir de la segunda mitad de siglo, cuando al creciente número de universidades estatales vino a agregarse una considerable cantidad de casas de altos estudios de gestión privada. Finalmente, en lo relativo al sostenido prestigio de la profesión, correspon-



Carlos Sánchez Viamonte.

de señalar que constituyó un aliciente para la segunda generación de inmigrantes en el país, así como también una de las más efectivas vías de ascenso social. No extraña entonces que el plantel de abogados pasó a nutrirse con integrantes de grupos sociales medios y bajos. El incremento de la matriculación halló otra positiva consecuencia en el fortalecimiento de la especialización forense, estimulado por la doctrina y por la cátedra.

A la hora del ejercicio profesional, la mayoría prefirió abogar en temas de índole patrimonial y penal, si bien no faltaron quienes se destinaron a la defensa del Estado de derecho, entre los que descollaron abogados que actuaban en la vida política, como Alfredo Palacios, Arturo Frondizi, Moisés Lebensohn, Manuel Ordóñez, Emilio J. Hardoy, Carlos Sánchez Viamonte y Adolfo Bioy, entre muchos otros.

Además, se preocuparon por agruparse en diversas organizaciones profesionales. Expresión de esta tendencia fue la creación, en 1913, del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y en 1934, de la Asociación de Abogados de Buenos Aires, institución, esta última, que bregó por la representación gremial de los abogados y puso el acento en problemas tales como la remuneración y el trato al profesional. Los letrados nucleados en distintos colegios de abogados del país se esforzaron por obtener su oficialización, el control de la matrícula y el ejercicio de la autoridad disciplinaria sobre sus colegas, aspiración que se apoyaba en el predominio de las ideas de tratadistas franceses y que dio lugar a la presentación de varios proyectos legislativos, en 1924 y en 1932. Empero, posteriormente, junto con criterios intervencionistas del Estado sobre la sociedad civil, un sector de la opinión se orientó en el sentido de establecer una colegiación legal obligatoria, y otros la consideraron una limitación a las garantías constitucionales. La primera orientación triunfó paulatinamente, en las décadas siguientes, en las distintas juridicciones.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Sobre la idea de justicia, cabe señalar que ésta no ha sido encarada como estudio particular, salvo excepciones. Al respecto, puede consultarse MARÍA ROSA PUGLIESE, "La idea de justicia en Carlos Octavio Bunge", *Revista de Historia del Derecho* (en adelante, *RHD*), nº 27, Buenos Aires, 1999. Asimismo, cabe tener en cuenta las siguientes obras: ALFREDO COLMO, *La justicia*, Buenos Aires, 1940; ALFREDO PALACIOS, *La Justicia social*, Buenos Aires, 1954; JOSÉ INGENIEROS, *Hacia una moral sin dogmas*, Buenos Aires, 1917. Con respecto al pensamiento de CARLOS OCTAVIO BUNGE, véanse sus libros *El Derecho. Ensayo de una teoría integral*, 4ª edición, Buenos Aires, 1916, y *Casos de Derecho Penal*, Buenos Aires, 1911, y su trabajo "El derecho en la literatura gauchesca", incluido en *Obras Completas*, Madrid, 1926. Entre los autores extranjeros, consúltese a GIORGIO DEL VECCHIO, *La Justicia*, Madrid, 1925.

Para el estudio de la Corte Suprema de Justicia, todavía resulta esencial la clásica monografía de Julio Oyhanarte, "Historia del Poder Judicial", *Todo es Historia*, nº 61, Buenos Aires, mayo de 1972. Además, y entre otros títulos, cabe tener en cuenta los siguientes: LUIS MARÍA BOFFI BOGGERO, *Tres Centenarios de la Corte Suprema de Justicia*, Buenos Aires, 1979; JULIO CUETO RÚA, "La Corte Suprema como poder del Estado", *La Ley* (en adelante, *LL*), tomo 1987-D, Buenos Aires, 1987; AUGUSTO MARIO MORELLO, "El activismo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", *Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires*, año XXXII, segunda época, nº 25, Buenos Aires, 1987; EDUARDO OTEIZA, *La Corte Suprema*, La Plata, 1994; DARDO PÉREZ GUILHOU, "La Corte Suprema de Justicia y los gobiernos de facto, 1861-1983", y "El Poder Judicial: órgano político y estamental", ambos en PÉREZ GUILHOU y otros, *El Poder Judicial*, Buenos Aires, 1989; ALFONSO SANTIAGO (H), "La Corte Suprema, sus funciones y el control constitucional", *LL*, tomo 1993-E, Buenos Aires, 1993; del mismo autor, *La función de control político de la Corte Suprema en el sistema constitucional argentino y sus posibles modelos institucionales*, Buenos Aires, 1999. En lo relativo al control político ejercido por la Corte, pueden consultarse JULIO OYHANARTE, *Poder Político y cambio estructural en la Argentina*, Buenos Aires, 1969; y GERMÁN J. BIDART CAMPOS, "La revolución de 1955, el gobierno de facto y el poder judicial", *Jurisprudencia Argentina* (en adelante, *JA*), tomo 1958-III, Buenos Aires, 1958.

En cuanto a los presidentes y ministros de la Corte Suprema, véanse los trabajos de CLODOMIRO ZAVALÍA, *Historia de la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina, en relación con su modelo americano*, Buenos Aires, 1920; "La Corte Suprema de Justicia", *JA*, tomo 61, Buenos Aires, 1938, y su artículo aparecido en el diario *La Nación*, Buenos Aires, 6 de octubre de 1958. Además, ténganse en cuenta: OCTAVIO R. AMADEO, *Vidas Argentinas*, Buenos Aires, 1940; FRANCISCO J. GSCHWIND, "La Corte de Justicia y la designación de su presidente", *JA*, tomo 1946-III, Buenos Aires, 1946; ERNESTO RAÚL VIGLINO, "Dos presidencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: Antonio Bermejo y Roberto Repetto", *JA*, tomo 1958-IV, Buenos Aires, 1958; RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, "La Corte Suprema y sus grandes presidentes", *Boletín de la Academia Nacional*

de la Historia, tomo XXXIV, Buenos Aires, 1963; ALFREDO ORGAZ, "Poder Judicial", trabajo que integró el volumen colectivo editado por *SUR*, *Argentina 1930-1960*, Buenos Aires, 1960; JUAN C. PEREIRA PINTOS, "Nota sobre los antecedentes de la Corte Suprema de Justicia", *Revista Jurídica de Buenos Aires*, tomo III, Buenos Aires, 1965; WILLIAM ROGERS y PAOLO CAROZZA, *La Corte Suprema de Justicia y la seguridad jurídica*, Buenos Aires, 1995; LUIS SUÁREZ HERTER, *Jueces de la Corte y Ministros de Justicia*, Buenos Aires, 1980; y MIGUEL DANIELIAN y CLAUDIO RAMOS FEIJOÓ, *Breve historia de las presidencias de la Corte Suprema de Justicia*, Buenos Aires, 1990.

Con respecto a los jueces, resulta interesante la consulta de ALBERTO M. JUSTO, "La actitud del juez frente a la transformación del derecho", *LL*, tomo 9, Buenos Aires, 1938; ENRIQUE R. AFTALIÓN, "Abogados y jueces en la evolución del derecho argentino", *LL*, tomo 143, Buenos Aires, 1971; SOFANOR NOVILLO CORVALÁN, "Jueces y justicia", *LL*, tomo 25, Buenos Aires, 1942 ; DARDO PÉREZ GUILHOU, *Los jueces de facto. Amnistía política*, Buenos Aires, 1983; DANIEL E. HERRENDORF, *El poder de los jueces. Cómo piensan los jueces que piensan*, Buenos Aires, 1994; ALEJANDRO GUZMÁN BRITO, "La función jurisdiccional", en el volumen colectivo *La función judicial*, Buenos Aires, 1981.

Sobre la jurisprudencia, se recomienda MANUEL B. GONNET, "El valor de la jurisprudencia", *JA*, tomo 12, Buenos Aires, 1924; GASTÓN FEDERICO TOBAL, "La misión y el aporte de nuestra jurisprudencia", *JA*, tomo 76, Buenos Aires, 1941 ; MARÍA ROSA PUGLIESE, "La idea de Jurisprudencia en los primeros años de la *Revista de Jurisprudencia Argentina*", *RHD*, nº 23, Buenos Aires, 1994; de la misma autora, "La *Revista de Jurisprudencia Argentina*: una larga empresa editorial", en VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI (ed.), *La Revista jurídica en la cultura contemporánea*, Buenos Aires, 1997. Además, resultan útiles los trabajos de CARLOS VALIENTE NOAILLES, *Manual de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Buenos Aires, 1970; GERMAN J. BIDART CAMPOS, "El juicio político a los jueces", *LL*, tomo 151, Buenos Aires, 1973; del mismo autor, *Los tribunales militares y la Constitución*, Buenos Aires, 1985; TOMÁS CASARES, "Prudentia Iuris", *Prudentia Iuris*, nº 1, Buenos Aires, agosto de 1980. Por otra parte, todas las causas judiciales citadas pueden consultarse en la *Colección de Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, en las principales revistas de jurisprudencia, como *Jurisprudencia Argentina*, *La Ley*, y *El Derecho*, mientras que algunas de ellas se reproducen en SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *La Constitución interpretada*, Buenos Aires, 1960.

Asimismo, sobre el tópico de la justicia como poder del Estado, su organización y su jurisprudencia, también resultan de interés AUGUSTO M. MORELLO, "La Corte Suprema. El aumento de su poder a través de nuevos e imprescindibles roles", *El Derecho* (en adelante, *ED*), tomo 112, Buenos Aires, 1985; CARLOS I. SALVADORES DE ARZUAGA, *Los controles institucionales en la Constitución Argentina 1853/1994*, Buenos Aires, 1999; GERMÁN J. BIDART CAMPOS, "La función política y constitucional de la Corte Suprema", *ED*, tomo 79, Buenos Aires,1978 ; LUIS MARÍA BOFFI BOGGERO, "La justiciabilidad de las llamadas cuestiones políticas y su contribución al retorno integral a la república", *JA*, tomo 1963-V, Buenos Aires, 1963; JORGE TRISTÁN BOSCH, *Ensayo de interpretación de la doctrina de la separación de los poderes*, Buenos Aires, 1944; JUAN ANTONIO

GONZÁLEZ CALDERÓN, *No hay justicia sin libertad*, Buenos Aires, 1956; JOSÉ NICOLÁS MATIENZO, *Lecciones de Derecho constitucional*, Buenos Aires, 1926; y SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Tratado de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1958.

En lo referido a la relación entre judicatura y política, además de los trabajos ya citados de OYHANARTE, OTEIZA, PÉREZ GUILHOU y ALFONSO SANTIAGO (H.), pueden consultarse: ALEJANDRO CARRIÓ y ALBERTO GARAY, *La Corte Suprema y su independencia. Un análisis a través de la historia*, Buenos Aires, 1996; N. GUILLERMO MOLINELLI, "La Corte Suprema de Justicia de la Nación frente a los poderes políticos, a través del control de constitucionalidad, 1983-98", original mecanografiado presentado al IV Congreso Nacional de Ciencias Políticas, Buenos Aires, noviembre de 1999; y ANA KUNZ, *Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1930-1983)*, Buenos Aires, 1989. En particular, para el análisis de los debates intelectuales suscitados en torno a la administración de justicia a partir de la revolución de 1930, resulta útil el trabajo de EZEQUIEL ABÁSOLO, "Los juristas argentinos y el debate en torno a la casación durante los inicios de la segunda república (1931-1943)", *Prudentia Iuris*, nº 54, Buenos Aires, 2001. En cuanto a lo acontecido desde mediados de la década del setenta, consúltense los siguientes títulos: ADOLFO R. GABRIELLI, *La Corte Suprema de Justicia y la opinión pública. 1976-1983*, Buenos Aires, 1986; ENRIQUE J. GROISMAN, *La Corte Suprema de Justicia durante la dictadura (1976-1983)*, Buenos Aires, 1987. En lo relativo al pensamiento de Tomás Casares, Luis María Boffi Boggero y Julio Oyhanarte, véanse ALBERTO DAVID LEIVA y EZEQUIEL ABÁSOLO, *El juez Casares. Un jurista al servicio del bien común*, Buenos Aires, 2001; EZEQUIEL ABÁSOLO, "El papel de la jurisprudencia en la concepción de un jurista católico: Tomás D.Casares", trabajo presentado a las IV Jornadas de Historia Eclesiástica Argentina, 2000; LUIS MARÍA BOFFI BOGGERO, "La teoría de la separación de los poderes y el gobierno de los jueces", *ED*, tomo 12, Buenos Aires, 1965; del mismo autor, "La función judicial y la abogacía", *LL*, tomo 115, Buenos Aires, 1964; y el artículo ya mencionado de OYHANARTE.

Asimismo, pueden consultarse otros materiales, entre los que cabe mencionar: ENRIQUE E. RIVAROLA, "Afianzar la justicia", *Anales del Instituto Popular de Conferencias*, tomo III, Buenos Aires, 1923; ARTURO GALLEGOS SÁNCHEZ, "Reflexiones acerca de la interpretación de las leyes", *Jus*, tomo II, Córdoba, mayo de 1945; ÍTALO LÚDER, "El estudio crítico de la jurisprudencia", *LL*, tomo 46, Buenos Aires, 1947; JOSÉ MARÍA GOÑI MORENO, "¿Cómo interpretar las leyes de previsión social?", *LL*, tomo 52, Buenos Aires, 1948; LUIS R. LONGHI, "Discurso pronunciado el 1º de febrero de 1951 como presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, tomo 219, Buenos Aires, 1951; PRÓCULO, "La estabilidad de los jueces y su derecho a defenderla", *LL*, tomo 91, Buenos Aires, 1958; del mismo autor, "Número de jueces de la Corte Suprema de Justicia", *LL*, tomo 92, Buenos Aires, 1958; SALVADOR M. DANA MONTAÑO, "La importancia de la independencia del Poder Judicial y de la inamovilidad de los jueces, como garantía de la misma", *LL*, tomo 92, Buenos Aires, 1958; GERMÁN J. BIDART CAMPOS, "Gravedad institucional en el Poder Judicial (remociones, nombramientos y jubilaciones)", *ED*, tomo 50, Buenos Ai-

res, 1973; JUAN MIGUEL BARGALLÓ BEADE, "La situación del Poder Judicial", *ED*, tomo 47, Buenos Aires, 1973; ALBERTO ROBREDO ALBARRACÍN, "Renovación del Poder Judicial", *JA*, tomo Doctrina, Buenos Aires, 1974; HORACIO M. LYNCH, "La reorganización de la justicia", *JA*, tomo 1976-III, Buenos Aires, 1976; CÉSAR ENRIQUE ROMERO, *Estructuras reales de poder en la República Argentina*, Buenos Aires, 1976; MERCEDES CAPELLINO, "¿Comenzó la reforma judicial?", *ED*, tomo 80, Buenos Aires, 1979; EDUARDO S. BARCESAT, "El control jurisdiccional de las llamadas «cuestiones políticas»", *ED*, tomo 84, Buenos Aires, 1979; ENRIQUE V. DEL CARRIL, "Reflexiones en torno de la estabilidad judicial", *ED*, tomo 84, Buenos Aires, 1979; y GUILLERMO R. NAVARRO y SILVIA G. CATUCCI, *Juicio político a la justicia nacional*, Buenos Aires, 1987.

En lo que se refiere a los abogados, pueden consultarse: ENRIQUE DÍAZ DE GUIJARRO, *Abogados y jueces*, Buenos Aires, 1959; J. M. GONZÁLEZ SABATHIE, *Informe sobre la abogacía en la Argentina*, Buenos Aires, 1932; ALBERTO DAVID LEIVA, *Aprendizaje jurídico y entrenamiento profesional (siglos XVIII a XX)*, Buenos Aires, 1996; del mismo autor, "Vida forense en el Buenos Aires del Centenario", en el volumen colectivo editado por la ACADEMIA DE CIENCIAS Y ARTES DE SAN ISIDRO, *Los Días del Centenario de Mayo*, San Isidro, 2000. Asimismo, cabe señalar que se ofrece una visión literaria sobre el ejercicio de la abogacía en MIGUEL CANÉ, *La familia de Sconner*, Buenos Aires, 1930. En cuanto al periodismo y a la literatura jurídica de uso forense, resultan útiles los trabajos de FRANCISCO P. LAPLAZA, *El periodismo forense como fuente de conocimiento de la historia jurídica*, Buenos Aires, 1950, y ALBERTO DAVID LEIVA, "Del periodismo forense a las revistas jurídicas. Un aspecto en la evolución de la literatura jurídica argentina", en TAU ANZOÁTEGUI (ed.), *op. cit.* Sobre la habilitación profesional y aspectos conexos, consúltense los siguientes trabajos de ALBERTO DAVID LEIVA, "La opinión del claustro de la Facultad de Derecho de Buenos Aires sobre el proyecto de reformas al plan de estudios (1904)", *RHD*, nº 13, Buenos Aires, 1985; "El Foro porteño, su historia y su gente. La habilitación profesional en Buenos Aires", *Revista del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal* (en adelante, *RCPA*), nº 26, Buenos Aires, 1999; "La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires", *RCPA*, nº 27, Buenos Aires, 1999; "Historia de la habilitación profesional de nuestros abogados (siglos XIX y X)", en el volumen colectivo *Academia Argentina de la Historia, 50 aniversario. Ensayos de historia social, política y militar argentina*, Buenos Aires, 2000. Finalmente, sobre la colegiación de los abogados, pueden verse RAFAEL PEÑOÑORI, *Organización de los colegios de abogados*, Buenos Aires, 1974, y ALBERTO DAVID LEIVA, "La colegiación de abogados en Buenos Aires", *RHD*, nº 12, Buenos Aires, 1984.

33. Ciencia y sistema penitenciario

Lila Caimari

"El modo de castigar a los delincuentes es una medida del grado de civilización de cada sociedad." Así podría resumirse la premisa que compartía la clase dirigente que en 1852 tomó a su cargo los destinos del país, grupo cuya máxima aspiración era, justamente, introducir a la Argentina en el conjunto de naciones "civilizadas". Por eso, los atributos del sistema punitivo del Estado moderno por ellos imaginado seguían de cerca a los de aquellos países (europeos y norteamericanos) en la relativa moderación de las penas y el principio de igualdad ante la ley; rasgos que, además, entonaban con el liberalismo de los demás planes reformistas de la generación de Caseros.

La Constitución de 1853 reflejó esta persuasión consagrando nociones de castigo civilizado y hermanando a la Argentina con la mayoría de las naciones occidentales en su opción por la privación de la libertad como pena de referencia. El texto consagró también la eliminación de torturas y azotes (ya suprimidos por la Asamblea de 1813 y en los ensayos constitucionales precedentes), así como la pena de muerte por causas políticas. En la Argentina moderna imaginada, el castigo reflejaría la aplicación justa e igualitaria de la ley, no la apasionada furia vengativa de la sociedad, o de alguna de sus eventuales facciones políticas. Y, en la formulación constitucional, la pena era tan moderada que rehusaba llamarse castigo: el artículo 18 describía a las prisiones del futuro como "sanas y limpias para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas", y se advertía contra cualquier utilización del sistema para mortificación de los penados, que estarían legalmente protegidos contra tales eventualidades.

En este plano, como en tantas cosas, la Argentina se insertaba así limpiamente en el universo de referencias de las sociedades occidentales, que a partir de fines del siglo XVIII (y mucho antes en algunos países europeos como Holanda) habían ido abandonando penas corporales en favor de la privación de la libertad. El relativo retraso de este triunfo conceptual de la prisión en la Argentina se debía a que su vinculación con la emergencia de un Estado nacional centralizado era no sólo ideológica, sino también material. Por eso, la historia del cruce de estas ideas con los primeros pasos del sistema carcelario moderno está directamente ligada a la de la consolidación del Estado del que era parte indisoluble.

Si bien el ideal de castigo civilizado se definía por su sintonía con modelos ingleses, franceses y –sobre todo– estadounidenses, también lo hacía por oposición a las prácticas

punitivas del pasado local. En 1853, este pasado era Rosas y, menos directamente, la sociedad colonial. Ésta había conocido las cárceles; la privación de la libertad no era una novedad del liberalismo decimonónico. Pero las prisiones heredadas del Estado español (como la del Cabildo, que en 1875 todavía era la principal cárcel de Buenos Aires) eran instituciones con funciones múltiples –penales, judiciales, hasta caritativas–, que albergaban una población muy heterogénea, sin otro proyecto represivo que el encierro.

Hasta mediados del siglo XIX, además, la privación de la libertad había competido con otros castigos que coexistían en el heterogéneo universo legal propio del período posterior a la Independencia y anterior a la codificación, tales como los trabajos forzados y el servicio militar coercitivo. Éste había sido una de las principales penas practicadas en la época rosista, que dejó tras sí una imagen de oscurantismo y atraso, ilustrada por la abundancia de castigos corporales, memorables ejecuciones ejemplares e imprecisión legal. Si bien los trabajos forzados y la pena de muerte serían más tarde mantenidos en el Código Penal de 1887 (sancionado sobre el proyecto de Carlos Tejedor de 1868), esta inmutabilidad reflejaba mal el consenso jurídico creciente en contra de castigos que implicaban concepciones de la pena puramente punitivas o expiatorias, disociadas de racionalidad utilitaria. A pesar de su legalidad, la pena de muerte cayó en desuso, fue raramente prescrita por los jueces y –con la evidente excepción de períodos de suspensión de las garantías constitucionales– más raramente practicada.

Vale la pena recordar, sin embargo, que estas representaciones de la barbarie punitiva rosista –que permitía que el Estado atacara en público el cuerpo de los culpables, o los embanderara coercitivamente en facciosos proyectos políticos–, en contraste con un presente de civilizada restricción de los derechos del nuevo Estado con respecto a la integridad física del ciudadano moderno, eran, justamente, representaciones. Como han mostrado investigaciones recientes, la realidad de las prácticas punitivas pasadas y presentes era mucho más ambigua. Por un lado, porque la percepción de este sangriento pasado reflejaba incompletamente un régimen en el que se mezclaban penas de "antiguo régimen", como las ejecuciones rodeadas de teatralidad pública, con rasgos más modernos de invisibilidad de la pena e igualdad ante la ley. Por otro, porque el liberalismo de los primeros proyectos penales de la Argentina moderna pertenecía a la esfera de las proyecciones ideales y deseables para la sociedad futura, y difícilmente podría tomarse como indicador de los castigos efectivamente practicados por la generación política a la que pertenecían sus autores. En efecto, hasta 1880, los sueños de moderación punitiva coincidieron con un prolongado período de inestabilidad política en el cual, el Estado nacional fue desafiado repetidamente. El estallido de numerosas sublevaciones provinciales y la popular resistencia a participar en proyectos que –como la Guerra del Paraguay– estaban asociados al poder de la nueva clase dirigente, fueron castigados por medios tan coercitivos, violentos y corporales como los del pasado más bárbaro y sangriento de la imaginación jurídica. En las decenas de trabajos sobre nociones de castigo legítimo escritos en las décadas de 1860 y 1870, la ausencia absoluta de toda mención a las contemporáneas expediciones punitivas del Ejército Nacional, caracterizadas por ejecuciones sumarias y matanzas

a gran escala, indica hasta qué punto los sujetos percibidos como externos y amenazantes a la comunidad jurídica imaginada –como los caudillos riojanos o los indígenas de las fronteras patagónicas– eran irrelevantes en las disquisiciones teóricas sobre el castigo civilizado.

LAS IDEAS PENITENCIARIAS

De todos modos, la fidelidad con la que la historia del castigo era contada en las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XIX importaba poco, ya que las visiones del pasado no eran sino disparadores de los proyectos reformistas del presente. Las ideas que sustentaron dichos proyectos –cuyos primeros resultados materiales no se verían hasta fines de la década de 1870 y la de 1880– pueden reconstruirse a partir de la gran cantidad de tesis de jurisprudencia sobre sistemas represivos presentadas en la Universidad de Buenos Aires a partir de 1860. En ellas se comprueba la coincidencia absoluta –fervorosa, incluso– de decenas de estudiosos del tema en designar a la prisión como el lugar de castigo, y al sistema penitenciario como la técnica de tratamiento de los delincuentes. Se consagraba así en este horizonte, lo que Michel Foucault ha descrito como el proceso histórico de transferencia del objeto de punición del cuerpo al alma del castigado. La penitenciaría sintetizaba muchos de los atributos del castigo civilizado previstos en la Constitución –privación de la libertad, invisibilidad de la pena, respeto de la integridad física del penado– imprimiéndole, a la vez, un potente giro reformista disciplinario de racionalidad utilitaria. En el ideario penitenciario, los años de encierro constituían un paréntesis que el Estado moderno podía y debía aprovechar para someter a los reclusos a un ambicioso programa de reforma mediante un estricto régimen de trabajo, higiene e instrucción, destinado a transformarlos en ciudadanos honrados y laboriosos. Apropiándose para la Argentina de la asociación universal de nociones de modernidad con principios de disciplinamiento, un jurista en 1869 explicaba que, a diferencia de las cárceles del pasado, la penitenciaría "castiga mejorando". La intención correctiva, reflejada en la prescripción de un minucioso régimen de orden y trabajo, convertía a la penitenciaría en la pena que mejor encarnaba el optimismo reformista de la época. Era también una manifestación de un cambio más amplio en la relación entre el Estado y la sociedad, en la que aquél se atribuía un papel modelador de ésta. Las ideas penitenciarias estaban en sintonía con la visión del poder transformador estatal de la generación dirigente que también proyectó el sistema de educación pública.

El movimiento de reforma penitenciaria mundial –que los juristas locales conocían y copiaban en detalle– había proporcionado el programa y la experiencia previos que la Argentina, llegada tarde al movimiento, podía ahora utilizar. El proyecto tenía, por eso, el atractivo adicional de conectar al país con el mundo, otorgándole un puesto en "el torneo de la reforma universal", según lo expresó otra tesis en 1879. Pero no se trataba solamente de consenso entre doctores en jurisprudencia: la necesidad de reformar el castigo estaba muy presente en la prensa porteña, que en la década de 1860 publicaba regularmente denuncias de las escandalosas condiciones de hacinamiento en la cárcel del Cabildo. La prisión arcaica era vista como un peligroso foco de contagio, y esto en más de un sentido: contagio de

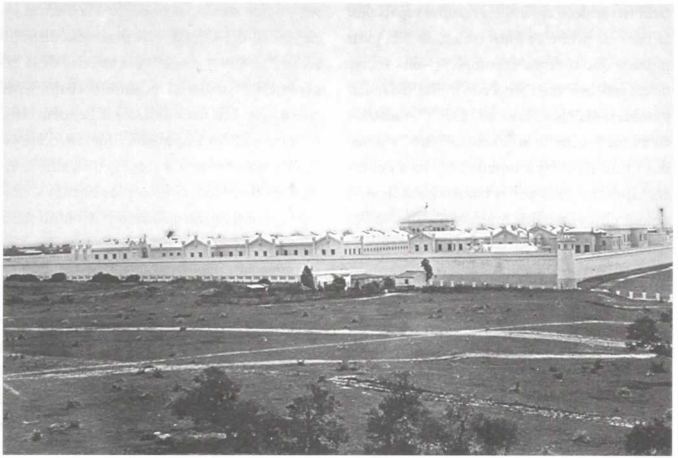
gérmenes –denuncia de mucho peso en esta sociedad que se había vuelto tan sensible a las imágenes antihigiénicas después de la traumática epidemia de fiebre amarilla de 1871– pero también contagio moral, por el hacinamiento y la mezcla en la que vivían presos de la más diversa naturaleza. Desde la sociedad se demandaba, pues, que "la cárcel que construyeron nuestros abuelos" fuese puesta a tono con las grandes obras ferroviarias, sanitarias y edilicias que, a medida que se desarrollaban, pasaban a simbolizar la entrada de la Argentina en el mundo moderno.

Para que este consenso se tradujera en reformas concretas se necesitaba, naturalmente, una clase política dispuesta a involucrarse en el proyecto. El contexto continental ejercía sobre ésta una presión adicional: la demora argentina contrastaba con la premura de muchos gobiernos latinoamericanos que habían ido tomando el camino penitenciario a lo largo del siglo XIX: Brasil (1834), Chile (1843), Perú (1862), Colombia (1876). En el México porfiriano, la construcción de la gran Penitenciaría de la capital se iniciaría en 1885. En Buenos Aires, fue el gobernador Emilio Castro quien introdujo el tema en la arena política, impulsando el primer proyecto de penitenciaría moderna local. Como innumerables avatares políticos habían retrasado una vez más la controvertida organización del Estado central, los primeros pasos del proyecto reformista fueron dados en el ámbito provincial, en Buenos Aires, para luego ser imitados o transferidos al nacional a partir de 1880.

En 1877 se vieron los frutos de una notable renovación de la infraestructura carcelaria: con pocos meses de diferencia se inauguran las prisiones de San Nicolás de los Arroyos, Dolores y Mercedes. Ese mismo año se estrenaba la pieza maestra de esta renovación, la Penitenciaría de Buenos Aires (federalizada en 1880), destinada a convertirse en prisión de referencia de todos los demás establecimientos penales del país, y laboratorio de las novedades teóricas punitivas. Por fin, la Argentina tenía una prueba potente de su compromiso con la reforma del castigo.

Algunos detalles del nacimiento de la Penitenciaría dan una idea de la intensa relación que desde sus inicios se instaló entre esta institución y la sociedad. Más que ninguna otra prisión, esta institución de alta visibilidad (y muy alto precio) proyectó hacia la sociedad exterior símbolos del castigo, cuyo significado fue cambiando a lo largo de su prolongada historia de casi nueve décadas. Para su concepción, las autoridades de la provincia de Buenos Aires organizaron un publicitado concurso internacional. Las técnicas de rehabilitación penitenciaria en boga, la arquitectura carcelaria moderna, la ubicación de la institución y su destino exacto, pasaron a ser tema de debate en los claustros universitarios, la prensa, el parlamento y la Sociedad Científica Argentina.

Después de mucha deliberación, el jurado optó por un edificio de estructura radial; es decir, organizado en pabellones con células individuales que confluían a un centro, en el que estaba montado el dispositivo de vigilancia. Los planos finales del arquitecto Ernesto Bunge se inspiraban en penitenciarías modelo del mundo entero, de las que la prisión "industrial" inglesa de Pentonville era una referencia fuerte. La opción por el diseño radial –por oposición a los pabellones paralelos, por ejemplo– remite a la vigencia que aún tenían las ideas de control central y separación celular desarrolladas por Jeremy Bentham en el si-



La Penitenciaría Nacional a principios de siglo. Archivo General de la Nación.

glo anterior, y diseminadas profusamente en el mundo occidental. De este modo, la convicción de que las prisiones modernas debían llevar inscripto en su edificio los principios de la terapia reformadora convirtió a la arquitectura en una disciplina esencial al proyecto penitenciario. Aunque el "panóptico", modelo de control centralizado y omnipresente, nunca fue literalmente aplicado en los hechos, la idea de la maximización de la maleabilidad del penado y la eficiencia de las técnicas penitenciarias mediante el cuidadoso diseño del espacio carcelario, estaba destinada a durar.

En la Argentina, los últimos edificios radiales (los más vinculados a este modelo benthamiano) fueron construidos a principios del siglo XX. El efecto visual que la arquitectura radial ejercía sobre líderes deseosos de rodear al Estado de símbolos de poder racional e ilustrado, fue probablemente un elemento de peso en esta decisión. El enorme edificio de cinco pabellones confluyentes, cuya construcción costó a la provincia más de $ 2.000.000 oro, introdujo en Buenos Aires la inconfundible geometría de la modernidad punitiva. Los documentos revelan el evidente propósito de mostrar la Penitenciaría a la sociedad y al mundo. Los planos de esta obra, que sintetizaba tan felizmente la sistematicidad e imponencia de los poderes de castigo del Estado, fueron enviados para representar a la Argentina en la Exposición Universal de París de 1889. A poco de su inauguración, una colección de vistas del nuevo complejo penitenciario, con descripciones en tres idiomas, fue puesta a la venta al público. Antes de trasladar a los penados del Cabildo, la Penitenciaría abrió sus puertas para las visitas guiadas de la población porteña. La estrecha relación con la sociedad que caracterizó a esta institución

también se debió a simples razones espaciales. Si bien las primeras fotos muestran a la gran muralla que rodeaba el complejo –una suerte de ciudadela correccional con un centro radial y numerosos pabellones adicionales–, instalada en un paisaje de senderos de barro y terrenos vacantes, la explosión demográfica y edilicia experimentada por la ciudad poco tiempo después hizo que, por muchas décadas, la Penitenciaría quedase enclavada en el paisaje urbano y ligada por innumerables lazos –económicos, políticos, sociales y culturales– a la vida de Buenos Aires.

De los regímenes penitenciarios en boga en el siglo XIX –aislamiento permanente (Filadelfia), o aislamiento parcial (Auburn)–, fue este último el que inspiró el régimen de vida de los internos del nuevo establecimiento de Buenos Aires, y eso a pesar de que el edificio había sido concebido para un régimen celular con énfasis en la separación. Es que el aislamiento completo nunca fue aceptado en la Argentina, donde la terapia practicada en prisiones de Pennsylvania era considerada reñida con la tendencia de las culturas latinas a la sociabilidad. La imagen opresiva del régimen celular dejó rastros fuera de la literatura penal, en *La vuelta de Martín Fierro* (publicado en 1879): "No es en grillos ni en cadenas/ En lo que Usted penará/ Sino en una soledá/ Y un silencio tan projundo/ Que parece que en el mundo/ Es el único que está". Estos versos, que gozaron de enorme popularidad en la sociedad porteña de la época, son testimonio de la existencia paralela de una visión pesimista de los nuevos regímenes penitenciarios. Esto puede estar vinculado a información sobre el trauma experimentado por los primeros penados trasladados a la Penitenciaría, a ese sistema celular que, aunque sólo parcial, representaba un *shock* con respecto a la intensa sociabilidad del Cabildo. La evidencia disponible indica que el silencio y la soledad de la experiencia produjeron profundo abatimiento en los primeros habitantes de la Penitenciaría. En este edificio imponente, fueron despojados no sólo de sonido y compañía, sino también de identidad: el pelo y los bigotes afeitados, el nombre reemplazado por un número, la ropa por el uniforme. Aislamiento silencioso nocturno, disciplina y trabajo diurnos en talleres, instrucción, sistema de premios y castigos: toda una batería de técnicas, intervenciones, estímulos y desalientos destinados a acercar a los penados a un modelo de ciudadano industrioso, el *homo economicus* de la sociedad argentina moderna imaginada por Alberdi y Sarmiento.

La evidencia de una mirada crítica sobre el sistema punitivo del Estado moderno va más allá del *Martín Fierro* y remite a toda la tradición literaria criollista. En realidad, la popular imagen compasiva del penado tiene antecedentes que son tan añejos como el sistema penitenciario mismo. En las narraciones de la literatura criollista, que desde fines del siglo XIX y hasta bien entrado el XX circularon por una multitud de canales (libros, folletines, obra de teatro y de circo), la justicia es la enemiga del héroe popular y el castigado es a menudo más víctima que perpetrador. Las dos obras principales de esta tradición, el *Martín Fierro* y –sobre todo– *Juan Moreira* narran historias que sintonizan al lector con las penas del perseguido, y lo predisponen a considerar la legitimidad del castigo estatal con profundo recelo. Títulos como "La desesperación del prisionero" o "Lamentos de la vida del prisionero; ¡El Inocente!" eran habituales en este popular género literario.

La ruptura con el pasado era, en realidad, menos rotunda de lo que sugerían los discursos –triunfalistas o pesimistas– sobre la Penitenciaría. El imponente edificio radial disimulaba un proyecto punitivo mal definido, realizado en un momento de transición de paradigmas, en el que se mezclaban nociones modernas de separación y terapia rehabilitadora, con expectativas de convivencia de hombres, mujeres, menores, y hasta tribunales judiciales en el mismo edificio. Un signo de que este imponente complejo, que visualmente encarnaba tanto cambio, albergaba ideas menos renovadas fue el debate parlamentario porteño en torno a los fines de la Penitenciaría, en el que triunfaron quienes defendían un modelo mixto para procesados y penados, a expensas de mayor especialización de la nueva "máquina" punitiva en el trabajo de reforma de condenados. La superpoblación fue, además, un rasgo crónico de la institución, incluso en su período glorioso, a principios de siglo, cuando albergaba alrededor de mil presos en 704 celdas. En sus primeros años de funcionamiento, la Penitenciaría Nacional albergó, además, numerosos menores.

La nueva criminología

La verdadera transformación conceptual en las ideas sobre el castigo no llegó sino años después de los edificios radiales. Los inicios de la Penitenciaría Nacional coincidieron con la emergencia de cierto pesimismo con respecto a las consecuencias de los grandes cambios experimentados por la sociedad pampeana. La ola inmigrante, la vertiginosa urbanización de Buenos Aires y el nacimiento de un movimiento obrero ligado al amenazante anarquismo eran resultados del proyecto de Caseros con respecto a los cuales había entre los dirigentes sentimientos cada vez más ambivalentes. A estos efectos no queridos de un modelo que seguían apoyando fundamentalmente, se agregaba el aumento del crimen urbano, que a principios del siglo XX ya era detalladamente representado en las estadísticas de una policía federal también en vías de modernización tecnológica. Es en el contexto de esta sociedad más compleja e insegura, minada de problemas nuevos, y ante una clase dirigente ansiosa por encontrar soluciones a la nueva "cuestión social", que emerge una disciplina en la que estas preocupaciones confluirían con ideas derivadas de la ciencia. Como han señalado varios investigadores recientemente, este cambio de siglo vio nacer una interpretación de lo social profundamente influida por la batería teórica de la medicina, que permitió representar a la sociedad como organismo y al conflicto social como enfermedad, infecciosa y contagiosa. La criminología positivista participaría de esta mirada "medicalizada" de la sociedad, proporcionando un poderoso lenguaje para conceptualizar los problemas y soluciones a la cuestión del crimen, representado como patología necesitada de observación, sanitarización y separación contra el contagio.

Los prestigiosos líderes de la joven criminología sostenían que la manera científica de estudiar y prescribir soluciones al problema del delito no residía en el estudio del crimen en sí, o en el perfeccionamiento de los principios jurídicos que lo sancionaban; soluciones que presuponían la responsabilidad, libertad de elección y racionalidad del delincuente, implícita en la penología clásica que sustentaba el Código Penal entonces vigente. Introduciendo una perspectiva teórica decisiva, que

modelaría las visiones dominantes del problema del delito a largo plazo, la criminología positivista rechazó explicaciones del crimen basadas en la maldad del delincuente, que comenzó a ser representado como la víctima de una compleja red de determinaciones sociales y psicobiológicas. Esta patología llamada "crimen" podía ser corregida si se determinaba científicamente su origen y se aplicaban los métodos de profilaxis y regeneración prescriptos para los criminales o potenciales criminales. Como en medicina, donde se pasaba por entonces del énfasis en el estudio de las enfermedades al análisis del contexto de la enfermedad en cada paciente, los criminólogos (la mayoría de los cuales eran médicos de formación) instalaron al criminal (no al crimen) en el centro de la nueva ciencia. El conocimiento de las infinitas particularidades de cada delincuente haría posible la definición científica de las causas de su acción y la elaboración de la pena de acuerdo a las necesidades de cada caso. Esta aguda individualización del estudio y tratamiento estaba íntimamente ligada a otro eslabón del pensamiento criminológico de fin del siglo XIX: el concepto de peligrosidad. Definida como el estado potencial del impulso antisocial de cada individuo, la peligrosidad era medida a partir de múltiples variables. Y la misión primordial de la criminología era defender a la sociedad separando, observando y determinando la peligrosidad de la mayor cantidad posible de individuos.

El proyecto de conocimiento científico del delincuente tampoco era una invención argentina. Los especialistas locales seguían muy de cerca la evolución de la escuela italiana, donde el estudio del criminal había sido defendido por Cesare Lombroso en el texto fundacional de la criminología positivista, *L'uomo delinquente* (1876), y más tarde modificado por Enrico Ferri y los críticos de la escuela francesa. La adopción en la Argentina del estudio científico del "hombre delincuente", sin embargo, estuvo profundamente determinada por un contexto que la transformó en prometedora fuente de recetas para calmar ansiedades. La existencia de un liderazgo político ya embarcado en la expansión inédita del aparato estatal nacional, en grandes proyectos de obras públicas y en reformas del sistema carcelario, hizo que los criminólogos –científicos con vocación de reforma social por definición– encontraran oídos y presupuestos dispuestos a satisfacer sus ambiciosas demandas de cambio. Así, la criminología nació como una ciencia eminentemente oficial, en más de un sentido: ligada al Estado en sus proyectos, en su financiamiento y también en su liderazgo. Sus jefes intelectuales eran, a la vez, los directores de los programas e instituciones dedicados a aplicar las recetas propuestas en las publicaciones científicas dirigidas por ellos. Convocados en torno a la búsqueda de soluciones al problema del crimen, científicos y estadistas, doctores y burócratas hicieron del cambio de la conceptualización y tratamiento de los delincuentes una manifestación más de la modernidad argentina.

La criminología se insertaba en el centro de la expansión de reformas estatales inspiradas en la ciencia, a las que la generación de higienistas que la precedió ya había proporcionado un precedente directo. Y se situaba con toda naturalidad en el marco de la expansión estadística del Estado, responsable de multitud de nuevos estudios oficiales sobre esta sociedad en acelerado cambio. La "avalancha de números" produjo una avalan-

José Ingenieros. Dibujo de Batle.

cha de organización de los números y una explosión clasificatoria muy característica del positivismo, acumulador y ordenador de información. Este fenómeno fue particularmente notable en el medio de los criminólogos, resultado de las teorías fundadoras de la nueva ciencia: la expansión de los estudios individuales produjo una expansión paralela de las maneras de sistematizar este nuevo saber. Carreras científicas enteras estuvieron dedicadas a elaborar edificios clasificatorios de delincuentes que fuesen a la vez respetuosos de la diversidad conocida por los estudiosos del criminal, y útiles a las prácticas institucionales para las que eran concebidas; categorizaciones capaces de satisfacer a la ciencia, de contribuir al prestigio intelectual de su autor, de proveer recetas terapéuticas para los directivos de las prisiones, así como apoyo para las decisiones de los jueces y cimiento para los legisladores. Clasificar era, además, ordenar el desorden, controlar la incontrolable realidad. Y clasificar delincuentes era una manera de desactivar (simbólicamente) parte de su peligro para la sociedad, una manera de ejercer la misión de defensa social proclamada por la nueva ciencia. Una manera, también, de reducir los misterios del mundo del crimen –que fascinaba a los científicos– a representaciones claras y jerárquicas que derrumbaran los secretos del mal y descifraran estos universos inquietantes.

La labor del Instituto de Criminología

Como en tantos otros aspectos, la medicina proporcionó el modelo de relación entre las instituciones terapéuticas y la producción científica. Al igual que los médicos, que producían saber a partir del examen de sus pacientes hospitalizados, los criminólogos lo generaron a partir de la observación de los penados. La prisión, transformada en laboratorio humano con inagotables repertorios de patologías criminales, se convirtió en el lugar ideal para desarrollar los nuevos estudios. Y fue en la Penitenciaría Nacional –vidriera de los éxitos de las reformas positivistas de tratamiento del crimen, gracias a directores asociados en grados diversos al círculo de nuevos científicos– donde se instaló el primer Instituto de Criminología.

Fundado y dirigido por José Ingenieros, el Instituto abarcaba un campo de investigación de gran ambición: "todos los estudios concurrentes a la determinación de las causas de la

criminalidad", incluyendo sociología, meteorología, antropología, psicología, y morfología de cada penado. Una ilimitada área "oficial" de investigación sobre la población carcelaria –y por extensión, sobre las clases trabajadoras– se abría ante los científicos al frente de dicha institución. A partir de 1907, miles de reclusos fueron objeto de este nuevo escrutinio. Los *Archivos de Psiquiatría, Criminología y Ciencias Afines*, la prestigiosa publicación científica dirigida por Ingenieros desde 1902, fueron convertidos en órgano del Instituto y lugar de publicación de sus logros científicos. En calidad de tales, eran impresos en los talleres de la Penitenciaría misma. Así, el Instituto era, a la vez, fruto de las ideas diseminadas por los *Archivos*, lugar de experimentación y promoción de dichas ideas, y productor intelectual y material del nuevo saber científico obtenido a partir del examen de los penados de la institución. *Criminología*, la principal obra de Ingenieros sobre el saber del crimen, también está basada en los casos allí examinados.

Ingenieros utilizó este espacio para poner en práctica su contribución principal a la ciencia criminológica: un sistema de clasificación que tomaba elementos de varios de los sistemas ya existentes pero enfatizaba el peso de las psicopatologías del criminal en el examen y diagnóstico de peligrosidad, imprimiendo un giro psiquiátrico y psicológico de largo plazo a los estudios argentinos del criminal. Los resultados de esta decisión teórica en el sistema carcelario son, hasta ahora, poco conocidos. Sin embargo, las investigaciones disponibles sugieren que en su paso de las publicaciones científicas al uso cotidiano en las prisiones, las categorías psicopatológicas fueron menos utilizadas para determinar las causas del crimen (objetivo propio de la lógica de la criminología) que para medir grados de disciplina laboral e inserción en estructuras familiares de los penados (objetivos del proyecto penitenciario anterior, que buscaba transformar a los internos en trabajadores disciplinados). La criminología "científica" debió adaptarse a la lógica institucional de la prisión y del proyecto penitenciario también en otras áreas: la clasificación y la separación de penados de acuerdo a la naturaleza de su criminalidad chocaron con el objetivo penitenciario de la reforma por el trabajo (compartido por los criminólogos en la teoría), donde las causas de la criminalidad eran menos relevantes que la compatibilidad de trabajadores en cada taller. La categoría de criminal congénito e irrecuperable de las

Eusebio Gómez. Archivo General de la Nación.

clasificaciones positivistas demostró ser incompatible con la profunda fe transformadora de los líderes del proyecto penitenciario, incluso los más ligados al medio de los criminólogos, como Antonio Ballvé y Eusebio Gómez, para quienes ningún penado era irreformable.

La prisión-laboratorio de los médicos era entonces sólo parcialmente compatible con la prisión-fábrica de los penitenciaristas. Para hacerlas convivir, los ajustes fueron mutuos. La criminología positivista renovó la prisión, ampliando su agenda y dando un perfil científico a su proyecto. Pero la prisión también impuso su propia lógica a la criminología. Incorporó algunos de los principios y técnicas (como la observación de penados y la individualización del tratamiento a través de boletines médico-psicológicos elaborados por especialistas), pero subordinó otros menos compatibles con sus objetivos fundacionales (como la separación física de individuos con diagnósticos de criminalidad disímiles) al objetivo primordial de la transformación de los penados en buenos ciudadanos mediante disciplina, educación y trabajo. El resultado de este proyecto mixto era, a principios de siglo, exhibido como un modelo de modernidad carcelaria: los directores de la Penitenciaría Nacional se enorgullecían de mostrar a célebres visitantes extranjeros los numerosos y bien equipados talleres adonde los penados trabajaban como en una eficiente industria, la escuela primaria, los cursos de música, dibujo industrial, escritura a máquina y contabilidad, así como el Instituto de Criminología, cuyos estudios sobre la población penal porteña eran debatidos en congresos de criminología del mundo entero.

ENCAUSADOS Y CONDENADOS

Lo anterior remite a una de las funciones principales de la Penitenciaría: la de vidriera del castigo moderno para la sociedad exterior, nacional o internacional. Dicha imagen que era –como todas las imágenes institucionales– fruto de una estrategia consciente, representaba no obstante un ejemplo muy parcial de la prisión argentina. Después de todo, la Penitenciaría era sólo una de las 65 cárceles de la República; una de las más importantes, claro, ya que albergaba alrededor del 10% de una población penal que por entonces era de poco más de 8.000 reclusos. Pero la información sobre el destino del 90% restante de las personas que sufrían castigos de privación de la libertad obliga a revisar críticamente la imagen de castigo científico hasta aquí descripta. Tal es la conclusión que se impone de la lectura del Primer Censo carcelario de 1909, cuyas cifras cuentan una historia de la prisión de ese mismo inicio del siglo XX que es muy diferente a la de las revistas de los criminólogos.

La visión de la prisión que se desprende del censo (y de otro más parcial realizado en las cárceles nacionales en 1929) desaloja de un golpe los términos "ciencia" y "modernidad" e instala un paisaje grisáceo e inmóvil, en el que el cambio estuvo muy concentrado en puntos aislados (la Penitenciaría, el presidio de Ushuaia, el reformatorio de Marcos Paz), frente a decenas de instituciones en las que la continuidad con el pasado "pre-penitenciario" era, en los años de entreguerra, todavía evidente. Incluso las grandes "cárceles penitenciarias" provinciales modeladas sobre el ejemplo de la Penitenciaría (como Mendoza, Córdoba y Sierra Chica), siempre albergaron una población mixta de procesados y penados que complicó

todo intento de terapia laboral. Los dos rasgos principales que emergen de los censos carcelarios son, en efecto, la histórica heterogeneidad de la población carcelaria alojada en cada institución, y el abismo presupuestario, tecnológico y material entre un puñado de establecimientos mayores y una gran cantidad de prisiones nacionales, provinciales y cárceles locales funcionando dentro de parámetros "pre-penitenciarios". Las estadísticas censales son la otra cara de las sanitarias clasificaciones científicas de los criminales, y revelan un universo de mezcla, confusión e "impureza", fundamentalmente reñido con la ilusión profiláctica de separación de la criminología y el penitenciarismo.

El origen del histórico carácter mixto (procesados y condenados) de la población penal argentina estaba en el sistema judicial, que en su Código de Procedimientos de 1888 instituyó la prisión preventiva sin límite de tiempo para procesados por numerosos delitos, así como un sistema procesal escrito extremadamente lento y burocrático (los códigos provinciales, que eran variados, compartían en su mayoría este rasgo). A pesar de estar evidentemente reñido con los liberales preceptos constitucionales, el Código tuvo más de un siglo de vigencia, determinando el volumen y perfil de la población carcelaria. De los 8.000 encarcelados en 1909, más del 60% estaba formado por personas técnicamente inocentes que aguardaban encerradas en prisión el resultado de sus juicios. La proporción bajaría en 1939, merced a una Ley de Excarcelación, pero seguiría siendo del orden del 30% al 40%. Las dramáticas consecuencias de este sistema no tuvieron traducción edilicia, por lo que la Argentina no tuvo cárceles de encausados propiamente dichas hasta que, en 1960 (un año antes de la demolición de la Penitenciaría), comenzó a construirse el complejo carcelario de Caseros. El proyecto preveía la instalación adyacente de los tribunales, cuya proximidad aceleraría el paso de la resolución de juicios y destrabaría el sistema. Pero, como se sabe, Caseros fracasó como cárcel de encausados, los tribunales nunca se trasladaron a su lado y la prisión se transformó en uno de los capítulos más negros del sistema punitivo argentino, oscuro lugar de violencia crónica y objeto de denuncias persistentes.

En todo caso, hasta la inauguración de dicha prisión, en 1979, los miles de encausados del sistema penal nacional circulaban por diversas instituciones. En la Capital, podían ser alojados en la Penitenciaría (sobre todo si estaban acusados de homicidio y delitos contra la propiedad), o la mal llamada "Cárcel de Encausados", cuya población compuesta de menores condenados a penas diversas (14%) y adultos condenados a arresto (más del 60%) desmentía tal nombre. A partir de 1940, se oficializó el Depósito de Contraventores de Villa Devoto como otro destino para procesados, consagrando en la letra una espiral de hacinamiento preexistente que tendría gravísimas consecuencias en el futuro.

El caso de Devoto ilustra otro dato fundamental de la distribución de la población carcelaria: de todas las instituciones punitivas capitalinas de las primeras décadas del siglo, no eran las prisiones sino los depósitos del Departamento de Policía los que más se acercaban a la función de Cárcel de Encausados. Allí se amontonaban, durante largos meses y en condiciones infrahumanas, la mayoría de los acusados de hurto, robo o lesiones de la ciudad de Buenos Aires. En las

provincias, el grueso de los presos también eran encausados –en algunas prisiones, como en la cárcel de La Rioja, éstos representaban el 100% de los internos registrados en 1909– y la separación de los condenados era, en la mayoría de los casos, puramente ficticia. De las cárceles provinciales (que hacia 1950 eran más de 70 establecimientos), se sabe muy poco, fuera de que históricamente funcionaron en edificios concebidos para otros fines, poblados por internos de *status* heterogéneo, expuestos a deplorables condiciones sanitarias.

La homogeneidad de la pena prevista en el Código Penal, que establecía un mismo sistema para todo el país, no se cumplió jamás. En cada provincia, la situación de las prisiones era diferente y cada gobierno imponía regulaciones particulares según sus posibilidades materiales de cumplimiento, que eran muy desparejas. La diferenciación de penas privativas de la libertad (presidio, penitenciaría, prisión y arresto eran las previstas en el Código de 1886, y prisión y reclusión, en el de 1921) tampoco fue aplicada, ya que, salvo excepciones como el presidio de Ushuaia, no había instituciones capaces de reflejar dichas gradaciones del régimen. La mezcla y la indiferenciación punitiva eran el cuadro cotidiano dominante detrás de las clasificaciones de la criminología y de las ilusiones rehabilitadoras del penitenciarismo.

DUDAS SOBRE LA EFICACIA DEL SISTEMA

De este panorama de represión hacinada e inmóvil surgen, inevitablemente, muchos interrogantes sobre la continuidad del compromiso oficial con el proyecto reformista original, una vez que el impulso inicial se fue gastando y que las instituciones-estrella cumplieron su función simbólica fundacional. Los informes anuales enviados a lo largo de la década de 1930 al Ministerio de Justicia por el enérgico director de Institutos Penales, Juan José O'Connor, transmiten la frustración de un ferviente creyente en el penitenciarismo ante la falta de respaldo político a sus propuestas. En definitiva, las ideas criminológicas positivistas que tan profundamente modelaron las representaciones sociales del criminal y su castigo, estuvieron muy incompletamente representadas en las instituciones estatales punitivas. En la Argentina, sólo una porción menor de las poblaciones encarceladas fue sometida a la escuela disciplinaria modeladora de almas imaginada por los penitenciaristas de 1870.

La Penitenciaría misma pasó por períodos en los que el reformismo cedió a impulsos autoritarios menos sofisticados. La tortura y ejecución de presos políticos luego del golpe de Estado de 1930, también son parte de su historia. La crónica superpoblación del establecimiento, sucesivos ajustes materiales, unidos a una militarización del perfil de las autoridades, fueron desdibujando el ideal rehabilitador inicial en aras de objetivos más inmediatos de orden y preservación institucional. Es en esta época que la lista de directores pasa de contener prestigiosas figuras del mundo político o jurídico (el mismo Sarmiento había sido considerado para dirigir el establecimiento en su inauguración), a una sucesión de militares, seguida en la década de 1940 (cuando el servicio penitenciario se profesionalizara) por prefectos y subprefectos, cuya formación y universo cultural de referencia estaban lejos del de la elite dirigente.

El presidio de Ushuaia desde la cantera, 1945. *El presidio de Ushuaia*, 1997.

Paralelamente, la imagen de racionalidad y modernidad de la Penitenciaría fue dejando lugar a visiones más crudas y pesimistas, así como a dudas crecientes sobre la eficacia misma del proyecto que la sustentaba. Ya a principios de la década de 1920 comenzaron los planes para desmantelar el edificio y mudarlo a zonas alejadas de la ciudad. Los cuarenta años transcurridos hasta que tal medida fue tomada fueron el marco de un deterioro progresivo de la imagen social de una máquina de castigo racional y sistemático, reemplazada casi imperceptiblemente por la de un agujero de represión que causaba más culpa que orgullo.

Las prisiones femeninas

El destino de las delincuentes femeninas que cumplían condenas en prisión –históricamente, una parte mínima de la población carcelaria– es otra ilustración de la ambivalencia de los proyectos de reforma modernizadora del sistema punitivo. En el plano teórico, la renovación conceptual del problema criminal siempre había presupuesto un delincuente masculino –*l'uomo delincuente* de Lombroso era, justamente, un hombre–, por lo que la enorme mayoría de los trabajos de criminología positivista ignoraba los casos femeninos, a menos que se trataran de "delitos de mujeres", como el aborto o el infanticidio, o de "males

femeninos" como la histeria. En este caso, la notable brecha teórica estaba fielmente representada en el plano institucional.

Tanto en la ciudad de Buenos Aires como en las provincias, las mujeres condenadas a prisión eran enviadas a establecimientos que difícilmente podrían ser asociados al tratamiento científico del problema delictivo. En 1890, la misma generación de dirigentes que secularizó la sociedad y asoció el tratamiento del crimen a los avances de la ciencia, entregó las prisiones femeninas al cuidado de la congregación del Buen Pastor. Consideraciones económicas se unieron aquí a la constatación de la baja criminalidad femenina, el consenso sobre la mala influencia de la prisión sobre las mujeres, la preocupación por el abandono de los hijos de las encarceladas, así como a presupuestos sobre el mercado laboral al que dichas internas estaban destinadas: el servicio doméstico o el trabajo domiciliario, más que los sectores modernos de la economía. Esta delegación del problema de rehabilitación de mujeres a la Iglesia es consistente con una política estatal más amplia de resistencia al encarcelamiento de delincuentes femeninas, que se desprende de un análisis de las políticas penales en un período cronológico largo (1890-1960).

La Casa Correccional de Mujeres de Buenos Aires se parecía mucho a las instituciones genéricas de control social de la época colonial. En este edificio antiquísimo, antigua "Residencia" jesuítica, se alojaban condenadas y procesadas de la más diversa naturaleza, junto con centenares de niñas huérfanas asiladas que esperaban su adopción o, más frecuentemente, su ubicación como empleadas domésticas de familias de clase alta. El régimen al que estaba sujeta esta heterogénea población consistía en la limpieza del establecimiento, tareas domésticas manuales e instrucción religiosa. En los años treinta, cuando los dispositivos disciplinarios ideados por el positivismo decimonónico ya formaban parte del sentido común de los dirigentes del sistema penitenciario, un Patronato de Recluidas y Liberadas fue creado con el objeto de *aggiornar* el tratamiento de penadas femeninas, de acuerdo a los principios que habían guiado la reforma de la Penitenciaría. La competencia entre las hermanas del Buen Pastor y las abogadas de un Patronato, imbuidas de ideas secularizadoras para controlar a las penadas de la Casa Correcional expuso el consenso de que gozaba la solución religiosa entre los dirigentes "positivistas" del sistema penitenciario, que terminaron apoyando la continuidad del proyecto del Buen Pastor, en la Capital y las provincias, hasta la década de 1970.

El penal de Ushuaia

No todos los planes reformistas de fin del siglo XIX habían respondido exclusivamente al objetivo de transformación de los penados en buenos ciudadanos. En Ushuaia, la prisión construida en 1902 a partir de un proyecto del presidente Roca de 1883, reflejaba la asociación de ideas de modernización del Estado con concepciones antiguas del castigo del destierro. Más que en el ideal rehabilitador, Roca estaba interesado en crear una herramienta que contribuyera al establecimiento de la soberanía territorial del Estado en el contexto de largas y complejas negociaciones limítrofes con Chile.

Por entonces, Ushuaia era apenas un pequeño caserío. Su escasa población consistía

en una colonia de misioneros británicos que habían enseñado inglés y cristianismo a una comunidad de indígenas yámana. En el norte de Tierra del Fuego, el colonizador rumano Julio Popper había establecido un reino modesto pero con inconfundibles signos de independencia: un ejército privado, monedas y estampillas con su nombre. En este universo tan al margen de la impronta del Estado nacional, la prisión era una manera de fijar una población estable y algunos elementos de la cultura nacional en rincones territoriales necesitados de presencia argentina. En este caso, entonces, la prisión cumplía la doble función de unir zonas remotas al cuerpo continuo del territorio soberano, y aliviar el problema criminal en los grandes centros urbanos (así como la superpoblación de las prisiones metropolitanas), funcionando como válvula de escape.

Resulta interesante que, en el contexto del discurso modernizador en el que se enmarcó esta iniciativa, se invocase recurrentemente el modelo de Australia, y que Carmen de Patagones (o los diversos puntos de las fronteras con el indígena que desde la época colonial habían sido usados como lugar de castigo y poblamiento simultáneos) estuviesen ausentes. Pero por más que se buscara reproducir la experiencia australiana, el proyecto no era posible hasta que el Código Penal incluyera al transporte en la lista de condenas posibles. Una reforma parcial introducida en 1885 agregó penas especiales para los reincidentes, que se cumplirían en territorios (no especificados) del sur. Así, ideas sobre colonización penal y transporte de penados, que por entonces comenzaban a circular en tesis doctorales y publicaciones de Derecho penal, llegaban por primera vez a la ley.

El penal de Ushuaia introducía una recreación del viejo castigo del destierro, pero se distanciaba de aquél por el contexto ideológico de su emergencia y las ambiciones de modernidad de sus creadores. Catello Muratgia, constructor y director del penal en su etapa inicial, imaginaba una institución que estuviera a tono con los principios científicos y reformistas de la época. A la imponencia ilustrada del edificio radial ubicado a pocos metros del pueblo, agregó, por ejemplo, un gabinete antropométrico. En los hechos, sin embargo, el penal de Ushuaia funcionó como una institución diferente a la Penitenciaría Nacional y su Instituto de Criminología, pero también muy diferente al destierro decimonónico. El aislamiento geográfico del establecimiento, rodeado de montañas y a semanas de navegación de Buenos Aires, imprimió una dinámica particular a esta experiencia de castigo, una de cuyas peculiaridades residió en la porosa relación con la sociedad que la rodeaba.

Los penados trabajaban, pero trabajaban fuera del penal, a la vista de los habitantes de Ushuaia, que se acostumbraron al trencito que cotidianamente llevaba a los trabajadores uniformados a rayas a sus tareas en los bosques del monte Susana. De hecho, el penal se convirtió en la expresión absolutamente dominante de la iniciativa estatal en la zona: de él provenían la mano de obra detrás de cada artefacto urbano (incluido el presidio mismo, construido por los penados con piedras extraídas por ellos de canteras cercanas), la luz eléctrica de la comunidad, así como la única fuente de trabajo de toda la población. En una de las grandes paradojas de la historia de la formación del Estado nacional, los ciudadanos más duramente castigados se convirtieron en los "adelantados del Estado" en esta región

Taller de sastrería del penal de Ushuaia. Archivo General de la Nación.

donde el Estado estaba ausente. En este contexto, los directores del penal eran la principal autoridad oficial, con más poder (medido en presupuesto, fuerzas armadas y personal a su servicio) que los mismos gobernadores de Tierra del Fuego. La peculiar desproporción del peso de esta institución carcelaria en la sociedad fueguina explica el disgusto de Ricardo Rojas, confinado en Ushuaia en 1934, ante esta gobernación que tenía "un presidio por capital, y un desierto por jurisdicción".

Cambios en la política penitenciaria convirtieron a Ushuaia en el destino de los penados de la Penitenciaría considerados más irreductibles; más del 50% de los allí enviados, que históricamente constituían alrededor del 10% de la población penal total (entre 400 y 500 en promedio), cumplían condenas por homicidio. Ushuaia era también el destino de criminales famosos que las autoridades buscaban alejar de la atención periodística de los diarios metropolitanos. El célebre anarquista Simón Radowitzky pasó diecinueve años en este penal, convirtiéndose (como varios presos notables) en un icono local.

En los años treinta, Ushuaia fue, además, lugar de confinamiento político. Algunos de los desterrados servían su condena en el penal mismo, como las víctimas de la política de "mano dura" desatada por Uriburu contra las organizaciones sindicales, enviados en enero de 1931. Otros, como el contingente de altos dirigentes radicales llegado en 1934, tenían como lugar de castigo el pueblo mismo. La llegada de esta población penal de gran visibilidad coincidió con la siniestra administración del director Cernadas, que impuso un régimen de terror que era excepcional incluso para una prisión donde el aislamiento extremo siempre había permitido un gran margen de brutalidad y un régimen de castigos cuya discrecionalidad ya había motivado no pocas denuncias. En Ushuaia, el castigo era muy visible a la sociedad local, y estaba tan alojado en el cuerpo como en el alma. Con la complicidad del director, guardias y celadores torturaban y mutilaban penados impunemente. Gracias a la denuncia del médico del penal en 1932, dichos abusos ya había producido un escándalo publicitado por la prensa de la Capital, y la remoción de las autoridades. Los penados, que atravesaban diariamente el pueblo en el trencito, aprovecharon la presencia de estas importantes figuras de la política nacional –que incluían al ex presidente Marcelo T. de Alvear, al escritor Ricardo Rojas, Honorio Pueyrredón y Juan J. Cantilo– para organizar motines

en plena calle y denunciar a gritos los abusos de los que eran víctimas.

La experiencia de confinamiento en Ushuaia sería recordada por numerosos radicales en memorias personales que, una vez de vuelta en Buenos Aires, transmitirían una imagen del remoto penal como lugar de castigo brutal y arcaico. Así, del mismo modo que las percepciones del Estado en Ushuaia estuvieron siempre empapadas de elementos carcelarios, las imágenes de Ushuaia en Buenos Aires fueron reducidas a su función punitiva. La ciudad era conocida exclusivamente por su prisión, y el nombre se convirtió en símbolo de primitivismo penal. La expresión "volver de Ushuaia" adquirió connotaciones siniestras.

La prensa y la percepción social

Esta percepción se integraba en un entramado más amplio de imágenes de la prisión que circulaban en la prensa de la época, en las que se mezclaba la fascinación por los secretos de ese mundo oculto, con una actitud cada vez más crítica con respecto al precio que esta forma de castigo cobraba en sus víctimas. Ushuaia tuvo un lugar importante en estas representaciones periodísticas de la prisión. La presencia de tantos criminales célebres –en una época en la que la prensa "moderna" se interesaba cada vez más en el crimen– combinada con la excentricidad geográfica –cuando los diarios se jactaban de los obstáculos superados para descubrir la verdad– convertían a Ushuaia en una "buena nota". Pero más allá de este caso, diarios de enorme popularidad, como *Crítica*, dedicaban en los años veinte espacio creciente a artículos sobre las cárceles y la situación de los presos, que incluso eran invitados a publicar cartas describiendo su vida en el encierro. Algunos periodistas de este diario lograron meterse en las prisiones a conversar, o a convivir con los penados por períodos cortos, para luego escribir artículos, libros y obras de teatro sobre la experiencia.

La invisibilidad de la pena era así desafiada por una profesión cuya lógica competitiva alentaba la proeza personal y el desenmascaramiento de la noticia oculta. En todo caso, era cada vez menos excepcional que se trajera el castigo a la luz, y que esto sucediera bajo la forma de denuncia. El periodismo reinstalaba ante el ojo público el espectáculo del sufrimiento. Los típicos artículos sensacionalistas sobre crímenes subsistían, e incluso florecían, pero el castigo del que estos delincuentes eran objeto era representado como algo digno de atención y lástima, objeto de denuncias más que de jactancia de la sociedad defendida. Este cambio en la representación social de la prisión, visible en diarios populares y estrechamente asociados a la "modernidad técnica", sugiere una evolución en las nociones de castigo dominantes en la sociedad, donde la actitud crítica hacia el sistema represivo comienza a predominar, y donde es evidente un interés mayor (y tolerancia menor) hacia el sufrimiento físico de los penados, "pobres diablos" cuya voz merecía ser oída por la sociedad.

El crecimiento ineluctable en la percepción social pesimista de la prisión contrasta con la inmutabilidad del discurso científico-penitenciario. A pesar de que la legitimidad del castigo de la privación de libertad se debilitaba en la opinión pública, los cambios más importantes en el sistema de prisiones en los años de entreguerras continuaban inscribiéndose ideológicamente en la lógica reformista positivista de principios de siglo. De hecho, los

artículos doctrinarios de la *Revista Penal y Penitenciaria* de los años cuarenta y cincuenta no se diferencian esencialmente de sus antecesores de los *Archivos de Criminología* de Ingenieros, o los de su sucesora, la *Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal* dirigida por Osvaldo Loudet en los años treinta. A pesar de todos los vaivenes presupuestarios, políticos e ideológicos, el ideal positivista de la prisión –taller de reforma moral-laboral y laboratorio de estudio individual del penado– nunca fue cuestionado fundamentalmente desde la ciencia o la burocracia penitenciaria. Tal ideal subsistió incluso en períodos en que la prisión se convirtió en espacio de represión puramente autoritaria y militarizada. De hecho, fue justamente en esos años que el proyecto de estudio individual de toda la población carcelaria se acercó más que nunca al ideal fundador. Y esto estuvo ligado a la introducción de la figura jurídica de libertad condicional en el Código Penal de 1921.

La libertad condicional y las colonias penales

El nuevo código era el resultado, tardío y precedido de numerosos proyectos, de las demandas de los reformadores positivistas, que en el ámbito jurídico penal habían encontrado más resistencias que en el mundo policial o penitenciario. La libertad condicional se inscribía en el horizonte general del principio positivista de individualización de la pena, que se combinaba con el viejo consenso penitenciario sobre la necesidad de separación de procesados y penados. En la Argentina, tal mezcla fue tan prolongada como su denuncia, y criticada no sólo desde la prensa, sino también desde el sistema penal y penitenciario mismos, donde todos coincidían en que la vida cotidiana de la prisión exponía a los penados de baja peligrosidad a la mala influencia de los condenados por crímenes graves, convirtiendo a la cárcel en escuela de delincuentes.

Como la libertad condicional era decidida caso por caso por jueces que nunca veían al penado involucrado, su legalización produjo una demanda inédita de informes criminológicos individuales, capaces de cimentar las decisiones sobre miles de casos. Esos años fueron también de una gran proliferación de gabinetes de observación y "anexos psiquiátricos" en las principales prisiones federales y provinciales, destinados a generar información para eventuales historias criminológicas de toda la población carcelaria del país. Esta explosión de estudios individuales parecía señalar la realización del sueño de "medicalización total" del sistema penitenciario abogado por el nuevo líder del Instituto de Criminología, el médico psiquiatra Osvaldo Loudet. En los hechos, sin embargo, dicha expansión quitó poder de decisión a los médicos del sistema, ya que burocratizó los estudios (alejándolos del control directo del equipo del Instituto de Criminología) y diversificó los profesionales involucrados en la toma de decisiones, para incluir abogados de los nuevos Patronatos de Recluidos y Liberados (creados para ayudar a los beneficiarios de la libertad condicional a preparar su transición a la sociedad), visitadoras sociales y, más tarde, psicólogos.

Las primeras colonias penales, creadas en Santa Rosa y General Roca en 1940 y 1943, respectivamente, también eran el fruto de un proyecto positivista pospuesto por décadas: el de diversificar el régimen laboral carcelario de acuerdo al perfil ocupacional de los penados.

Autoridades y presos durante un acto en la "rotonda" del presidio de Ushuaia, donde se celebraban ceremonias religiosas y patrióticas con asistencia de todos los sectores del penal. *El Presidio de Ushuaia*, 1997.

Los talleres de imprenta y encuadernación de la Penitenciaría, en efecto, servían de poco a los penados de origen rural, que se adiestraban en tareas desconectadas de su mercado de trabajo. Además, este entrenamiento los estimulaba a permanecer en las ciudades, cuya influencia sobre los ex penados siempre fue considerada nociva. Ubicadas en regiones aisladas, las colonias penales nacieron precisamente para contrarrestar esta tendencia, y para establecer un régimen de disciplina laboral organizado en torno al trabajo de la tierra y el aprendizaje de tareas rurales. Así, más que un cambio en las concepciones punitivas, las colonias penales y la nacionalización de los estudios científicos eran nuevos signos de la vigencia de la agenda original.

La puesta en práctica en el ámbito nacional de cambios cuya matriz ideológica permanecía notablemente intacta, estaba estrechamente ligada a la racionalización legal centralizadora del sistema penitenciario. La lista de miembros de la nueva Dirección de Institutos Penales (creada en 1933) coincidía ampliamente con la de los integrantes del viejo Instituto Criminológico de Clasificación. A tres décadas de la reformulación positivista del ideal penitenciario, los ejes de la nueva ley de Organización Carcelaria y Régimen de la Pena (también de 1933) permanecían casi idénticos: estudio científico de la personalidad del condenado, individualización del tratamiento, y aplicación del régimen progresivo. La sorprendente continuidad del paradigma

positivista incluye el período peronista. Los objetivos de la política penitenciaria enunciados en el Plan Quinquenal de 1947 eran los de 1933 y 1907: clasificación de delincuentes e individualización de la pena.

LA REFORMA DE 1947

Sin embargo, no sería esta identidad de principios programáticos lo que caracterizaría la relación del peronismo con el mundo carcelario. Más que la agenda de la ciencia, lo que determinó la reforma justicialista de la prisión fue una constelación de expectativas sociales de reforma del castigo que, como en tantas otras áreas, el peronismo catalizó con pasmosa rapidez.

El mencionado interés popular en los derechos de los castigados, perceptible en la sociedad de los años veinte y treinta, se introdujo en el sistema penitenciario mismo para constituir el centro de una importante reforma penitenciaria. Fue, en efecto, el interés por el bienestar de los presos lo que impulsó la reforma de 1947, inscripta en un contexto de vertiginoso cambio social nivelador y modernizante. Pocas veces la sociedad "afuera" había resonado con tan pocas mediaciones entre las paredes de la prisión. "Que la Revolución llegue a las cárceles", pregonaba el prefecto Roberto Pettinato, líder de la reforma que se definía como hombre de acción, advirtiendo contra "los seductores peligros de abstracción" y la "propensión voluptuosa a la teoría".

En un universo de dirigentes que estaban siempre en tensión entre los dictados de la ciencia y un universo institucional que imponía infinidad de consideraciones prácticas, Pettinato inscribía su proyecto en el segundo registro. La modernidad de su reforma no invocaba a la ciencia, sino a básicos principios humanistas democratizadores, que en su caso emergían de un conocimiento íntimo de la vida cotidiana en la prisión. Más que ninguna autoridad penitenciaria hasta entonces, Pettinato se detenía en subrayar su tradición de contacto cotidiano con los penados de las instituciones que habían estado bajo su responsabilidad: ya en los años treinta, había introducido el hábito de publicar fotografías en las que posaba rodeado de presos. El penado –hablando con Perón, entregándole regalos a Evita, conversando con Pettinato, o jugando al fútbol en los nuevos estadios carcelarios construidos por la administración peronista– pasó por primera vez al centro de las imágenes gráficas que el sistema penitenciario producía sobre sí mismo.

Uno de los hitos iniciales de la carrera de Pettinato había sido el penal de Ushuaia, donde los escándalos ya mencionados habían sellado una imagen de crueldad arcaica. Llegado a la institución después de la conmoción, Pettinato había introducido cambios para suavizar el régimen, como una mejora de la dieta y un nuevo énfasis en los deportes. Una vez al frente de la Dirección de Institutos Penales (1947), se ocupó de derribar los remanentes más flagrantes de un sistema penitenciario ahora representado como francamente retrógrado.

En un publicitado operativo, que sentó las bases de una "humanización acorde a las nuevas leyes de justicia social, y de respeto del factor-hombre", la prisión de Ushuaia fue desmantelada en marzo de 1947. Fotografías de los penados vestidos en uniformes a rayas, abrazando a las familias de las que habían sido separados por la crueldad, o la negligencia, de

La Penitenciaría Nacional en 1962, poco antes de ser demolida, ya cercada por altos edificios y viviendas residenciales. *La Nación, El diario íntimo de un país.*

un Estado de "antiguo régimen", fueron publicadas en los diarios de todo el país, e incluso en las revistas penitenciarias de la época. Como el penal de Ushuaia, los grillos asociados a la traumática travesía de los penados en la bodega de los barcos con ese destino, fueron suprimidos. Los denigrantes uniformes a rayas, prueba vergonzante del abuso simbólico del Estado sobre ciudadanos cuyos derechos eran ahora descubiertos, fueron eliminados en un acto en la Penitenciaría el 17 de octubre de 1947, en el que Pettinato habló a su audiencia de convictos sobre su derecho a la dignidad.

Un nuevo "régimen atenuado de disciplina", concebido para presos próximos a su liberación, introdujo notables cambios: comedores comunes, celdas abiertas dentro de determinados pabellones, salas de lectura y entretenimiento, camas más cómodas, etc. También se arreglaron habitaciones que imitaban las de una vivienda, en las que los penados beneficiarios del nuevo régimen podían recibir a sus cónyuges en privado, en una "visita higiénica", cambio que no sobrevivió la caída del peronismo. La revolución dentro de las paredes de la prisión afectó también al personal carcelario. Pettinato solucionó problemas de construcción institucional largamente pospuestos, creando una escuela penitenciaria generadora de cuadros con criterios sistemáticos de reclutamiento y formación. Asimismo, introdujo el escalafón y numerosas medidas que jerarquizaron al trabajador penitenciario, incluyéndolo entre los grupos beneficiarios de la

generosidad distributiva del Estado peronista. Es entonces a partir de la gestión peronista que se puede hablar, por primera vez, de un servicio penitenciario nacional

EL DETERIORO

La imagen del castigo de la privación de la libertad que, como se vio, fue deteriorándose gradualmente a lo largo de la primera mitad del siglo XX, experimentó una precipitación de esta tendencia durante las décadas que siguieron al peronismo. La agravación del viejo problema del alojamiento de los encausados y la irrupción en la prisión de una población masiva de presos políticos dan cuenta de esta evolución. Demolida la Penitenciaría Nacional en 1962, el foco de atención pasó a las prisiones de Villa Devoto y, más tarde, de Caseros. Los dramáticos motines que se repitieron en ambas las pusieron en la mira del público a través de informes televisivos y sensacionales denuncias de los diarios.

Luego, la violencia política que permeó a la sociedad argentina entre fines de los años sesenta y setenta resonó con fuerza en la prisión. Rawson, Devoto y hasta la Casa Correccional de Mujeres experimentaron una revolución, al recibir centenares de presos acusados de delitos políticos. El terrorismo de Estado que se desató en la década de 1970, convirtió a las cárceles en lugares de represión política ilegal, y a los centros clandestinos de detención en máquinas de tortura y muerte de miles de ciudadanos desaparecidos. El trauma colectivo de dicha experiencia ha marcado para siempre las nociones de castigo de Estado dominantes en la sociedad, tema que merece un estudio cuidadoso al que este capítulo no puede aspirar.

A la luz del actual agotamiento material y simbólico del castigo alojado en la prisión –cuando la opinión pública asocia la palabra misma a motines, corrupción, parálisis judicial o atroces condiciones edilicias–, la historia de los orígenes de este sistema constituye una suerte de espejo que devuelve una imagen que, no por lejana, es ideológicamente irreconocible: la de las promesas del castigo civilizado, mito fundacional cuya profunda erosión ha dejado un vacío simbólico de resolución todavía incierta.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

La historia del sistema punitivo argentino está todavía en su infancia. Una pionera compilación de trabajos, que plantea cronología e interrogantes básicos, así como un contexto del nacimiento del proyecto penitenciario argentino en la perspectiva latinoamericana, es la de CARLOS AGUIRRE y RICARDO SALVATORE (comp.), *The Birth of the Penitentiary in Latin America*, Austin, Texas, 1996.

Muy recientemente, la criminología positivista ha despertado el interés de varios investigadores. Entre los primeros trabajos en descubrir el tema, figuran los de EDUARDO ZIMMERMANN, *Los liberales reformistas. La cuestión social en Argentina, 1880-1916*, Buenos Aires, 1995; BEATRIZ RUIBAL, *Ideología del control social, Buenos Aires 1880-1920*, Buenos Aires, 1993, y JORGE SALESSI, *Médicos, maleantes y maricas*, Buenos Aires, 1995.

El contexto de ideas científicas que influyeron en la modernización del sistema penitenciario, articuladas a reflexiones sobre la decadencia de la sociedad argentina de fin del siglo XIX, es descripto por OSCAR TERÁN, *José Ingenieros. Pensar la Nación*, Buenos Aires 1996, y *Vida intelectual en Buenos Aires fin-de-siglo*, Buenos Aires, 2000. La función de la criminología como herramienta de representación y control de las clases trabajadoras en el contexto de expansión de la economía agroexportadora ha sido demostrada por RICARDO SALVATORE, "Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/obrera en Argentina", en JUAN SURIANO (comp.), *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, Buenos Aires, 2000, págs. 127-158; y del mismo autor, "Positivist Criminology and State Formation in Modern Argentina (1890-1940)", mimeografiado, s/l, s/f. La relación entre criminología positivista y la ola inmigrante es analizada por M. EUGENIA SCARZANELLA, *Italiani malagente. Inmigrazione, criminalità, razzismo in Argentina, 1890-1940*, Milano, 1999. La adopción de las teorías criminológicas en la prisión, puede verse en LILA CAIMARI, "Psychiatrists, Criminals, and Bureaucrats: The Production of Scientific Biographies in the Argentine Penitentiary System", en MARIANO PLOTKIN (comp.), *Argentina on the Couch*, Albuquerque, New Mexico, en prensa. Una tesis inédita presenta un útil mapa de temas de la criminología y los criminólogos de principios del siglo XX: JULIA RODRÍGUEZ, *Encoding the Criminal. Crime, Science, and Nation in Modern Argentina*, tesis doctoral en Historia, Universidad de Columbia, 1999.

Sobre la ambivalente relación de rechazo e identificación del anarquismo con la criminología positivista, véase el revelador artículo de PATRICIO GELI, "Los anarquistas en el gabinete antropométrico", *Entrepasados*, año II, n° 2, Buenos Aires, 1992. Sobre la intersección del dispositivo penal y el psiquiátrico a fines del siglo XIX, pueden consultarse: HUGO VEZZETTI, "La locura y el delito. Un análisis del discurso criminológico en la Argentina del Novecientos", en AUTORES VARIOS, *El discurso jurídico*, Buenos Aires, 1982; MÁXIMO SOZZO, "Cuestiones de responsabilidad entre dispositivo penal y dispositivo psiquiátrico. Materiales para el debate desde Argentina", *Delito y sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, año 8, n° 13, Buenos Aires, 1999.

La historia de las cárceles argentinas está todavía en sus tramos iniciales. Su historiador más importante, JUAN CARLOS GARCÍA BASALO, ha proporcionado numerosos trabajos monográficos de gran densidad informativa: *Historia de la Penitenciaría de Buenos Aires (1869-1880)*, Buenos Aires, 1979; *La colonización penal de Tierra del Fuego*, Buenos Aires, 1981; "Ballvé, penitenciarista", *Revista Penal y Penitenciaria*, n° 75-86, Buenos Aires, 1957, págs. 43-67; "Introducción a la arquitectura penitenciaria", *Revista Penal y Penitenciaria*, tomo XXII, Buenos Aires, 1959; "La fundación del presidio de Ushuaia", en ARNOLDO CANCLINI (ed.), *Ushuaia 1884-1984. Cien Años de una ciudad argentina*, Ushuaia, 1984, pág. 98. Un trabajo pionero, el de CARLOS CÚNEO, *Las cárceles*, Buenos Aires, 1971, proporcionó una introducción general al tema. Véase, asimismo, LADISLAO THOT, "Bosquejo histórico de las instituciones penitenciarias de la República Argentina", *Boletín del Patronato de Recluidas y Liberadas*, n° 10-11, Buenos Aires, abril-octubre 1937, pág. 38. Impresiones sobre el penal de Ushuaia se en-

cuentran en JOSÉ LUIS DE IMAZ, *Los hombres del confín del mundo. Tierra del Fuego*, Buenos Aires, 1972, capítulo 1.

Sobre la Casa Correccional de Mujeres, consúltense: LILA CAIMARI, "Whose Criminals Are These? Church, State and Patronato and the Rehabilitation of Female Convicts (Buenos Aires, 1890-1940)", *The Americas*, vol. 54, n° 2, Washington D.C., octubre 1997, págs. 185-208; DONNA GUY, "Niñas en la cárcel. La Casa Correccional de Mujeres como instituto de socorro infantil", en FERNANDA GIL LOZANO, VALERIA SILVINA PITA y MARÍA GABRIELA INI (directoras), *Historia de las mujeres en la Argentina*, tomo 2: "Siglo XX", Buenos Aires, 2000. Una detallada historia de la obra de la congregación del Buen Pastor se halla en P. JUAN ISERN, *El Buen Pastor en las Naciones del Sud de América (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay)*, Buenos Aires, 1931.

La reconstrucción de las ideas sociales de castigo proviene de numerosas fuentes. El interés del diario *Crítica* en el mundo carcelario es descripto por SYLVIA SAÍTTA, *Regueros de tinta. El diario* Crítica *en la década de 1920*, Buenos Aires, 1998, pág. 191. Sobre la literatura criollista, véase ADOLFO PRIETO, *El discurso criollista en la formación de la Argentina moderna*, Buenos Aires, 1988. Descripciones de las ejecuciones sumarias en el proceso de formación del Estado se encuentran en ARIEL DE LA FUENTE, *Children of Facundo. Caudillo and Gaucho Insurgency During the Argentine State-Formation Process (La Rioja, 1853-1870)*, cap. 8. Un testimonio de la visión compasiva del penado puede consultarse en ARTURO CAPDEVILLA, *La pena monstruosa*, Buenos Aires, 1920.

A falta de obras académicas sobre el tema, puede ser útil remitir al lector a las fuentes con información sobre puntos específicos. Las colecciones de revistas especializadas son esenciales. Para este trabajo se han consultado la publicación científica dirigida por JOSÉ INGENIEROS, *Archivos de Criminología, Psiquiatría y Ciencias Afines* (Buenos Aires, de 1902 a 1914); su continuadora, la *Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal*; la publicación principal del sistema penitenciario, *Revista Penal y Penitenciaria* (Buenos Aires, desde 1933 hasta la actualidad), y el *Boletín del Patronato de Recluidas y Liberadas* (Buenos Aires, 1933-1956).

La difícil reconstrucción histórica de la vida interna de la prisión, del punto de vista de los penados, todavía está por hacerse. Un ensayo basado en los testimonios brindados por los penados en el Instituto de Criminología de la Provincia de Buenos Aires puede verse en LILA CAIMARI, "Remembering Freedom. Life as Seen From the Prison Cell", en R. SALVATORE, G. JOSEPH, y C. AGUIRRE (comp.), *Crime and Justice in Latin American History*, Durham, North Carolina, 2001. Fuera de las historias criminológicas, la información sobre el punto de vista de los penados proviene generalmente de testimonios de ocasionales presos políticos. Sobre la vida cotidiana en el Asilo del Buen Pastor, véase ANGÉLICA MENDOZA, *Cárcel de Mujeres. Impresiones recogidas en el Asilo del Buen Pastor*, Buenos Aires, s/f. Sobre la fundación y funcionamiento del penal de Ushuaia hay dos importantes testimonios anarquistas: FERNANDO GUALTIERI, *Ushuaia!: anatema*, Buenos Aires, 1918, y MARCIAL BELASCOIÁN SAYÓS, *El Presidio de Ushuaia; impresiones de un observador*, Buenos Aires, 1918. Otra investigación periodística es la de ALBERTO DEL SAR, *Ushuaia! Tierra maldita!*, Buenos Aires, 1924. Asimismo, se cuenta

con las memorias de los radicales VICTOR J. GUILLOT, *Paralelo 55° (Dietario de un confinado)*, Buenos Aires, 1936; NÉSTOR APARICIO, *Los prisioneros del "Chaco" y la fuga de Ushuaia*, Buenos Aires, 1932; ANÍBAL DEL RIÉ, *Ushuaia, el presidio siniestro. Régimen de terror. Relato de un reporter*, Buenos Aires 1933. Sobre la vida cotidiana en un centro clandestino de detención de fines de la década de 1970, véase ANDRÉS DI TELLA, "La vida privada en los campos de concentración", en FERNANDO DEVOTO y MARTA MADERO (directores), *Historia de la vida privada en la Argentina*, vol. III, Buenos Aires, 1999.

V. La economía

34. El pensamiento económico

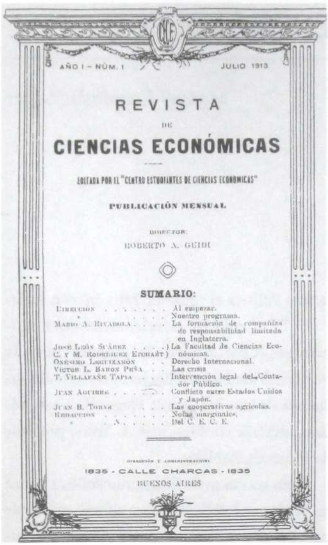
Manuel Fernández López

Economía nueva o positiva

En vísperas de la Gran Guerra, la Argentina vivía una intensa expansión económica. Fronteras afuera, tenía ingente parte de un mercado mundial expansivo. Fronteras adentro, el mismo proceso configuraba una Argentina moderna, con gran componente inmigratorio y pueblos que nacían de un día para otro al calor del tendido ferroviario. Puestos a optar, los hombres de Estado y sus asesores dieron primacía a construir un país nuevo, más que a la sola participación en el mercado externo –lo que hubiera conducido a una fácil aceptación del neoclasicismo económico, y su exaltación de la competencia entre los actores sociales–. Las facultades de Derecho, donde se formaban los estadistas, preferían ideas que conllevaran la cohesión de clases, que enfilasen tras un futuro común a gentes de pasados diversos y que diesen primacía al Estado en el trazado del rumbo. La Argentina, nueva Roma –por la magnitud del espacio recién adquirido y por la presencia de oriundos de variadas latitudes– precisaba una suerte de *ius gentium*, que unificase bajo reglas comunes a inmigrantes heterogéneos. Esas ideas se hallaban en la escuela nueva o positiva, en que nutrió su enseñanza de Economía Política el profesor Félix Martín y Herrera. Ella fundía las escuelas armónica o cooperatista (Charles Gide), la histórica (iniciada por Friedrich List y Wilhelm Roscher) y la socialista de cátedra (Adolf Wagner). A esta última adhería también José A. Terry, profesor de Finanzas Públicas.

Sólo un curso de Economía Política y otro de Finanzas Públicas, ¿eran alforja suficiente para los instrumentos que requerían los administradores de un granero universal que lucía inagotable? ¿Podía prescindirse de herramientas como la estadística, matemática financiera o contabilidad –que la nueva realidad pedía– cuyo estudio era impropio de carreras jurídicas? La pregunta de 1909 motivó una respuesta en 1910: un Instituto de Altos Estudios Comerciales –con una licenciatura en Economía separada de la carrera de contador público–, convertido en 1913 en Facultad de Ciencias Económicas, dentro de la Universidad de Buenos Aires.

El país se daba una política económica ortodoxa, cuyos ejes eran su inserción en la división internacional del trabajo como exportador de bienes primarios, prescindencia del Estado en actividades económicas privadas y adhesión al patrón oro a través de la convertibilidad monetaria.



AÑO I – NÚM. 1 JULIO 1913

REVISTA

DE

CIENCIAS ECONÓMICAS

EDITADA POR EL "CENTRO ESTUDIANTES DE CIENCIAS ECONOMICAS"

PUBLICACIÓN MENSUAL

DIRECTOR:

ROBERTO A. GUIDI

SUMARIO:

Dirección	Al empezar.
»	Nuestro programa.
Mario A. Rivarola	La formación de compañías de responsabilidad limitada en Inglaterra.
José León Suárez / C. y M. Rodríguez Etchart	La Facultad de Ciencias Económicas.
Onésimo Leguizamón	Derecho Internacional.
Víctor L. Barón Peña	Las crisis
T. Villafañe Tapia	Intervención legal del Contador Público.
Juan Aguirre	Conflicto entre Estados Unidos y Japón.
Juan B. Torres	Las cooperativas agrícolas.
Redacción	Notas marginales.
»	Del C. E. C. E.

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN:

1835 - CALLE CHARCAS - 1835

BUENOS AIRES

Portada del primer número de la *Revista de Ciencias Económicas*, 1913.

La provisión de manufacturas europeas se renovaba a diario a cambio de exportaciones, sostenidas por una producción que crecía al calor del aporte inmigratorio y la expansión de la frontera agraria. Pero lo imprevisible acaeció a mediados de 1914, al quebrarse la globalización por la guerra: faltaron barcos y bodegas, la inmigración se detuvo y el peso se hizo inconvertible.

La transferencia de conocimientos a través de publicaciones apareció en 1913, con la nueva Facultad y la *Revista de Ciencias Económicas*, a la que siguió, en 1918, la *Revista de Economía Argentina*, fundada por Alejandro E. Bunge (1880-1943), que se publicó hasta 1952.

ECONOMÍA PURA O NEOCLÁSICA

En la Facultad de Ciencias Económicas, la materia Economía era enseñada por discípulos de Martín y Herrera y Terry, partidarios de la escuela nueva o positiva y refractarios a la *economía pura*. En su plan latía un conflicto, pues los mismos alumnos recibían, desde otras materias, herramientas que les permitirían acceder a las técnicas de la economía pura: primero, Matemática financiera (1ª parte) –un modesto curso de análisis matemático– que enseñaba "Derivadas", la "ciencia de los pequeños incrementos" o cálculo diferencial. Por otra, Transportes y Tarifas, que enseñó desde 1916 Carlos M. Ramallo, discípulo de Alberto Schneidewind, y que transmitía las ideas espaciales del neoclásico alemán Wilhelm Launhardt.

No se sabe de otros docentes, salvo Luis Roque Gondra y Hugo Broggi, que estuviesen familiarizados con las teorías económicas de Vilfredo Pareto y sus discípulos, entre ellos Maffeo Pantaleoni y Enrico Barone, agrupados en el *Giornale degli Economisti*. Gondra tenía admiración por los economistas italianos, y con cierto esfuerzo se había hecho conseguir en las afueras de París el agotado *Curso* de Pareto. Vivía aún Pantaleoni, y Gondra obtuvo su permiso para traducir sus *Principi di Economia Pura*. Dedicó a ello el año 1916. Su prólogo como traductor –virtual proclama contra la escuela nueva o positiva, encarnada por los *cursos* de Gide y de Martín y Herrera, "el segundo, mero *rifacimento* del primero"– llevó fecha mayo de 1917 y pie de imprenta 1918. Broggi, por su parte, desde 1904 había colaborado mensualmente en Italia con el *Giornale*, donde publicó una veintena de trabajos hasta 1907, año en que aprobó en Göttingen su tesis doctoral sobre probabilidades.

Días antes de proclamarse la Reforma Universitaria, Gondra y Broggi presentaron un proyecto de *curso libre* –es decir, extracurricular– de economía matemática, en diez lecciones semanales, con el apoyo estudiantil. Con el libro de Pantaleoni por espina dorsal, sería el primer curso de economía pura de América del Sur. El programa incluía las teorías de Jevons, Menger, Walras, Edgeworth, Marshall, Pareto y Fisher, sin olvidar a Cournot ni a Gossen. La clase inaugural de Gondra se publicó como *La economía pura.*

Un año después, el neoclasicismo se afirmó con trabajos de Broggi y Teodoro Sánchez de Bustamante. Este último publicó *Investigaciones de Economía Matemática*, donde estudiaba con técnicas neoclásicas el monopolio ferroviario, la maximización de ganancias, distancia al mercado, influencia sobre la renta, concurrencia ferroviaria, efecto sobre el precio de los transportes, formación de las tarifas, estudio de la renta, etc. En un notable análisis gráfico del *monopolio* según Cournot, presentó por primera vez la curva de ingreso marginal. Broggi, por su parte, demostró por primera vez la existencia de la función de utilidad, y presentó las razones matemáticas de la insuficiencia del criterio de Walras para garantizar la existencia de solución en el modelo de equilibrio general, tema que recién a partir de 1930 apareció desarrollado por economistas europeos. Los trabajos de Sánchez de Bustamante y Broggi hubieran influido en la ciencia general, de haberse comunicado adecuadamente.

La tendencia se consolidó cuando, tras renunciar el catedrático de Economía Política, Juan J. Britos (h), en 1920 se designó a Gondra profesor de Economía, aprobándose su programa, basado sobre la *economía pura.*

Otros hechos notables, en los tres lustros en que floreció el neoclasicismo, fueron la publicación en 1924 del trabajo de Broggi sobre Pareto en el *Giornale degli Economisti*; la publicación del texto de Barone, traducido por Mauricio Nirenstein y Raúl Prebisch (1901-1986); los estudios de 1926-1927 del profesor de Paraná, Ludovico Cavandoli, sobre la curva de Pareto de distribución del ingreso y tópicos de economía matemática; la partida definitiva de Broggi a Italia en 1927, y la publicación en 1933 de los *Elementos de Economía Política* de Gondra.

José Barral Souto, colaborador de la cátedra de Gondra, entrevió una de las mayores contribuciones instrumentales del siglo: la programación lineal, anticipada en su estudio *Principios fundamentales de la división del trabajo* (1941). En él resolvía el problema de Ricardo de la ventaja comparativa, con inecuaciones y restricciones lineales de los recursos. La herramienta de la economía neoclásica –el cálculo infinitesimal– fue reemplazada por Barral Souto por otra más simple y, para muchas aplicaciones, más operativa: la de las inecuaciones lineales.

ECONOMÍA INSTITUCIONALISTA

El neoclasicismo, al dar primacía al mercado como asignador de recursos, y su interés por equilibrios y soluciones óptimas y determinadas, consideraba *factores exógenos* a la estructura del poder (incluidas la riqueza y la propiedad), al Estado y a las instituciones, a la vez cauce y contención del conflicto social.

Pero al tiempo de iniciarse la demorada recepción de la economía neoclásica, se desarrolló una variante vernácula del institucional-

Alejandro E. Bunge.

lismo, que por un lado, buscó impugnar la primera y por otro, *explicar* o considerar *endógenos* los factores que aquella consideraba datos. Como crítica, se recuerda el rechazo a enseñar economía según la orientación neoclásica, por un conspicuo institucionalista, el profesor Enrique Ruiz Guiñazú (1882-1967): "Declaro que no la dictaría, siguiendo el consejo de los economistas más eminentes del mundo" (1919).

El socialismo, por un lado, conducido por Juan B. Justo, consideraba a la propiedad una categoría históricamente relativa y, por tanto, modificable. En el caso argentino, se cuestionaba el régimen de propiedad del suelo, que impedía absorber en el campo a ingentes masas inmigratorias. El cooperativismo, por su parte, también veía superables, por reformas institucionales, tanto el hacinamiento y la falta de empleo (el *problema social*) padecidos por los trabajadores en las grandes urbes, como las tendencias de la organización industrial al oligopolio y al monopolio.

El Museo Social Argentino, presidido por Ruiz Guiñazú, fue en 1918-1920 un foro de los problemas sociales y una usina de propuestas alternativas para resolverlas a través de nuevas vías institucionales. Juan José Díaz Arana (1880-1965) presidió el Congreso de la Mutualidad, reunido en 1918 en Buenos Aires, que confeccionó un proyecto de ley orgánica de la mutualidad. Asimismo, el Consejo Superior del Museo Social promovió en 1918 una encuesta sobre el problema de la inmigración en la posguerra. Bajo la presidencia de Ruiz Guiñazú, el Consejo reunió en 1919 al primer

Congreso Argentino de la Cooperación –presidido por Díaz Arana– que condensó sus conclusiones en una ley general de sociedades cooperativas.

En 1920 se realizó en Buenos Aires el Primer Congreso Argentino de la Habitación, inaugurado por Ruiz Guiñazú, el intendente José Luis Cantilo, el diputado nacional Juan F. Cafferata y Carlos M. Coll, presidente de la Comisión Nacional de Casas Baratas. En su discurso, Ruiz Guiñazú señaló las *fallas del mercado*. Este último –decía– no daba respuesta plena al problema y reclamaba del Estado participar en la contienda de intereses para corregir los defectos de la ley de la oferta y la demanda y regularlos en normas de equidad, asumiendo una función tutelar. Ello llevaba a incluir el derecho a la vivienda entre los derechos fundamentales y a flexibilizar el derecho de propiedad.

La caída de la industria llevó a proponer soluciones *cooperativas*. En 1924, con motivo del Día de la Raza, el *Diario Español* convocó a un concurso, ganado por Julio Olivera Santillán (1898-1972) con el trabajo "Desventajas que podría ocasionar a la República Argentina el retraso de su fomento industrial". El premio fue discernido por un jurado de notables. El estudio pronosticaba la reapertura de la Caja de Conversión, una futura crisis económica, la salida de las reservas de oro y "una revolución o golpe militar de tipo fascista". Los pronósticos se cumplieron con exactitud. Veía la raíz del problema en aspectos estructurales: la deuda consolidada y flotante, y los déficit anuales del balance de pagos. Ambos factores exponían al país a las crisis. La solución era desarrollar las grandes industrias del país, no con proteccionismo –privilegios y monopolios– sino mediante una legislación sabia. El aspecto nuevo era la propuesta de un modo de organización industrial cooperativo, que superaría el mal de la concentración económica en el sistema de mercado y evitaría el capitalismo monopólico, que Olivera veía ya cumplido en los Estados Unidos, y al que llamaba "organización oligárquica de la industria".

ECONOMÍA CUANTITATIVA

La Primera Guerra Mundial había interrumpido un ciclo de crecimiento económico y motivó la necesidad de cuantificar el progreso alcanzado. Esta necesidad tuvo una respuesta feliz en la creación de una cátedra de Estadística, la designación de Broggi como su titular y Bunge como suplente; y no menos importante, el levantamiento del Censo Nacional de 1914, que aportó una invalorable masa de datos. Broggi aportó el soporte teórico más avanzado, expuesto en su *Matemática Actuarial* (1906). Reconocido especialista en teoría de probabilidades, fue el primero en aplicarla y con ello fundó la estadística matemática en el país. Bunge, por su parte, aportó contenidos empíricos: tenía experiencia como jefe de la División Estadística del Departamento Nacional del Trabajo y en 1915 fue designado Director Nacional de Estadística de la Nación. A ellos cabe añadir el aporte de Prebisch a la estadística, en las diversas instituciones en que actuó, desde 1922 hasta 1943, donde generó desde datos sobre comercio de carnes hasta el desarrollo económico de largo plazo.

El artífice de la medición del fenómeno económico y el análisis cuantitativo de problemas económicos concretos, sin omitir su relación con la estructura y organización política

y social, fue sin disputa Bunge. Comunicó sus trabajos a través de la *Revista de Economía Argentina*, que apareció desde 1918. En ella publicaba sus resultados e ideas, que luego compilaba en libros. La *Revista* fue órgano de expresión de diversas tendencias económicas y una autorizada y accesible fuente de información cuantitativa. Bunge puso en la dirección a un consejo representativo del institucionalismo y el neoclasicismo, pero en proporciones distintas: Díaz Arana –presidente del Museo Social Argentino–, Ruiz Guiñazú y Enrique Uriburu (1877-1936) –los tres, profesores de economía en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, donde Bunge realizó sus primeros estudios–; y Gondra, profesor en Ciencias Económicas.

Tras la guerra, todo había encarecido. ¿Cuánto habían subido los precios? El Censo medía apenas el número de habitantes. Pero ¿cuánto era su producto? Bunge publicó su estimación del ingreso nacional en *Riqueza y renta de la Argentina* (1917). El libro no sólo fue la primera medición del producto nacional, sino una descripción de la estructura social, la estratificación en clases y la distribución de la propiedad y la riqueza. Como derivación, calculó el costo de la vida en la Capital Federal en el período 1910-1917. A su vez, con el índice de costo de la vida elaboró un coeficiente de corrección monetaria, con el fin de separar incrementos espurios y genuinos en el valor de los bienes.

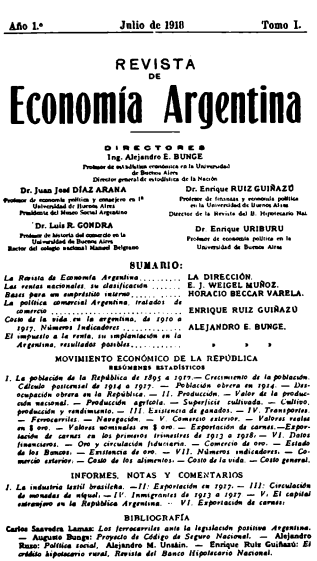
El fin del coeficiente de corrección monetaria era similar al del dólar compensado, propuesto por Irving Fisher. Bunge lo hizo conocer al profesor de Yale y a un amplio grupo de economistas extranjeros prestigiosos: Seligman (Columbia), Gide (París), Bowley (Londres), Diehl (Freiburg), Rowe (Princeton), Knibbs (Melbourne), Taussig (Harvard), Clark (Chicago), entre otros. Bunge, a su vez, usaba en la cátedra y en sus trabajos la clásica obra *El poder adquisitivo del dinero* de Fisher. Bunge y Fisher, tras intercambiar cartas en 1919, se reunieron en Washington a inicios de 1920 y en la oportunidad, Bunge publicó allí el texto inglés de su *Coeficiente de corrección monetaria*. Al regresar, Bunge traía consigo *Estabilizando al dólar* de Fisher.

Bunge, poco inclinado a la docencia, en su seminario sobre costo del nivel de vida (1919-1920) se apoyó en Emilio Ravignani, hasta que éste, designado en la Facultad de Filosofía y Letras, renunció a la de Ciencias Económicas.

Bunge fue gran defensor del cambio y la evolución, del paso de una etapa inferior, signada por el atraso, a una etapa superior, con una sociedad moderna. A partir de datos de la economía real, diagnosticaba el estancamiento argentino desde 1908 y la insuficiencia de la especialización primario-exportadora como proyecto futuro. Proponía pasar a la etapa industrial, aun con proteccionismo.

Regresó a los Estados Unidos en 1922 para dar conferencias en las universidades de Pennsylvania, Chicago, Northwestern, Notre Dame, Harvard y Darmouth College. Pero tanto o más valioso que su aporte, fue su vivencia de los problemas económicos de ese país –tal como había hecho Alfred Marshall en 1875– y su recepción de las corrientes de pensamiento. Pesarían más en su pensamiento las tendencias institucionalistas estadounidenses que las neoclásicas.

La industria sustitutiva de importaciones tuvo cierta expansión hasta 1923, cuando sufrió una caída notoria. Bunge, asesor del ministro de Hacienda Rafael Herrera Vegas, le presentó un plan proteccionista de aforos y



Año I.° Julio de 1918 Tomo I.

REVISTA DE

Economía Argentina

DIRECTORES

Ing. Alejandro E. BUNGE

Profesor de extensión universitaria en la Universidad de Buenos Aires

Director general de estadística de la Nación

Dr. Juan José DÍAZ ARANA

Profesor de economía política y consejero en la Universidad de Buenos Aires

Presidente del Museo Social Argentino

Dr. Luis R. GONDRA

Profesor de historia del comercio en la Universidad de Buenos Aires

Rector del colegio nacional Manuel Belgrano

Dr. Enrique RUIZ GUIÑAZÚ

Profesor de finanzas y economía política en la Universidad de Buenos Aires

Director de la Revista del B. Hipotecario Nal.

Dr. Enrique URIBURU

Profesor de economía política en la Universidad de Buenos Aires

SUMARIO:

La Revista de Economía Argentina ..... LA DIRECCIÓN
Las reservas nacionales, su clasificación ..... E. J. WEIGEL MUÑOZ.
Bases para un empréstito interno ..... HORACIO BECCAR VARELA.
La política comercial Argentina, tratados de comercio ..... ENRIQUE RUIZ GUIÑAZÚ
Costo de la vida en la argentina, de 1910 a 1917. Números Indicadores ..... ALEJANDRO E. BUNGE.
El impuesto a la renta, su implantación en la Argentina, resultados posibles ..... » » »

MOVIMIENTO ECONÓMICO DE LA REPÚBLICA

ESTADÍSTICAS

I. La población de la República de 1895 a 1917. — Crecimiento de la población. Cálculo posterenal de 1914 a 1917. — Población obrera en 1914. — Distribución obrera en la República. — II. Producción. — Valor de la producción nacional. — Producción agrícola. — Superficie cultivada. — Cultivo, producción y rendimiento. — III. Existencia de ganados. — IV. Transportes. — Ferrocarriles. — Navegación. — V. Comercio exterior. — Valores reales en $ oro. — Valores nominales en $ m/n. — Exportación de carnes.—Exportación de carnes en los primeros trimestres de 1913 a 1918. — VI. Datos financieros. — Oro y circulación fiduciaria. — Comercio de oro. — Estado de los Bancos. — Existencias de oro. — VII. Números indicadores. — Comercio exterior. — Costo de los alimentos. — Costo de la vida. — Costo general.

INFORMES, NOTAS Y COMENTARIOS

I. La industria textil brasileña. —II: Exportación en 1917. — III: Circulación de monedas de níquel. — IV: Inmigrantes de 1913 a 1917. — V. El capital extranjero en la República Argentina. — VI. Exportación de carnes:

BIBLIOGRAFÍA

Carlos Saavedra Lamas: *Los ferrocarriles ante la legislación positiva Argentina.* — **Augusto Bunge:** *Proyecto de Código de Seguro Nacional.* — **Alejandro Ruzo:** *Política social.* **Alejandro M. Unsáin.** — **Enrique Ruiz Guiñazú:** *El crédito hipotecario rural, Revista del Banco Hipotecario Nacional.*

Administración: Calle Florida 32
BUENOS AIRES
1918

Portada del primer número de la *Revista de Economía Argentina*, 1918.

aranceles aduaneros, dirigido a cimentar una política industrial, al que adhirió el presidente Alvear. El Congreso rechazó el plan y Herrera Vegas renunció (no sin antes firmar tres becas a estudiantes para observar el impuesto a los ingresos en Europa, Estados Unidos y Oceanía, esta última para el joven Raúl Prebisch). En octubre de 1923, lo sustituyó Víctor M. Molina, que repudió el plan de Bunge.

En 1940, Bunge publicó una selección y actualización de sus investigaciones principales, que reunió en *Una nueva Argentina*. El mero enunciado del índice de la obra muestra la amplitud de su perspectiva y la constante búsqueda de tendencias generales: Esplendor y decadencia de la raza blanca; Natalidad y mortalidad general; La mortalidad infantil; Nuestra prematura madurez; La población de hoy y mañana; Composición racial de la Argentina; La agrícola Argentina, país de población urbana; La ilegitimidad; Valor de la producción argentina; Desequilibrio económico: la Argentina, país abanico; Nuestra independencia económica y financiera; La Unión Aduanera del Sud; La unidad de valor; El costo de la vida; El problema social de la tierra; La vivienda popular; Nuevas normas sociales; Las nuevas cargas fiscales sólo se justifican con finalidad social; La educación en la Argentina; y La defensa del país.

Después de 1943, los discípulos continuaron la publicación de la *Revista* y además formaron equipos de trabajo, influyentes en la segunda mitad de los cuarenta.

DE LA ORTODOXIA AL KEYNESIANISMO

Se llamó a Raúl Prebisch "el gran heresiarca", por su tendencia a derribar ídolos. Ese rasgo lo llevó a aceptar el marxismo como estudiante, el neoclasicismo como joven docente y funcionario, y luego, como responsable de la política económica, el keynesianismo. Sus estudios de economía comenzaron en 1918 en la Facultad de Ciencias Económicas, donde conoció, sucesivamente, a los profesores Mauricio Nirenstein, Gondra y al decano Eleodoro Lobos, admitidos por él como las influencias mayores en su formación. Cabe añadir a Bunge, quien lo promovió en diversas actividades y cargos. Bunge lo vio por primera vez en 1920 en su seminario sobre costo

de la vida, y no vaciló en abrirle su estudio y su *Revista*. Al verse de pronto sin Emilio Ravignani, su colaborador del seminario, Bunge le ofreció a Prebisch, todavía su alumno y de apenas 19 años, las funciones que cumplía el citado historiador.

Apenas publicada la tesis de Williams, *El comercio internacional argentino en un régimen de papel moneda inconvertible*, Prebisch, ya ayudante del Seminario de Economía de la Universidad, la tradujo y resumió en septiembre de 1920. Prebisch adoptaría el análisis de Williams, basado sobre los balances de pagos, para reconstruir la historia monetaria argentina en su primer trabajo de cierta envergadura, *Anotaciones sobre nuestro medio circulante*.

Varias figuras apoyaron a Prebisch en su carrera: Bunge, en su designación en 1922 en la Oficina de Estadística de la Sociedad Rural; Gondra y Nirenstein, al proponerlo como profesor adjunto. Pero Prebisch aún no era graduado, y ello demoró su nombramiento hasta 1925.

Prebisch rindió homenaje, con Broggi, a Pareto, en nombre de los estudiantes. Pero no al Pareto economista neoclásico, al que se refirió Broggi, sino al Pareto sociólogo, el de las acciones no lógicas, los residuos, derivaciones e intereses, la heterogeneidad de la sociedad y la circulación entre los distintos grupos sociales. El Pareto, en fin, que Prebisch leyó cada mañana de octubre de 1923 en su viaje a Australia.

Prebisch visitó ese país en 1923-1924. En Melbourne contactó al demógrafo George H. Knibbs, director general de estadística; disertó sobre el *problema de la tierra* en Argentina; e informó en la *Revista* de Bunge sobre la organización estadística en Australia. A su regreso, con apoyo de Bunge, fue designado vicedirector general de Estadística de la Nación (1925). También fue designado profesor de Economía en la Facultad, y eso le hizo profundizar en la teoría neoclásica. Por encargo de la Sociedad Rural Argentina, dirigió la obra *Estadísticas Económicas y Agrarias* (1928), que medía el crecimiento argentino desde 1865. Prebisch mismo usó esa obra veinte años después, al redactar el capítulo argentino del *Estudio Económico de América Latina 1949*. En 1928 recibió, con apoyo de Bunge, la misión de crear una Oficina de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación. Tomó por modelo la Oficina de Investigación Económica de los Estados Unidos, fundado por el institucionalista y estudioso del ciclo, Wesley C. Mitchell, en 1920. Colaboró en esa tarea su "equipo": Ernesto Malaccorto, Máximo Juan Alemann, Héctor César Liaudat, Walter Klein y Edmundo Guillermo Gagneux. Prebisch la dirigió hasta 1935, cuando asumió como gerente general del Banco Central de la República Argentina (BCRA), con las únicas interrupciones de su actuación como subsecretario de Hacienda de la Nación (1930-1932) y su viaje a Ginebra y Londres (1932-1933) para participar en la organización de la Conferencia Económica Mundial de la Sociedad de Naciones y en las tareas de la Misión Roca, respectivamente.

En los años treinta se crearon algunas instituciones fundamentales, o mejor dicho, se reformaron las existentes para adecuarlas a nuevos problemas económicos. La más notable fue el Banco Central, estudiado desde 1931 por una comisión que deliberaba en el Banco de la Nación y alcanzó a esbozar un anteproyecto, formada por E. Uriburu, A. Hueyo, F. Pinedo, R. Berger y P. Kilcher, en la que Prebisch jugó activo papel y Malaccorto actuó

como secretario. En ella se vio por primera vez en proyectos económicos al ex diputado Federico Pinedo (1895-1971), que sería ministro de Economía en tres oportunidades. En enero de 1932 apareció *La acción de emergencia en el problema monetario*, trabajo donde Prebisch adelantaba una primera crítica al patrón oro: la eficacia de la Caja de Conversión, acotada a etapas de ascenso cíclico, con ingreso de divisas (exportaciones e inversiones extranjeras), el patrón oro esporádico, el déficit fiscal como causa de inflación y el redescuento. Su propuesta era una reforma bancaria, con eje en una Ley de Bancos y un Banco Central con dirección mixta, que absorbería en una sola institución funciones como redescuento, emisión monetaria y financiamiento del Tesoro, que en forma dispersa cumplían varias instituciones (como el Banco Nación y la Caja de Conversión) y podría amortiguar la amplitud de los movimientos cíclicos de la actividad económica.

Prebisch se sumó a principios de 1933 a la Misión Roca en Londres, como perito financiero. En abril tomó conocimiento de las propuestas de Keynes en "Los caminos hacia la prosperidad", una serie de cuatro artículos publicados en *The Times*. Comenzó ahí otra heterodoxia: la recepción de la economía keynesiana. Al regresar a Buenos Aires, Federico Pinedo y Luis Duhau, ministros de Hacienda y Agricultura, respectivamente, coordinados por Prebisch –en su primera experiencia como hacedor de políticas– produjeron el Plan de Acción Económica Nacional, dado a conocer el 28 de noviembre de 1933: un programa de estabilización keynesiano con control del comercio exterior y política de cambios selectiva.

Como gerente del Banco Central, Prebisch debió afrontar las subas y bajas de la actividad económica interna debidas al ciclo económico internacional. El ciclo revertió su curso ascendente a mediados de 1937 y cayó hasta 1938. Durante el ascenso, Prebisch buscó moderarlo retirando dinero circulante, a través de la colocación de bonos públicos. En el descenso cíclico, siguió la política contraria, inyectando dinero para estimular la actividad. Así se configuró una política anticíclica, que admiró a expertos extranjeros, como Ragnar Nurkse. Se sustentaba teóricamente en una explicación exógena y keynesiana del ciclo local, que mostraba cómo los *shocks* de exportación e inversiones extranjeras se reproducían en la economía local. La transmisión internacional era obra del "multiplicador" (o factor de expansión de la actividad interna debida a una mayor exportación o inversión extranjera) del comercio exterior. La propagación interna dependía del "multiplicador de los depósitos bancarios". La explicación se publicó en la *Memoria Anual* 1938 del Banco Central.

INDUSTRIALIZACIÓN Y ECONOMÍA DIRIGIDA

Una nueva guerra mundial, en 1939, indujo a pronosticar una contracción del comercio con Europa. Ya con herramientas keynesianas, se anticipó una caída en los envíos y, por la esperada baja en la actividad local, un menor nivel de importaciones. Ambos pronósticos dieron nuevo brío a las propuestas de 1921-1924 sobre el agotamiento del modelo agropecuario exportador, por una parte, y la necesidad de fomentar un modelo industrial, por otra. Pero una acción capaz de alterar la posición eminente del sector agropecuario estaba llamada a enfrentar un bloque monolítico de sus representantes en el Congreso Nacional.

Ante el pronóstico de recesión, el ministro Pinedo encargó a Prebisch y sus colaboradores –entre ellos, Malaccorto, Alemann y Klein– confeccionar como estrategia defensiva un *Programa de reactivación de la economía nacional* (1940), para "dar al movimiento económico el ritmo que conduzca al más alto grado de ocupación". El caso permitía aplicar el mecanismo de obras públicas-multiplicador. Pero el esquema de Prebisch y su equipo, en lugar de propiciar una expansión global del gasto, que desencadenaría un incremento inconveniente de importaciones, propuso una expansión localizada: concentrar el esfuerzo en el sector de mayor capacidad expansiva interna y menos creador de "fugas" por importación de material extranjero. Ello significaba iniciar un abordaje estructural del problema, que distinguía las proporciones entre productos y ramas y comparaba encadenamientos sectoriales. La herramienta adecuada para tal enfoque, la matriz de insumo-producto, todavía estaba entonces en plena elaboración. La actividad con más proporción de salarios y menor proporción de insumos importados era una actividad que movilizaba a decenas de gremios: la construcción de viviendas baratas. Su promoción, junto a la creación de una zona de libre comercio con Brasil, fue la esencia del plan. Pinedo lo presentó en el Congreso, sin obtener su aprobación.

Los hechos, sin embargo, se adelantaron a la ley, al provocar escasez local de manufacturas y repuestos y alentar un importante crecimiento industrial en reemplazo de bienes importados. Ello abrió un abanico de temas nuevos vinculados al desarrollo industrial: tecnología, organización, seguridad social, aprendizaje fabril. El ingeniero e industrial Torcuato Di Tella propuso, en 1942, un plan de seguridad social que la Unión Industrial hizo suyo. En 1943 dio a imprenta la conferencia "Problemas de la posguerra-Función económica y destino social de la industria argentina", donde anticipó el concepto de *capital humano* y medios de preservarlo. Di Tella se incorporó a la cátedra de Economía y Organización Industrial de la Universidad de Buenos Aires, y enseñó cuatro ciclos lectivos hasta su deceso en 1948.

El grupo de Bunge, en la guerra y la posguerra, publicó en la *Revista de Economía Argentina* posiciones nacionalistas, estatistas, integracionistas, de industrialismo y seguridad social; de revaloración de las asociaciones profesionales. Las autoridades de 1943-1946 apuntaron a la intervención estatal en la vida económica; redistribución del ingreso a favor de sectores menos favorecidos, a través del desarrollo sindical y la seguridad social; ampliación del mercado interno, por un mayor salario real; reducción de la tasa de interés y aliento a la inversión privada con una política monetaria y crediticia dirigista; realización de obras públicas en gran escala; obtención del pleno empleo de los recursos, en especial humanos. La orientación de la política económica, en el gobierno de facto, se identificó con las propuestas del grupo Bunge.

En agosto de 1944 se creó el Consejo Nacional de Postguerra, dirigido a planear un ordenamiento económico futuro. Lo presidía Juan D. Perón, con Figuerola como su secretario general. De él formaron parte Miguel Miranda y miembros del grupo de Bunge. En *Ordenamiento Económico-Social* (1945), el Consejo presentó su diagnóstico y objetivos: coordinar y planificar lo referente a cuestiones sociales y económicas. Entre sus cometidos figuraban: proteger y defender la economía po-

pular, evitar el alza de precios y el costo de la vida; ampliar el seguro social; la explotación racional de las tierras y demás recursos naturales; intensificar la industria extractiva y manufacturera; dar forma jurídica a la reorganización económico-social del país, y fomentar la investigación tecnológica.

Poco antes del 17 de octubre de 1945, el Instituto Alejandro E. Bunge dio a conocer *Soluciones Argentinas a los problemas económicos y sociales del presente* (1945) que comprendía Economía (Política económica, agropecuaria e industrial), Política social (Renta nacional, Problema de la tierra, Problemas del trabajo, Salario y costo de la vida, Problema del infraconsumo, Vivienda popular y Seguridad social), Educación, Demografía y Estadística y censos. La autoría fue asumida colectivamente por el Instituto. La obra aportaba una serie de propuestas, vertebradas por el pensamiento de Bunge, y podía considerarse un programa de gobierno. La presencia de Figuerola indicaba quién sería el destinatario de las *Soluciones*.

La política económica del primer trienio del gobierno iniciado en 1946, con Figuerola como secretario técnico de la Presidencia y Miranda como presidente del Banco Central, amalgamó soluciones económicas procedentes de regímenes económicos y situaciones históricas muy diversos: el corporativismo, la planificación, la nacionalización de algunas actividades económicas y las políticas industriales nacionalistas. El Presidente, en su mensaje inaugural al Congreso, defendió puntos que años antes había preconizado Bunge: política demográfica favorable a la natalidad; modernización del aparato de estadística y censos; intervención del Estado en la economía; creación de una flota mercante nacional; modificación sustancial de aranceles y aforos

Raúl Prebisch.

aduaneros; protección fiscal de la industria del país; logro de la independencia económica; nacionalización de los servicios públicos y en particular de los ferrocarriles; solución del problema de la tierra por vía impositiva, etc. La política de sustitución de importaciones culminó en el trienio 1943-1946, en el marco de una mejora absoluta y relativa del ingreso de los asalariados.

El *Plan Quinquenal 1947-1951*, elaborado por Figuerola y otros, se anunció el primer día de 1947. Era un conjunto de leyes referidas a tres capítulos: gobernación del Estado, defensa nacional y economía. Concebía a la política económica como aquélla dirigida a un mejor uso del factor humano y la tierra. Eran puntos básicos lo demográfico, la educación profesional y la previsión social. La "po-

lítica económica" era una acumulación de doce leyes: de bases sobre inmigración, colonización y población; de arrendamientos rurales y aparcería; del accionariado obrero; de bases para el seguro social; de bases para el fomento de la vivienda; de reorganización de la dirección nacional de la energía; ley nacional de la energía; de pesca y caza marítima; de defensa de la riqueza forestal; creación del centro nacional de investigaciones agropecuarias; de fomento de la industria nacional, y ley y cuerpo de aduanas.

Interpretación del desarrollo económico

La Revolución de 1943 cortó la carrera en el Banco Central de Prebisch, quien reasumió su cargo docente en la Universidad e inició un período de meditación sobre el desarrollo económico, en el que no faltaron viajes por América Latina. Célebre fue su visita al Banco de México en 1944, donde dio una serie de conferencias y publicó *El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países*. Allí refería la desigualdad entre países y su reflejo en la desigualdad en el comercio, y cómo el patrón oro potenciaba la vulnerabilidad ínsita en la condición primario-exportadora. La dicotomía centro-periferia tomó cada vez más vigor en sus trabajos, y de aludir al *centro* y la *periferia* del ciclo económico, mutó, para designar por *centro* a países de mayor desarrollo económico y por *periferia* a los subdesarrollados.

Su fama como experto creció en América Latina, invitado a congresos y por gobiernos (Paraguay, República Dominicana, Venezuela) para crear o mejorar su banca central. Incluso fue mencionado en 1945 para la presidencia del BCRA. En sus viajes dejaba ideas y planes de creación de carreras de Economía.

En Bretton Woods (julio 1944) no faltó su opinión, cautelosa en cuanto al papel de las instituciones financieras internacionales para la periferia y los peligros de restaurar el patrón oro, que fijó en "Observaciones sobre los planes monetarios internacionales".

Entre los muchos asistentes a sus clases en la Universidad se encontraba el ex subgerente general de la Corporación de Transportes de Buenos Aires, ingeniero Francisco García Olano. En el Centro Argentino de Ingenieros fue miembro de la Comisión de Enseñanza y secretario de la comisión especial que en 1944-1945 estudió el problema de los ferrocarriles. En la revista *La Ingeniería* (1944) publicó estudios sobre "planificación técnico-económica". En la revista del Instituto Bunge (1944-1949) publicó estudios sobre política económica argentina, plan de desarrollo argentino para diez años, industria, y Plan Marshall. García Olano se identificaba con el industrialismo del grupo Bunge: "Ningún país sin industria es grande; todo país esencialmente agrícola-ganadero no supera el estado semicolonial" (1944).

Prebisch, en el lapso 1944-1948, fue abandonando su fe en la economía de grandes agregados, poco reveladora de la realidad periférica. Ello no le impidió escribir el texto *Introducción a Keynes* (1947), despedida del barón de Tilton y las teorías del centro. Ir a un enfoque desagregado o sectorial desencadenaría una nueva heterodoxia: el enfoque *estructuralista*, cuyo sustento teórico Prebisch intentó establecer en un curso de Economía Dinámica en la Escuela Nacional de Economía, en México, febrero y marzo de 1949.

La llegada de Perón a la presidencia no fue auspiciosa para Prebisch, quien tomó distancia del gobierno, y a comienzos de 1948 elevó su renuncia a la cátedra. El interventor Pedro J. Arrighi la rechazó, calificándolo entre los "maestros que se han distinguido por su capacidad intelectual y espíritu de investigación" y por ser su personalidad científica, "reconocida mundialmente, honrando a la Facultad que lo cuenta en su claustro". Prebisch reanudó sus clases y reuniones de seminario, a las que asistían Aldo Ferrer, Norberto González, Federico Julio Herschel, Samuel Itzcovich y García Olano. Dos veces la Secretaría de las Naciones Unidas le ofreció integrarse a la recién creada Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que rechazó. Pero al normalizarse el decanato, durante 1948, Prebisch se vio forzado a presentar a fines de noviembre su renuncia al cargo de profesor titular de Economía Política y de director del Instituto de Economía. Un tercer ofrecimiento de las Naciones Unidas para la CEPAL, selló su alejamiento del país.

El hecho suprimió al campeón de reformas académicas que hubieran anticipado dos décadas los estudios económicos argentinos: separar carreras y posgrados en grandes universidades extranjeras. Fueron víctimas los egresados jóvenes, a quienes la universidad no brindaba alternativas de excelencia y las esferas oficiales cesaron de apoyar su adquisición en el exterior mediante becas.

La salida de Prebisch marcó, sin embargo, un punto de inflexión para América Latina. La CEPAL lo invitó a preparar el informe *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, llamado luego "el Manifiesto", presentado en La Habana en mayo de 1949, con la tesis sobre el deterioro de los términos del intercambio entre el centro y la periferia, como mecanismo de apropiación por el centro de los frutos del progreso tecnológico y la mayor productividad. El avance tecnológico y el intercambio desigual se incorporaron así a la explicación del proceso de desarrollo-subdesarrollo. El estudio aglutinó en torno a Prebisch a jóvenes como Celso Furtado, y en 1950 lo llevaría a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL (que ocupó hasta la edad jubilatoria, en 1963). Él mismo escribió el capítulo sobre la Argentina del *Estudio económico de América Latina, 1949*. En el lapso 1950-1955, la etapa clásica de la CEPAL, Prebisch lideró un grupo de notables jóvenes economistas: Furtado, Juan F. Noyola, José A. Mayobre, García Olano, Jorge Ahumada y otros.

RADICACIÓN DE PROFESORES EUROPEOS

La escasa salida de egresados al exterior fue contemporánea de un movimiento inverso, que incorporó a la docencia a profesores europeos emigrados. Al ex gerente de investigaciones económicas del Banco Nacional húngaro, Esteban Cottely (1905-1995), arribado en 1948, se sumaron los profesores rumanos Florin Manoliu, Oreste Popescu y Lascar Saveanu. Manoliu había sido adjunto de Manoilescu entre 1933 y 1940. Popescu (doctor en Ciencias Políticas y Económicas en Innsbruck) difundió la economía espacial, alentó el crecimiento de grupos docentes y de investigación en Bahía Blanca, La Plata y Mar del Plata, creó la "Biblioteca de Ciencias Económicas" publicada por El Ateneo y fundó y dirigió el Instituto de Economía y Finanzas de la UNLP y la revista *Económica*. Rastreó en el pasado argentino el sistema económico de las

misiones jesuíticas, y el pensamiento económico de Belgrano, Echeverría y Gesell. Saveanu dirigió el Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS).

En 1954, la Universidad Nacional de La Plata comenzó a publicar *Económica*, fundada por Popescu. A pesar de sus dificultades de publicación, marcaría en los sesenta y setenta el nivel máximo en análisis económico. Sus aportes provendrían de todos los centros y grupos de investigación del país.

La década del economista

La década 1955-1965, en cuanto a la promoción de estudios económicos, puede calificarse de "edad de oro de los economistas". En este lapso, el Estado fundó sus actos en el conocimiento experto, ya de los nuevos funcionarios del Gobierno Provisional –profesores o graduados de la Facultad de Ciencias Económicas (Eugenio J. Folcini, Eugenio A. Blanco, Roberto A. Verrier, Adalbert Krieger Vasena, Alizón García, Juan Llamazares)–, el asesoramiento de una Junta Consultiva (en la que figuró Díaz Arana), en las intervenciones federales (Julio H. G. Olivera, ministro de Asuntos Económicos de San Luis), en la diplomacia (Aldo Ferrer, consejero de la embajada en Londres) o de funcionarios de las Naciones Unidas. Se alentó la formación de jóvenes economistas, nacieron asociaciones, se reanudó la actividad académica, se crearon carreras, se apoyaron estudios de posgrado en el exterior y se crearon entes públicos y privados servidos por economistas.

Dicho gobierno solicitó el asesoramiento de Prebisch, quien lo brindó en *Informe preliminar acerca de la situación económica* (1955),

Francisco Valsecchi.

Moneda sana o inflación incontenible y *Plan de restablecimiento económico* (1956). Se restituyeron independencia y libertad a las academias nacionales (decreto 4362 de 1955), incluida la Academia Nacional de Ciencias Económicas, que desde 1941 no renovaba sitiales. Por último, se permitió la creación de universidades privadas (decreto 6403 de 1955).

Los valores humanos en Economía

Cuando, en 1956, la Academia de Ciencias Económicas llamó a inscripción para cubrir diez sitiales de sus dieciocho vacantes, Francisco Valsecchi, que venía de una larga actuación docente y de fundación de instituciones

educacionales (como la Escuela Superior de Economía) se contó entre los nuevos académicos. Eligió como tema de su discurso de incorporación la reinserción de los valores cristianos en la economía, que ya había presentado en la revista de Bunge, cuyo sitial pasó a ocupar. En *Los valores humanos en la economía*, Valsecchi estableció que los valores humanos son criterio supremo de la estructuración de la vida económica.

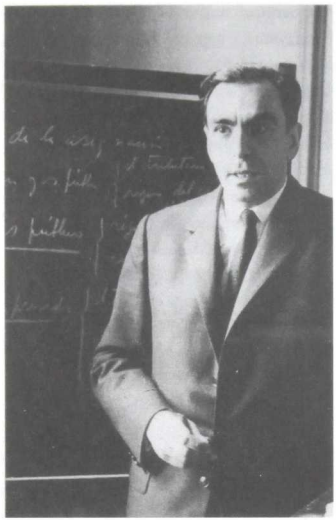
Poco después, participó en la fundación de la Asociación Argentina de Economía Política, con Olivera, Popescu, Ferrer, García Olano, Roberto y Juan Alemann, Broide, Benjamín Cornejo, Carlos Moyano Llerena, Conrado Helbling, Pinedo y Ovidio V. Schiopetto.

Los trabajos, ideas y aportes de Valsecchi no caben en el espacio disponible. Pero la revolución neoliberal, iniciada en 1976, alteró tan radicalmente la vida argentina, que merece recordarse la respuesta que ofreció en 1979 –en plena dictadura– a la disyuntiva entre Estado o mercado. El Estado –afirmó– no puede autoexcluirse de ciertas acciones, ni excluir de sus beneficios a clases sociales, sectores productivos o regiones geográficas. El Estado debe ordenar la organización económica para asegurar los valores humanos. Así, la economía queda al servicio del hombre. Las fuerzas ciegas del mercado no llevan la economía al servicio del hombre, 1°) por ser un modelo excluyente, en que la producción no se realiza en beneficio de la gran masa de los consumidores; 2°) por su falla congénita, la inestabilidad; 3°) por conducir a pronunciadas y crecientes desigualdades, y 4°) por excluir del goce de la libertad a los económicamente débiles o a los que no tienen las mismas oportunidades en los puntos de partida. Debe el poder público actuar para prevenir y corregir deficiencias y excesos de la libre iniciativa privada, y asistir y promover ciertas actividades, para hacerlas más eficientes o hacerlas surgir donde no existen. No puede renunciar, en el campo de la producción, a fomentar ciertos ramos, fijar determinados precios, regular algunos cultivos, proteger a industrias incipientes, dar créditos de fomento; en el consumo, a proteger a las clases populares, fijando precios de bienes y servicios indispensables del presupuesto familiar; en la distribución, a beneficiar a los trabajadores en relación de dependencia, para que se verifique la justicia social.

EL ENFOQUE ESTRUCTURAL

En 1955-1956, a través de una serie de notas sobre problemas económicos del momento, publicadas en *La Razón*, llegó al público el nombre de un pensador notable de la ciencia económica, Julio H. G. Olivera (nacido en 1929). Él recuperaría en la Universidad de Buenos Aires la economía matemática, la dinámica económica y la investigación científica, decaídas tras jubilarse Gondra y emigrar Prebisch. Olivera, en sus clases y en su seminario de Análisis Económico, ayudaba a alumnos sobresalientes a capacitarse en técnicas de análisis avanzado. Futuros notables economistas adquirieron con él una base científica, como Rolf Mantel, Miguel Sidrauski, Héctor Diéguez, Ana María Martirena, Ángel Fucaraccio, Guillermo A. Calvo, Carlos A. Rodríguez, Luisa Montuschi, Jorge E. Fernández Pol, Alfredo Canavese y otros.

Estudiantes de la carrera de contador público, como Miguel Sidrauski y Héctor Diéguez, se vieron atraídos en 1959 por la Licenciatura en Economía y hallaron en Olivera un



Julio H. Olivera, dicta una clase en 1959.

guía. La mente de Sidrauski, según la imagen ofrecida por Olivera, funcionaba como un dardo; la de Diéguez, como un molino.

El bienio 1957-1958 vio un sustancial avance en el análisis de la inflación, con la teoría *no monetaria*, elaborada por Olivera. Fue contratado en septiembre de 1958 para supervisar los servicios de investigación económica del Banco Central y como subgerente general, dirigió los estudios e investigaciones económicas. Creó la Comisión de Análisis Monetario, grupo que también discutía novedades científicas o efectuaba seminarios en un Centro de Análisis Económico.

Los estudios sobre inflación en América Latina, que promovió la CEPAL en 1959, vincularon con esa institución a Olivera. Éste, que en octubre había presentado en la Asociación de Economía Política la conferencia "Teoría no monetaria de la inflación" –que dio el marco en que se desarrolló el enfoque *estructuralista* de la inflación– fue el llamado para analizar el caso argentino.

A fines de 1961, el decano Chapman invitó a Olivera a acogerse al régimen de dedicación exclusiva. Para hacerlo, renunció al Banco Central en 1962. Tal decisión marcó el comienzo del período de mayor productividad de su labor científica, concretada en estudios sobre dinámica de la distribución del ingreso, equilibrio monetario y ajuste internacional, estructuralismo latinoamericano, la universidad como unidad de producción, inflación estructural y política financiera, crecimiento económico y seguridad jurídica, reforma del sistema monetario internacional, devaluaciones finitas, el comercio como sucedáneo perfecto de la movilidad de factores y otros, todos aportes valiosos a cada campo, escritos con proverbial concisión, elegancia, erudición y rigor matemático. En 1963 fue designado miembro titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

DESARROLLISMO Y PLANIFICACIÓN

La obra *Petróleo y política* (1954) de Arturo Frondizi desmenuzó una actividad crítica para el desarrollo económico argentino. Era también signo de una movilización dirigida a acumular fuerzas para reemplazar un régimen en disolución, e iniciar una revolución para cambiar tres aspectos "concretos y esenciales": reforma agraria, industrialización y democratización económica. Con el grupo de Frondizi y Oscar Alende ya colaboraba Aldo Ferrer como asesor económico del Comité Nacional de

la Unión Cívica Radical y su bloque de diputados nacionales; a ellos se sumó Norberto González, vuelto de Inglaterra en agosto de 1955. El triunfo de Frondizi abrió cauce a la estrategia de concentrar recursos en un solo sector estratégico: el petróleo.

De 1958 a 1960, la actividad en la provincia de Buenos Aires fue intensa. Con Aldo Ferrer como ministro de Economía y Hacienda y Ángel Monti como subsecretario, se creó la Junta de Planificación Económica, dirigida por Norberto González, con la colaboración de Alfredo Eric Calcagno, Ricardo F. Cibotti, Oscar Cornblit, Osvaldo Fernández Balmaceda, Héctor Grupe, Federico Julio Herschel y Samuel Itzcovich.

En 1958, la Junta de Planificación Económica de Buenos Aires fundó la *Revista de Desarrollo Económico*, cuyo primer número apareció en 1959. Allí se publicó el estudio "El sistema impositivo de la Provincia de Buenos Aires", escrito por Herschel. Retomaba un tema de Bunge: incrementar el número de propietarios rurales y promover la subdivisión de la tierra, a través de un impuesto progresivo al latifundio, replanteado como impuesto al valor de la tierra, de alícuota progresiva según la extensión y el carácter baldío o productivo del suelo.

Después de salir del gobierno de la provincia de Buenos Aires, Norberto González y Oscar Cornblit procuraron continuar aquella experiencia, y ello originó el Instituto de Desarrollo Económico y Social, en 1960. En su seno se reinició en 1961 la revista *Desarrollo Económico*, que continuó todo el período.

En mayo de 1963, Ferrer publicó *La economía argentina*, la obra de historia económica nacional más transitada por los estudiosos de la especialidad en las dos últimas décadas del período.

Ferrer desempeñó altos cargos de conducción económica: ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación (1970) y ministro de Economía y Trabajo de la Nación (1971). Durante la dictadura iniciada en 1976, fue, con Prebisch, duro crítico de su política económica, a la que ambos denominaron "retorno de la ortodoxia".

FORMACIÓN ACADÉMICA DE ECONOMISTAS

Tres carreras de economía se crearon en 1958. En marzo, el rector de la Universidad Nacional del Sur aprobó, impulsada por Saveanu, la primera Licenciatura en Economía de las universidades nacionales. El mismo mes, el Episcopado declaró fundada la Universidad Católica Argentina, en la que, sobre la base de la Escuela Superior de Economía, creó la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, que ofreció la carrera de economista. En octubre, la Comisión de Plan de Estudios de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires entregó su informe sobre la creación de la Escuela de Economía Política, con grado habilitante de licenciado en Economía Política. Y en noviembre, el Consejo Superior de dicha universidad, presidido por Risieri Frondizi, aprobó el nuevo ordenamiento de carreras. Bajo el decanato de Camilo Dagum, en 1966, la Universidad Nacional de Córdoba creó la Licenciatura en Economía, a la vez que inauguró una nueva sede para su Facultad de Ciencias Económicas en la Ciudad Universitaria.

A los pocos años de crearse las carreras, se diseñaron programas para el perfeccionamiento de estudiantes y graduados en grandes universidades extranjeras. Del impulso

para cambiar proveniente del rectorado de la Universidad de Buenos Aires (Risieri Frondizi) y del decanato de Facultad de Ciencias Económicas (Chapman) en 1961 nació el Programa de Desarrollo de la Escuela de Economía, consistente en el dictado local de cursos trimestrales por profesores de Oxford y Cambridge. El programa buscaba mejorar la enseñanza de la economía, con profesores de primera línea, evitando el pensamiento único, atribuido a Chicago, orientación que se prefería ventilar con pluralismo de ideas y enfoques. A fines de 1961, la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA aprobó el programa, aceptando un subsidio de Fundación Ford. Puesto en práctica desde 1962, llegaron Walter Reddaway (Desarrollo económico), Leonard Joy (Economía agraria), Walter T. Newlyn (Teoría monetaria), Edward J. Mishan (Economía del bienestar), Eprime Eshag (Economía internacional), Charles Prou (Cuentas nacionales), Paul Streeten (Integración económica), Charles Clayton (Política monetaria). La dirección se confió a Norberto González, G. D. N. Worswick y Phyllis Deane. Entre algunos alumnos que cursaron el programa, figuraban Héctor L. Diéguez, Miguel Sidrauski, Miguel Teubal, Oscar Braun, Ángel Fucaraccio, Arturo Meyer y Jorge Katz. El programa se cumplió entre 1962 y 1964 y permitió otorgar, en 1963, tres becas a graduados (Raúl E. Cuello, Miguel Sidrauski, Miguel Teubal) y una en 1964.

La Universidad Nacional de Tucumán, desde 1960 hasta fin de siglo, envió a perfeccionarse en el exterior más de cien graduados. Papel principal cumplió Adolfo César Diz, quien estuvo en Tucumán entre 1958 y 1966, como director del Departamento de Economía y luego fundó el Instituto de Investigaciones Económicas. El Programa Cuyo, ofrecido inicialmente a la Universidad de Tucumán, pasó a la Universidad Nacional de Cuyo. El Programa se cumplió con la colaboración de profesores de las universidades de Chicago (Arnold C. Harberger, Larry Sjaastad) y Católica de Chile (Ernesto R. Fontaine, Raúl E. Yver). Comprendía el dictado de cursos en Mendoza a alumnos de Mendoza, Córdoba, Tucumán y Salta. Cada curso duró dos años y se dictó a tres promociones (1961-1966). Con el Programa, en 1962 se inició una corriente que, mediante becas, llevó a docentes y egresados a realizar estudios en otros países. Los primeros becarios fueron a la Universidad de Chicago. Entre los que surgieron del Programa que cursaron estudios en Chicago, figuran Ana María Claramunt, Aldo A. Dadone, Edgardo Decarli, Eusebio Cleto del Rey, Claudio M. Loser, Enrique Marín, Miguel A. Martínez, Raúl E. Soria, Sergio Vernier, Juan M. Verstraete y Juan A. Zapata. Posteriormente, también cursaron estudios en Chicago Coloma Ferrá y Osvaldo Schenone. A diferencia del programa de la UBA, el Programa Cuyo se ligaba a una misma universidad, aunque en los setenta hubo becados a otras universidades.

La Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Nacional del Sur no organizaron programas similares, pero sus graduados más brillantes viajaban al exterior con becas generales de la OEA y de la fundación Fulbright. La Universidad Nacional de Córdoba siguió igual camino: Aldo A. Arnaudo (Yale), Rinaldo A. Colomé (Vermont), Héctor R. Gertel (Stanford), Ernesto Rezk (York), Aníbal A. Arcondo (París), Luis E. Di Marco (Berkeley).

A fines de los sesenta maduraron trabajos de argentinos en el exterior, acogidos en revis-

tas exigentes. El estudio de Sidrauski salió en *American Economic Review*. La tesis de Mantel, en *Yale Economic Papers*. El estudio de Braun (con Joy), en *Economic Journal*.

LA INVESTIGACIÓN: CENTROS, CONGRESOS, PUBLICACIONES

En 1958 se creó el Instituto Torcuato Di Tella, cuyo Centro de Investigaciones Económicas empezó a funcionar en agosto de 1960, dirigido por Federico Herschel, con los investigadores jefes Felipe Tami, Javier Villanueva y Eduardo A. Zalduendo.

En Santa Fe se creó, en 1959, el Consejo Federal de Inversiones (CFI), para promover el desarrollo económico integral. Junto al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), fundado en 1961, ello significó una importante demanda de economistas.

Un primer trabajo del Instituto Di Tella fue *Relevamiento de la estructura regional de la economía argentina*, patrocinado por el CFI, con dirección de Norberto González (matriz de insumo-producto), Héctor Grupe (modelo gravitacional), Alberto Fracchia (ingreso nacional) y Felipe S. Tami.

En la Facultad de Ciencias Económicas de Buenos Aires, su Consejo Directivo designó en 1961 a Olivera director interino del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Tras evaluar experiencias, halló óptimo formar un único equipo, para aprovechar de modo completo y flexible el personal, integrado con "investigadores y ayudantes de investigación suficientemente calificados", hallables en "estudiantes sobresalientes de la Licenciatura en Economía y del Doctorado". Los colaboradores iniciales fueron Mario Marzana, Arturo O'Connell, Mauricio Teubal, Miguel Sidrauski, Héctor Luis Diéguez, Oscar Altimir y Nélida Muffatti, ex alumnos de sus cursos o del seminario de Análisis Económico. Se investigarían temas de interés general, antes que problemas corrientes de política económica; podrían desarrollarse en la dirección teórica o en la histórica-institucional. Sendos seminarios las apoyarían: Análisis económico superior y Movilidad de recursos productivos en la agricultura.

En la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de Buenos Aires, por iniciativa de Oscar Varsavsky, comenzó a formarse en el Instituto de Cálculo un grupo de modelistas orientados a la aplicación de la experimentación numérica a la política económica.

Al asumir Olivera el rectorado de la Universidad de Buenos Aires (1962), la dirección de su Instituto pasó a Guido M. Di Tella, quien a su vez se apoyó en Adolfo Canitrot como vicedirector. El primer personal, casi todo en el exterior, se renovó con la incorporación (1964) de investigadores nuevos; entre ellos, Elías Salama.

Merece consideración especial el CONADE, que en los sesenta llenó un vacío en otros sectores del Estado y alcanzó esplendor bajo la dirección de Roque Carranza y Manuel San Miguel. Constituyó una masa crítica de economistas, agrupados en equipos o sectores: global, agropecuario, industrial, público, externo, financiamiento, transporte, salud pública, vivienda, energía y modelos. Dos equipos, originados en convenios con organismos internacionales, eran dirigidos por funcionarios internacionales. El equipo de Distribución del ingreso y cuentas nacionales en la Argentina 1950-1963 –nacido en un convenio entre CONADE y CEPAL, dirigido por Alberto Fracchia

con la colaboración de Juan V. Sourrouille, Oscar Altimir y Horacio Santamaría– en 1964 publicó sus resultados. El programa conjunto OEA-BID-CEPAL de Tributación fue dirigido por Herschel. Ambos equipos quedaron luego en el CONADE. Funcionó, entre 1963 y 1966, un Servicio de Asesoramiento sobre Desarrollo, de la Universidad de Harvard, dirigido por Richard D. Mallon, con Willy van Rijckeghem y Geoffrey Maynard. Entre otros aportes del CONADE, se contó el programa monetario, debido a Enrique Folcini.

Los centros de investigación y economistas del CONADE y el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) en 1963 comenzaron a intercambiar experiencias y proyectos. Ello condujo a convocar una reunión de centros de investigación económica en diciembre de 1964. En la segunda reunión, los centros acordaron con la Asociación de Economía Política celebrar congresos conjuntos y se invitó a los miembros de los centros a afiliarse a dicha asociación. A partir de 1965, gran número de economistas se afilió a la misma.

Se crearon otros centros de investigación: la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), sostenida por compañías privadas poderosas, consagrada al principio de la libre empresa; el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), vocero de empresarios urbanos menores, inclinado a la defensa del capital nacional, la intervención estatal, la planificación y la nacionalización con sentido social; el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la Confederación General Económica de la República Argentina; la Oficina de Estudios para la Cooperación Económica Internacional (OECEI) de Fiat Concord; y grupos de estudios de la Unión Industrial, además de grupos u oficinas en bancos privados, asociaciones empresarias de segundo grado y sindicatos. Tales centros significaron una demanda de economistas más dinámica que la de las universidades, que compensaba la tendencia a emigrar del economista joven.

Fachada del edificio de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, donde funcionó anteriormente la Facultad de Medicina.

En 1965, el CONADE elaboró el *Plan Nacional de Desarrollo 1965-69*. Luego de junio de 1966, el gobierno de la Revolución Argentina consolidó el aparato estatal. La creación del Consejo Nacional de Seguridad, con la partición del país en ocho regiones de desarrollo (Metropolitana, Pampeana, Centro, Comahue, Patagonia, Cuyo, Noroeste y Nordeste) con sendas oficinas regionales, dio una sobrevida al CONADE, que produjo el *Plan Nacio-*

nal de Desarrollo y Seguridad, 1971-75, aprobado en mayo de 1971. Luego, falto de respaldo del Ministerio de Economía, el organismo declinó y parte del personal calificado se dispersó en otros sectores de la administración pública o emigró.

La ruptura institucional de 1966 desplazó la investigación económica hacia ámbitos privados: el Instituto Torcuato Di Tella y el IDES. La Confederación General Económica de la República Argentina (CGE) creó el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras, con un equipo de especialistas dirigido por Oscar Altimir y Hernán Aldabe. Ex funcionarios del gobierno de Illia, de formación contable, hallarían un foro y posición de resistencia en el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de Buenos Aires.

También se desplazó a la órbita privada la difusión de trabajos. La continuidad de la *Revista de Ciencias Económicas* fue asumida por el Colegio de Graduados en Ciencias Económicas. FIEL publicó *Indicadores de coyuntura*. El IADE editó *Realidad Económica*. El Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE lanzó sus *Estudios sobre la economía argentina*. Y el Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Di Tella, que en 1965 había iniciado la serie *Documentos de Trabajo*, que recogía sus aportes, incrementó vertiginosamente sus títulos.

La investigación científica en el período 1973-1975 abordó los temas que proponía la nueva realidad: lugar preferente ocupó el estudio de la distribución (funcional y personal) del ingreso y las políticas redistributivas, la dependencia tecnológica, el desarrollo industrial, el uso y renta de la tierra, demanda y comercialización de carne, inflación y estabilización, finanzas provinciales, estanflación, empresas multinacionales y empresas del estado. Como temas de estudio teórico, aparecieron el teorema del valor-trabajo, el intercambio desigual y la teoría de las empresas transnacionales.

En 1973-1975, el impulso a la investigación provino del exterior. La CEPAL creó una Oficina en Buenos Aires (diciembre 1973), por convenio entre su Secretaría Ejecutiva y el gobierno argentino. En 1974 inició su actividad, dirigida por Alfredo Eric Calcagno, Ricardo Cibotti, Alberto Fracchia y otros. La Oficina se abocó a estudiar la economía argentina y regional. En 1974, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) abrió un programa argentino, cuyo secretario general (1975-1979) fue Arturo O'Connell. En 1983 inició el Área Economía, con Daniel Azpiazu y Hugo Nochteff.

Las situaciones políticas excepcionales resintieron la regularidad de las reuniones de la Asociación de Economía. En 1966 no celebró su reunión anual. No obstante, se repuso y reanudó sus reuniones en San Miguel de Tucumán, Bahía Blanca, La Plata, Rosario, Resistencia y Capital Federal (1967-1972). En 1973 declinó la investigación en universidades, y la Asociación, cuyos congresos se nutrían de ella, hubo de suspender de nuevo ese año su congreso anual. Lo reanudó en Córdoba, Mar del Plata, Salta, Santa Rosa, Embalse, Mendoza, Mar del Plata, Bahía Blanca, La Plata y San Miguel de Tucumán (1974-1983).

Entre 1976 y 1983 se crearon nuevos centros privados de investigación y docencia: En 1978, el Centro de Estudios Macroeconómicos Argentinos (CEMA), con Carlos A. Rodríguez y Roque B. Fernández, doctorados en Chicago; la Fundación Mediterránea, creada y dirigida por Domingo F. Cavallo, graduado de la Uni-

versidad Nacional de Córdoba y doctorado en Harvard (presidente del Banco Central en 1982); y el Centro de Estudios del Estado y la Sociedad (CEDES), inspirado por Adolfo Canitrot, ingeniero de la UBA y doctorado en Stanford. En ciencia e investigación se estudió con preferencia la macroeconomía monetaria y la economía aplicada.

Si se compara el principio y el final de esta concisa historia, con mínimo error puede afirmarse que la ciencia económica argentina es fruto del siglo XX. De apenas existir en 1914, en 1983, en cambio, los trabajos de argentinos – Prebisch, Olivera, Popescu, Mantel, Sidrauski, Ferrer, Braun, Calvo y otros– estaban incorporados de modo permanente en los textos especializados. Al cabo del período, el curso del pensamiento económico no era –por citar una imagen propuesta por Olivera en 1963– "la flecha de Zenón, que elevándose se inmoviliza, sino la flecha de Evandro, que ascendiendo siempre se transforma en estrella".

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

El único trabajo de conjunto sobre los temas abordados en este capítulo es el de Luis Roque Gondra, "Evolución del pensamiento económico en la República Argentina", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, 1943, que sólo llega a la fecha indicada. También apareció como capítulo de la obra del mismo autor, *El pensamiento económico latinoamericano*, México, 1945, págs. 9-35. Varios datos se tomaron de José María Dagnino Pastore, *Crónicas económicas argentinas, 1969-1988*, Buenos Aires, 1988, y de Manuel Fernández López, *Cuestiones económicas argentinas*, Buenos Aires, 2000. Una sucinta relación del pensamiento económico del siglo XX, "Los economistas argentinos que hicieron historia", apareció en el suplemento económico del diario *Clarín*, Buenos Aires, 10 de octubre de 1999, págs. 10-11.

Entre las obras generales sobre los planes económicos, se sugiere el libro de Luisa Montuschi y Vicente Vázquez-Presedo, *Plan y laissez faire en la economía contemporánea*, Buenos Aires, 1970, capítulo 5, que cubre los planes entre 1933 y 1969, y el de Juan Carlos De Pablo, *Política económica argentina*, Buenos Aires, 1984. Estas obras sólo cubren experiencias posteriores a la Primera Guerra Mundial. Las anteriores pueden verse en el trabajo de Raúl Prebisch, *La acción de emergencia en el problema monetario*, Buenos Aires, 1932, donde el autor trata la política monetaria y cambiaria hasta 1930, y que fue reproducida como capítulo 55 de sus *Obras 1918-1948*, tomo II, Buenos Aires, 1991, págs. 42-67. Sobre el Plan de 1933, véanse los capítulos 62 y 63 de ese mismo tomo, págs. 146-306. La reforma bancaria fue tratada en las ediciones de la *Revista Económica del Banco de la Nación Argentina*, Buenos Aires, 1934-1935. Los documentos oficiales pueden verse en los capítulos 67 a 72 del ya mencionado tomo II de Prebisch, *Obras*, págs. 351-422.

La política anticíclica de 1937-1938 se trata en Banco Central de la República Argentina, *Memorias anuales*, Buenos Aires, 1938 y 1939, reproducidas como capítulos 89 y 90 en Prebisch, *Obras* cit., vol. II, págs. 647-666. El texto del Plan 1940 aparece completo en esta última obra, vol. II, págs. 92 y 677-714. Lo examina Juan J. Llach, "El Plan Pinedo de 1940,

su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo", *Desarrollo Económico*, vol. 23, nº 92, Buenos Aires, enero-marzo 1983, págs. 515-558.

La acción del Consejo Nacional de Postguerra puede seguirse en *Revista de Economía Argentina* y en *Ordenamiento Económico Social*, Buenos Aires, 1945, reproducido en *Desarrollo Económico*, vol. 20, nº 77, Buenos Aires, abril-junio 1980, págs. 93-120.

El Primer Plan Quinquenal y el Plan Económico de 1952 son estudiados por A. VERCESI, "Influencia del pensamiento keynesiano en la política económica peronista (1946-1955)", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política* (en adelante, citados como *AAEP*), XXX Reunión Anual, vol. 4, Río Cuarto, 1955, págs. 977-996.

Los informes de Prebisch de 1955-1956 se difundieron ampliamente. Pueden hallarse en BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *Memoria Anual 1955*, Apéndice I, Buenos Aires, 1956.

Sobre la política de Arturo Frondizi, véase ROGELIO FRIGERIO, *Los cuatro años (1958-1962). Política económica para argentinos*, Buenos Aires, 1962. La del gobierno de Illia, puede consultarse en el artículo de uno de los protagonistas de esa experiencia, E. GARCÍA VÁZQUEZ, "La economía durante la presidencia de Illia", *Desarrollo Económico*, vol. 34, nº 134, Buenos Aires, julio-septiembre 1994, págs. 291-295, y también, de dicho autor, el capítulo IV de su obra citada de 1995.

En lo relativo a la política económica de Krieger Vasena, véase DE PABLO, *op. cit.*, págs. 93-146. Sobre otros aspectos de la política de Onganía, el libro de GREGORIO SELSER, *El Onganiato*, Buenos Aires, 1973, reproduce agudos artículos periodísticos de la época.

La política *populista* se trata en el trabajo de ADOLFO CANITROT, "La experiencia populista de redistribución de ingresos", *AAEP*, XXVIII Reunión Anual, Mar del Plata, 1975, reproducido también en *Desarrollo Económico*, vol. 15, nº 59, Buenos Aires, 1975, págs. 331-351. Véase, además, DE PABLO, *op. cit.*, págs. 147-184.

La política de Martínez de Hoz es examinada por ALBERTO E. G. MÜLLER y MARTÍN G. RAPETTI, "Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz", *AAEP*, XXXV Reunión Anual, Córdoba, 2000; DE PABLO, *op. cit.*, págs. 231-329, y FRANCISCO VALSECCHI, "Presencia del Estado en la vida económica", *El Derecho*, Buenos Aires, 1979. La crítica de PREBISCH al monetarismo y al liberalismo apareció en su "Retorno a la ortodoxia", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 1, Madrid, enero-junio 1982, págs. 73-78. Las ponencias del seminario "La construcción de la democracia argentina" se publicaron en RAÚL PREBISCH, ALDO FERRER y CELSO FURTADO, *Deuda y soberanía*, Buenos Aires, 1984.

Los orígenes de la Asociación Argentina de Economía Política son reseñados por JULIO H. G. OLIVERA, "Asociación Argentina de Economía Política: los años iniciales", *AAEP*, vol. 1, Buenos Aires, 1987, págs. 49-56. En *Desarrollo Económico*, vol. 5, nº 17-18-19, Buenos Aires, abril-diciembre 1965, se reproducen los trabajos de la Primera Conferencia Anual de Centros de Investigación Económica, realizada en Embalse, y entre ellos, A. A. ARNAUDO, "Presentación", narra el proceso que llevó a ese encuentro.

La Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en 1919 publicó unos *Anales*, con los antecedentes de su creación, programas, etc. En el cincuentenario de

la Facultad, la *Revista de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, julio-diciembre 1963, dedicó su número a la celebración. El discurso del decano PASSALACQUA reseña en forma pormenorizada la trayectoria de la Facultad; el trabajo de CAÑELLAS, "Laudator Temporis Acti", rememora los estudios en los años iniciales, con recuerdos de docentes notables. En 1983, la misma Facultad dio a conocer *70º aniversario de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires*, con datos de la institución, y en 1988 repitió esa publicación, con nuevos materiales.

Los datos sobre la Academia se tomaron de ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS, *60º Aniversario*, Buenos Aires, 1974. Sobre la Escuela Superior de Economía y la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Católica Argentina, véase J. C. DE PABLO, *Héctor Luis Diéguez, Miguel Sidrauski y los comienzos de la licenciatura en economía en la Argentina*, Buenos Aires, 1995. En lo referido a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Rosario, puede consultarse AUTORES VARIOS, *Testimonios para la historia de la Facultad de Ciencias Económicas en el 60º aniversario de su fundación*, Rosario, 1979. Sobre la perteneciente a la Universidad Nacional de Córdoba, véase A. M. DÍAZ CAFFERATA, N. GARCÍA y H. G. MORALES DE MAREGA, "Sesenta años de economía en Córdoba: 1939-1999", *Revista de Economía y Estadística*, Córdoba, septiembre de 2000. Sobre Lascar Saveanu y la Universidad Nacional del Sur, puede verse el artículo de RICARDO BARA, "Recordando al Dr. Lascar Saveanu", *Estudios Económicos*, vol. XIV, nº 31-32, Bahía Blanca, enero-diciembre 1998, págs. 1-6. Sobre la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán, véase la publicación de dicha institución, *50 años de la Facultad de Ciencias Económicas, 1947-1997*, San Miguel de Tucumán, 1997.

La obra colectiva *Métodos cuantitativos en las ciencias sociales*, Buenos Aires, 1979, contiene el homenaje de los discípulos de Barral Souto a su maestro. Véase también M. FERNÁNDEZ LÓPEZ, "La larga marcha hacia la programación lineal", *AAEP*, XXVII Reunión Anual, vol. I, Buenos Aires, 1992, págs. 797-808.

Entre las publicaciones de ALEJANDRO E. BUNGE, véase *Una nueva Argentina*, Buenos Aires, 1940, con una bibliografía del autor, compilada por EMILIO LLORENS, EDUARDO A. COGHLAN y CÉSAR H. BELAUNDE. También pueden consultarse los trabajos de JOSÉ LUIS DE IMAZ, "Alejandro E. Bunge, economista y sociólogo (1880-1943)", *Desarrollo Económico*, vol. 14, nº 55, Buenos Aires, octubre-diciembre 1974, y CARLOS MOYANO LLERENA, "Alejandro E. Bunge y la independencia económica nacional", *Revista de Economía Argentina*, Año XXXIV, nº 394-395, Buenos Aires, abril-junio 1951, págs. 37-42.

Luis Roque Gondra es recordado por A. M. LILIEDAL, "El Dr. Luis Roque Gondra. Su influencia en los estudios económicos argentinos", *Económica*, año VII, nº 27-28, La Plata, 1961, y JULIO H. G. OLIVERA, "Luis Roque Gondra y los estudios de economía matemática en la Argentina", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, 1977, págs. 307-320.

La obra colectiva compilada por MIGUEL TEUBAL, *Teoría, estructura y procesos económicos*, Buenos Aires, 1998, contiene trabajos en honor al doctor Julio H. G. Olivera escritos por sus discípulos. La vida y la obra de Prebisch son reseñadas por ORESTE POPESCU, "Raúl Pre-

bisch (1901-1986) In Memoriam", *AAEP*, XXI Reunión Anual, Salta, 1986. Sobre Prebisch estudiante y profesor, véase M. FERNÁNDEZ LÓPEZ, "Raúl Prebisch y la Universidad de Buenos Aires", en *El pensamiento de Raúl Prebisch*, Buenos Aires, 1989. Las obras de dicho economista se compilaron en dos colecciones: FUNDACIÓN RAÚL PREBISCH, *Obras, 1919-1949*, Buenos Aires, 1991-1993, y A. GURRIERI (comp.), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, 1982, que abarca el período 1949-1963. Ambas obras reproducen el llamado "Manifiesto", cuyo título es "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". El ambiente de la CEPAL lo recuerda CELSO FURTADO, *La fantasía organizada*, Buenos Aires, 1988. El catálogo de las obras de Prebisch, realizado por O. J. BARDECI, fue editado por la COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL), *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*, Santiago de Chile, 1987. También consúltese A. LOURO DE ORTIZ, *El grupo Pinedo-Prebisch y el neoconservadorismo renovador*, Buenos Aires, 1992.

Finalmente, el libro colectivo editado en honor de Francisco Valsecchi, *La economía como disciplina científica*, Buenos Aires, 1982, contiene datos de su trayectoria y publicaciones.

35. Finanzas públicas, moneda y bancos (1914-1945)

Javier Ortiz

La Argentina ingresó a la década de los años treinta sacudida por el más fuerte cataclismo que tendría lugar en la economía mundial durante todo el siglo veinte: la Gran Depresión. Este evento, por su intensidad y dramatismo, contribuirá en forma protagónica a producir una verdadera revolución en el estado de las finanzas públicas del país, en su moneda, en su sistema bancario y en sus instituciones en general, del mismo modo que lo hizo en tantos otros países.

Para poder analizar los eventos que ocurrieron durante los años treinta y cuarenta, resulta necesario retrotraerse algunos años, de modo tal de entender más adecuadamente el conjunto de factores que precedieron a la terrible crisis que se desató a escala mundial en 1929.

La Primera Guerra Mundial y el Patrón Cambio Oro de entreguerras 1914-1929

Luego del estallido de la Primera Guerra Mundial a mediados de 1914, la mayoría de los países beligerantes encontraron imposible mantenerse dentro del sistema de Patrón Oro al cual hasta entonces adherían.

Como resultado de los gastos incurridos para sostener la guerra, así como por la devastación que produjo en sus economías, las finanzas públicas de estos países se deterioraron significativamente. Al no poder financiar sus crecientes gastos con nuevos incrementos de impuestos o colocaciones de deuda, los gobiernos recurrieron eventualmente a sus bancos de emisión para financiarse.

Este proceso de emisión inflacionaria desató un aumento sostenido de precios que resultaba incompatible con la adherencia a un sistema de tipo de cambio fijo. Por lo tanto, los países industrializados lo abandonaron y dejaron que sus monedas se depreciaran. La excepción fue Estados Unidos, que sólo permaneció por un período breve fuera del Patrón Oro, al que regresó en junio de 1919 seguido por un grupo de países muy vinculados con su economía, como Cuba, Panamá, Nicaragua y las Filipinas.

Entre 1914 y 1920, por citar sólo unos pocos ejemplos, los precios mayoristas crecieron a una tasa anual del 23% en Dinamarca, 30,3% en Francia, 55,5% en Alemania, 35,2% en Italia, 24,4% en Noruega, 23,5% en Suecia y 20,9% en Inglaterra. En 1921, y en presencia de la recesión más importante del período de entreguerras anterior a la Gran Depresión, los

precios declinaron violentamente (42,7% en Dinamarca, 31,3% en Francia, 8,2% en Italia, 21,9% en Holanda, 21,9% en Noruega, 14,4% en España, 37,9% en Suecia, 24,5% en Suiza, 36% en el Reino Unido y 14,8% en los Estados Unidos). No es de extrañar que, en este contexto, cualquier esfuerzo por estabilizar los tipos de cambio fracasara y que el mundo entrara en un período de flotación casi completa de sus monedas.

En presencia de tanta inestabilidad monetaria, los tipos reales de cambio fluctuaron dramáticamente, por lo que ya a principios de los años veinte, y con el buen recuerdo de los años de preguerra, surgió un fuerte consenso en los círculos financieros y aun en el público en general, acerca de las virtudes de retornar a un sistema con las características del régimen de Patrón Oro. El regreso a tal sistema era visto como un prerrequisito para crecer, ya que se pensaba que la estabilidad cambiaria y de precios permitiría la reaparición en gran escala del comercio internacional, así como de los flujos internacionales de factores productivos: trabajo, capital y tecnología. Todo esto, se argumentaba, traería aparejados años de bonanza y crecimiento similares a los experimentados a fines del siglo XIX así como los observados en el siglo XX durante los años previos a la Primera Guerra Mundial.

Ya en 1918, el Cunlife Committee reunido a instancias del Tesoro del Reino Unido, había exhortado al gobierno de Gran Bretaña a volver al Patrón Oro a la paridad original, señalando además las virtudes del ordenamiento cambiario existente hasta 1914. En Bruselas, en 1920, representantes de 39 países recomendaron a sus gobiernos emprender reformas monetarias y fiscales que culminaran con una vuelta ordenada de estos países a un sistema basado en tipos de cambio fijos con el oro. Finalmente, en 1922, durante la Conferencia Económica y Financiera de Génova, estas recomendaciones se reforzaron. Esta vez, se aconsejó a los países volver a una variedad de Patrón Oro, el Patrón Cambio Oro, un sistema en el cual las autoridades monetarias de los países podrían ayudar a funcionar aún más adecuadamente al sistema cambiario internacional. Influidos por la crisis de 1921, los expertos recomendaron una vuelta coordinada a los tipos de cambio fijos, de modo de evitar nuevas presiones deflacionarias sobre la economía mundial. Estas recomendaciones incluían, también, la creación de Bancos Centrales que ayudaran a funcionar a este nuevo ordenamiento cambiario internacional. Como señaló Barry Eichengreen, este tipo de conferencias no tenía precedentes y era una muestra del grado de preocupación que los países tenían por restablecer el orden existente antes de la guerra.

Cuando, pasado el año 1921, el mundo reinició un proceso de rápido crecimiento, distintos países se fueron reincorporando al sistema del Patrón Oro: Lituania en 1922, Austria y Colombia en 1923, Alemania, Guatemala y Suecia en 1924, decidieron restablecer su adherencia a un sistema metálico de cambios. Además, luego de la fuerte corrección a la baja en los precios ocurrida en 1921, muchos países consideraron factible el retorno a la paridad cambiaria existente antes de la guerra. Muchos de ellos así lo hicieron, y al estar sus niveles de precios iniciales fuertemente por encima de los de 1914, se vieron sometidos por esta decisión a fuertes procesos de deflación, con todos los inconvenientes que los mismos traían aparejados para las economías de sus países.

Este proceso tuvo un hito clave en mayo de 1925, cuando Inglaterra decidió volver al Patrón Oro, al cambio existente antes de la Guerra. Esta decisión fue seguida por casi cincuenta naciones. América Latina no resultó una excepción (véase el cuadro 1) y de este modo, hacia fines de 1920, casi todos los países de la región habían vuelto a un sistema de cambios rígidos. La mayor parte de ellos, siguiendo el consenso de la época, procedió, con la ayuda de asesores externos de la talla de Edwin Kemmerer, W. W. Cumberland y John y Arthur Young, a establecer modernos bancos centrales (véase el cuadro 2), reformar sus sistemas financieros y equilibrar sus presupuestos.

La Argentina siguió esta tendencia. El país había adherido al Patrón Oro el 4 de noviembre de 1899 con la aprobación de la ley 3871, de Convertibilidad (la que entró plenamente en efecto recién cuatro años más tarde). Desde entonces, y hasta la Primera Guerra Mundial, la Argentina observó plenamente las reglas de dicho sistema cambiario (véase el capítulo 33 de la Tercera parte de esta obra). Sin embargo, en agosto de 1914, ante el conflicto internacional, la Argentina abandonó el Patrón Oro y dejó fluctuar el valor de su moneda. De ese modo, dio fin al período más largo con ese régimen monetario.

Durante los años de la Gran Guerra, la producción argentina de bienes y servicios se redujo el 19,6%. Finalizado el conflicto mundial, la economía nacional retomó un proceso de rápido crecimiento. Ya en 1918, el PBI cre-

CUADRO 1

EL PATRÓN ORO EN EL PERÍODO DE ENTREGUERRAS

Países	*1919*	*20*	*21*	*22*	*23*	*24*	*25*	*26*	*27*	*28*	*29*	*30*	*31*	*32*	*33*	*34*	*35*	*36*
Argentina									X	X	X							
Bolivia										X	X	X	X					
Brasil									X	X	X	X	X					
Chile								X	X	X	X	X	X	X				
Colombia					X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Costa Rica				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				
Cuba	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
Ecuador									X	X	X	X	X	X				
El Salvador		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Cuatemala						X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			
Honduras (1)																		
México							X	X	X	X	X	X	X					
Nicaragua		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
Perú													X	X				
Uruguay										X	X	X	X	X				
Venezuela									X	X	X	X						

Fuente: Barry Eichengreen (1992).
Originalmente preparado por el doctor Donald Kemmerer, y presentado durante las audiencias sostenidas ante un subcomité del Comité de Dinero y Bancos del Senado de Estados Unidos en 1954.
X = Años en el Patrón Oro.
(1): Honduras estuvo en el Patrón Plata hasta 1931.

CUADRO 2

El establecimiento de los Bancos Centrales en América Latina

Institución	*País*	*Año*
Banco de la República	Uruguay	1896
Banco de la Reserva (transformado en Banco Central de Reserva en 1931)	Perú	1922
Banco de la República	Colombia	1923
Banco Central	Chile	1925
Banco de México	México	1925
Banco Central (transformado en Banco de Guatemala en 1945)	Guatemala	1925
Banco Central	Ecuador	1927
Banco Central	Bolivia	1929
Banco Central	El Salvador	1934
Banco Central	Argentina	1935
Banco Nacional (transformado en Banco Central en 1950)	Costa Rica	1936
Banco Central	Venezuela	1939
Banco Nacional (transformado en Banco Central en 1960)	Nicaragua	1941
Banco de Paraguay (transformado en Banco Central en 1952)	Paraguay	1944
Banco Central	Rep. Dominicana	1947
Banco Nacional	Cuba	1949
Banco Central	Honduras	1950

Fuente: Tamagna (1963) y datos del autor.

ció el 18,4%, recuperando buena parte del terreno perdido y desde entonces, el crecimiento no se detuvo. Dicho proceso fue impulsado por una mejora del 150% en sus indicadores externos (véase el gráfico 1), con el predominio de una sostenida demanda por los productos que el país producía y una importante fluidez en el mercado internacional de créditos.

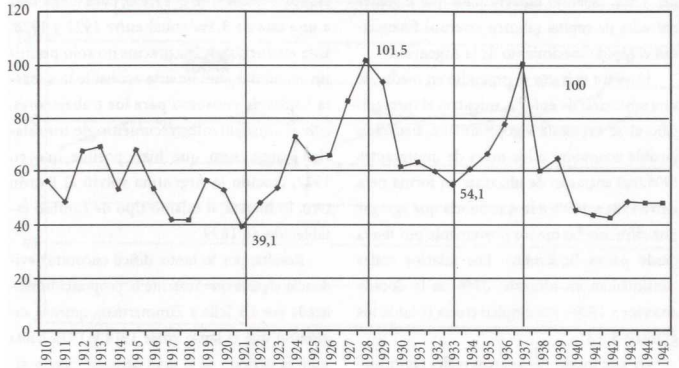
Luego de una ligera depreciación del peso, la moneda se apreció entre 1915 y 1918 en el 6,3% frente al dólar estadounidense y desde 1917 se cotizó por encima de la paridad establecida con el oro por la Ley de Convertibilidad de 1899, que fijaba una relación de un peso moneda nacional –la unidad monetaria de curso legal– por cuarenta y cuatro centavos de peso oro, esto es un tipo de cambio de m$n 2,27 por peso oro.

Durante el período que transcurre entre 1919 y 1928, el PBI de la Argentina se incrementó a una tasa equivalente anual del 5,8%, no muy inferior al 7% que había conocido entre 1903 y 1913 (véase el gráfico 2).

La Argentina no sólo creció rápidamente, sino que este proceso contó con bases muy sólidas. El mismo fue liderado por un aumento acelerado de la inversión (18,4% por año) y de las exportaciones (6,3%). Además, si bien el consumo privado creció rápidamente durante estos años (al 5,9%), por lo que el ahorro del

GRÁFICO 1

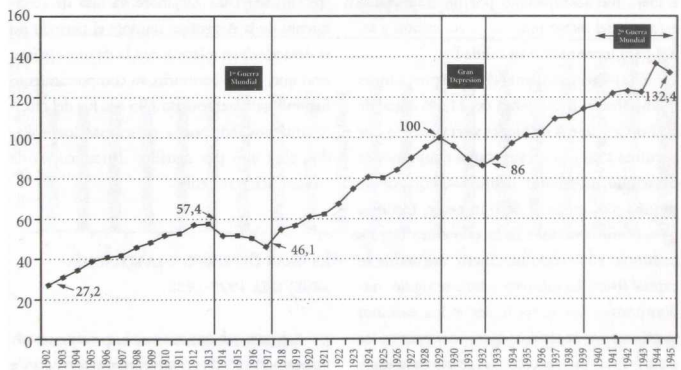
CAPACIDAD PARA IMPORTAR (base 1937 = 100)



Fuente: ECLA (1948).

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DEL PIB (base 1929 = 100)



Fuente: Gerardo Della Paolera y Javier Ortiz (1996).

sector privado se redujo ligeramente, los gastos del gobierno crecieron a una moderada tasa del 4,3%, dejando espacio para que ingentes entradas de capital (ahorro externo) financiaran el rápido crecimiento de la Argentina.

El sector privado se expandió en medio de una sensación de euforia, mientras el mercado laboral se expandía vigorosamente, haciendo posible acomodar a los miles de inmigrantes (906.000 entraron de ultramar en forma neta entre 1921 y 1930, a lo que habría que agregar una cifra mucho menor proveniente por tierra desde países limítrofes). Los salarios reales continuaban en ascenso –10% en la década anterior a 1929– y el empleo crecía (véanse los gráficos 3 y 4).

De este modo, los salarios reales continuaron siendo hacia fines de la década del veinte superiores a los de países europeos, como Italia o España, de donde provenía la mayoría de los inmigrantes. El aumento de la oferta de trabajo fue acompañado por un importante esfuerzo del sector público en educación y salud para incrementar su calidad.

El rápido crecimiento de las exportaciones financiaba un incremento del 11,4% anual de las importaciones de bienes y servicios, lo que permitía a un país en sus etapas tempranas de desarrollo incorporar máquinas, equipos de producción, material de transporte, insumos para la construcción. Todo esto contribuyó a continuar edificando una fuerte mejora de su capital físico. La infraestructura se siguió modernizando, los ferrocarriles y los caminos continuaron expandiéndose, los puertos se transformaron y las ciudades se expandieron y embellecieron.

La inflación que la Argentina había vivido durante la guerra, del 11,1% por año entre 1914 y 1920 en su índice de precios al consumidor, dio paso a un sostenido proceso de deflación en los años veinte. En 1921, el índice declinó en el 11,1%, para luego caer a una tasa de 3,3% anual entre 1922 y 1928. Esta evolución de los precios no sólo permitió mantener sumamente accesible la canasta básica de consumo para los trabajadores, con el consiguiente crecimiento de los salarios reales, sino que hizo posible que en 1927, cuando la Argentina volvió al Patrón Oro, lo hiciera al mismo tipo de cambio establecido en 1899.

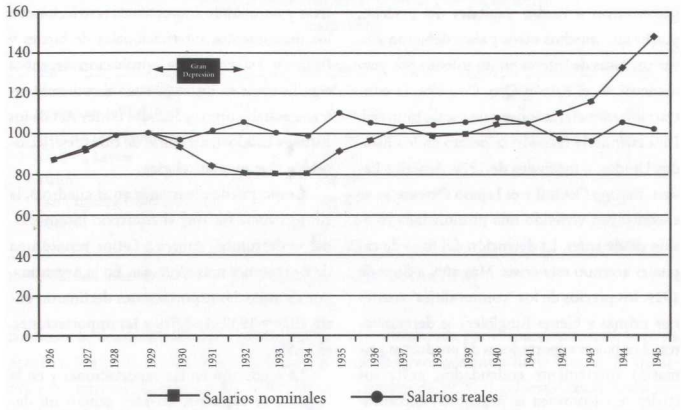
Resulta, por lo tanto, difícil encontrar evidencia alguna que sustente la proposición realizada por Di Tella y Zimmerman, quienes sugirieron que el lapso entre 1914 y 1933 había sido "el período de la gran demora". Según dichos autores, en este período se habría producido una desaceleración del crecimiento económico por la ausencia de políticas industriales por parte de las autoridades. Como señaló correctamente Díaz Alejandro, la tasa de crecimiento de la Argentina durante el período no se desaceleró en relación con la de otros países, sino que, por el contrario, su comportamiento fue muy satisfactorio, no sólo a la luz del crecimiento mostrado por los países más desarrollados, sino aun por aquéllos denominados de "colonización reciente".

LA GRAN DEPRESIÓN Y LA ECONOMÍA ARGENTINA 1929-1930

A pesar del optimismo imperante, a comienzos de 1928 un conjunto extendido de países comenzó a sufrir procesos recesivos de significación en sus economías. La situación se agravó a mediados de 1928. Impulsada por la preocupación de moderar el "boom" que se

GRÁFICO 3

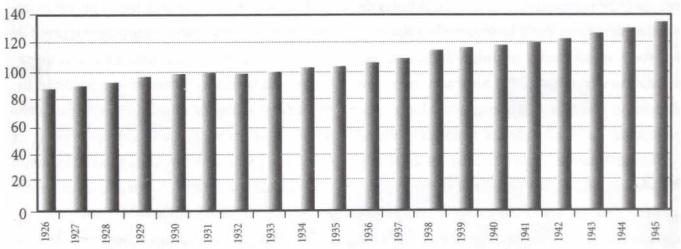
SALARIOS NOMINALES Y REALES (base 1929 = 100)



Fuente: IEERAL (1986).

GRÁFICO 4

EMPLEO TOTAL (base 1930 = 100)



Fuente: IEERAL (1986).

vivía en el mercado de valores americano, así como por la pérdida de reservas internacionales, la Reserva Federal de los Estados Unidos decidió aumentar las tasas de interés, procediendo a restringir el crecimiento en los agregados monetarios.

El drástico cambio en las políticas de esa autoridad monetaria, contribuyó de una forma muy relevante a producir una disminución en el nivel de actividad en los Estados Unidos. Así, en agosto de 1929, la producción industrial comenzó a declinar. Además, e in-

mediatamente después del cambio en las políticas de la Reserva Federal, los Estados Unidos comenzaron a recibir capitales del exterior, por lo que muchos otros países debieron elevar sus tasas de interés en un intento por permanecer en el Patrón Oro. Con ello, la contracción monetaria tomó una escala mundial. Para cuando la recesión se desató en los Estados Unidos, a mediados de 1929, América Latina, Europa Central y el Lejano Oriente ya se encontraban viviendo una pronunciada recesión desde antes. La detención del flujo de capitales acentuó esta crisis. Más aún, a fines de 1929, los precios de los "commodities" (materias primas y bienes fungibles) se derrumbaron. Los países exportadores de productos primarios fuertemente endeudados, entre los cuales se encontraba la Argentina, encontraron crecientes dificultades para pagar los intereses y amortizaciones de sus deudas, las que estaban fijas en términos nominales.

Cuando, finalmente, el jueves 24 de octubre de 1929 se produjo el "crack" en la bolsa de valores de Nueva York, la economía sufrió un nuevo y significativo impulso deflacionario, ayudando a transformar la contracción en una depresión económica de magnitud. La brusca reducción en el valor de las acciones y títulos indujo una fuerte contracción en los gastos de los consumidores –en particular en bienes durables–, quienes a una reducida riqueza privada agregaban peores expectativas con respecto al futuro.

Por su parte, en la búsqueda por conseguir liquidez, los depositantes en los Estados Unidos pusieron presión sobre el estado de los bancos, ayudando a precipitar, en el contexto de una política monetaria restrictiva, tres olas de crisis bancarias, en las cuales sucumbió una parte significativa del sistema financiero.

Los gobiernos alimentaron este proceso recesivo, provocando devaluaciones competitivas y aprobando importantes restricciones a los movimientos internacionales de bienes y factores; entre ellas, la aprobación de subas significativas en los impuestos al comercio internacional (como la Smoot Hawley Act de los Estados Unidos), así como de otras restricciones de tipo no arancelarias.

Como puede observarse en el cuadro 3, la consecuencia fue que el comercio internacional se derrumbó. América Latina resultó una de las regiones más afectadas. En la Argentina, por ejemplo, las exportaciones declinaron entre 1929 y 1932 el 63,5% y las importaciones, el 73,8%.

La reducción en las exportaciones y en la entrada de capitales, no sólo generó un derrumbe en las compras al exterior sino que muy pronto se transformó en un drenaje ininterrumpido de las reservas internacionales de oro y divisas. Como puede observarse en el gráfico 5, la Argentina alcanzó el punto máximo de sus reservas internacionales en junio de 1928 (m$n 1.491,5 millones) y a partir de entonces, las mismas comenzaron a declinar. Esta fuerte y sostenida salida de oro, que comenzó en julio de 1928, no se detuvo a pesar de que, ya el 28 de octubre, el Banco de la Nación decidió subir sus tasas de interés, en un intento de reducir las pérdidas de fondos.

La rígida relación entre reservas y la emisión de billetes y monedas, que imponía el sistema cambiario al cual adhería la Argentina, hizo que la misma cayera el 11,3% durante 1929. Impulsados por la caída en la base monetaria, agregados monetarios más amplios como el denominado M1 (suma del circulante en poder del público y de los depósitos en cuenta corriente) declinaron el 6,4%. En este

CUADRO 3

TASA DE CAMBIO PORCENTUAL EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

1929-1932

Regiones	*Exportaciones*	*Importaciones*
Europa incluida URSS	-60,11	-58,16
Europa excluida URSS	-59,51	-53,70
América del Norte	-67,43	-69,12
América Latina	-62,86	-71,36
África	-53,99	-45,47
Asia excluida Rusia asiática	-61,03	-65,05
Oceanía	-71,44	-55,76
Mundial	-61,42	-61,00

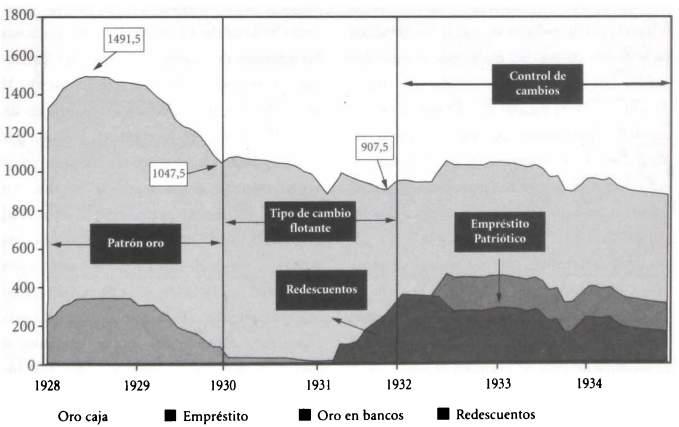
Fuente: Calculado utilizando datos de la League of Nations, Review of World Trade (1932).

contexto, la desaceleración de la actividad se acentuó. Los precios mayoristas declinaron el 3% y los minoristas, más del 1%, dando más muestras del proceso de recesión con deflación que vivía el país.

Favorecida por la inacción oficial, la caída de reservas continuó hasta que, el 16 de diciembre de 1929, el gobierno encabezado por el presidente Yrigoyen, luego de dieciocho meses de caída (m$n 426,3 millones, una de-

GRÁFICO 5

EMISIÓN DE LA CAJA DE CONVERSIÓN (en millones de pesos moneda nacional)



Fuente: Gerardo della Paolera y Javier Ortiz (1996).

clinación equivalente al 28,6% del total), decidió cerrar la Caja de Conversión, abandonando el sistema de tipo de cambio fijo.

Reformas monetarias, financieras y fiscales del Gobierno Provisional. Medidas para salir de la recesión 1930-1932

A pesar de que el ritmo de reducción en los agregados monetarios disminuyó, debido a la decisión de cerrar la Caja de Conversión, la recesión continuó durante 1930. Ese año, el PBI declinó el 4,1%. Mientras tanto, uno tras otro, los países de la règión abandonaban el sistema de Patrón Oro. Con el gobierno surgido del golpe militar del 6 de septiembre de 1930, los cambios en las políticas económicas se aceleraron.

Durante los primeros meses posteriores del gobierno del general Uriburu, la depreciación del tipo de cambio se detuvo, entre otros factores, por la política de pagar los servicios de la deuda en oro. Sin embargo, esta política indujo una caída en la circulación, que sumada a las medidas fiscales de austeridad implementadas, parecieron acentuar la recesión. En abril de 1931, la contracción en el circulante era tal, que el gobierno (representado por el ministro Enrique Uriburu) recurrió a dos leyes aprobadas en 1914, la 9.479 y la 9.577 (leyes de Redescuento), y nunca puestas en práctica, con el objeto de permitir a la Caja de Conversión emitir sin respaldo metálico por primera vez en el siglo XX. Por un decreto del 25 de abril de 1931 se permitía al Banco de la Nación Argentina redescontar (con la autorización de una Comisión de Control específicamente creada para ello) documentos comerciales hasta una suma de m$n 200 millones. Sin embargo, durante 1931 y en presencia de una reducción adicional de reservas de m$n 592,9 millones, esa suma se amplió mediante decretos sucesivos hasta m$n 360 millones. Tal era la necesidad de circulante, que la Comisión procedió a aprobar redescuentos con rapidez. Al 31 de diciembre existía una posición neta de redescuentos de m$n 359,2 millones (de los cuales, el 65% correspondía al agro y al comercio), por lo que hacia fin de año se había otorgado la totalidad del monto autorizado para prestar.

Durante 1931, el gobierno convocó a una comisión de notables para que estudiara la reorganización del sistema financiero, incluyendo una posible vuelta al sistema de Patrón Oro. La comisión, encabezada por el ministro de Hacienda, Enrique Uriburu, estaba formada por Alberto Hueyo y Federico Pinedo –quienes pronto serían ministros de Hacienda–; el subsecretario de Finanzas, el joven y brillante Raúl Prebisch; Berger, Kilcher y Ernesto Malaccorto (director de Investigaciones Económicas del Banco de la Nación). La Comisión redactó un informe que aconsejaba la concentración de la política monetaria en un Banco Central; pero fuertemente influida por Pinedo y Prebisch, impulsó también un mecanismo contable denominado la "revaluación del oro". El mismo permitía a la autoridad monetaria emitir billetes y monedas por una suma que surgía de una supuesta valorización (en pesos) del stock de oro que constituía las reservas del país. Dado que el peso se había depreciado respecto del oro, se otorgaba al contralor monetario la facultad de emitir billetes y monedas por un monto igual a la diferencia entre la paridad actual del mercado y la paridad histórica (de m$n 2,27 por peso oro),

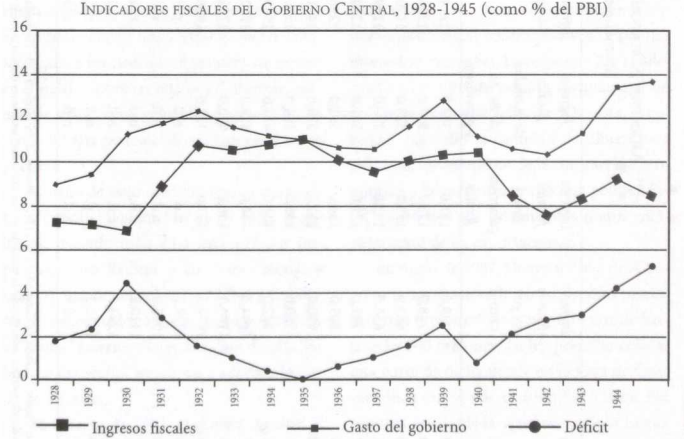
multiplicada por la cantidad total de reservas en oro. Por lo tanto, el mecanismo permitía una fuerte expansión en el circulante del país.

En el frente fiscal, el gobierno tuvo entre sus prioridades, el equilibrio de las finanzas públicas. El déficit del Estado nacional había crecido de m$n 180 a m$n 429 millones entre 1928 y 1930 (véase el cuadro 4), pasando de representar el 1,7% del PBI, al 4,4% del mismo (véase el gráfico 6). En parte, detrás de ese resultado había cierto descontrol en el nivel de gasto del gobierno central (que aumentó en m$n 173 millones entre 1928 y 1930), pero además existía una caída en la recaudación de m$n 76 millones. Una buena parte de este último fenómeno lo explicaba el hecho de que el 55% de los ingresos tributarios provenía hasta entonces del comercio exterior, el cual había colapsado. A la gravedad de la situación se agregaba un elevado endeudamiento del sector público. Para fines de 1931, la deuda pública interna alcanzaba los m$n 1.259,4 millones, mientras que la externa ascendía a m$n 1.138,3 millones, a lo que había que sumar otros m$n 1.341,8 millones de deuda flotante, producto de cuatro meses de atrasos en el pago de sueldos en la administración pública, la existencia de deudas impagas con proveedores y acreedores, y otros conceptos.

Habiendo establecido desde sus comienzos que equilibrar el presupuesto tendría una alta prioridad, y con ingresos en caída y el mercado de capitales en picada, el gobierno procedió a instrumentar enérgicas medidas para alcanzar dicho equilibrio. Los resultados difícilmente pudieron ser más auspiciosos. El déficit cayó a m$n 222 millones en 1931, lue-

GRÁFICO 6

INDICADORES FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL, 1928-1945 (como % del PBI)



Fuente: Comité Nacional de Geografía (1941, 1943), Memorias de Hacienda (varios Números) e IEERAL.

CUADRO 4

ARGENTINA: INDICADORES FISCALES SELECCIONADOS, 1928-1945

(en millones de $ moneda nacional)

Años	*Ingresos fiscales del gob. central*	*Ingresos fiscales de los gobiernos locales*	*Ingresos fiscales de la ciudad de Bs. As. y provincias*	*Ingresos totales*	*Deuda pública doméstica*	*Deuda pública externa*	*Deuda flotante*	*Deuda total (1)*	*Gastos del gob. central*	*Déficit del gob. central*
1928	739,0	117,0	358,0	1214,0	1156,4	1111,8	623,7	2875,5	919,0	180,0
1929	748,0	125,0	373,0	1246,0	1224,5	1071,4	827,8	3035,9	988,0	240,0
1930	663,0	132,0	375,0	1170,0	1227,9	1034,9	1181,4	3395,4	1092,0	429,0
1931	686,0	133,0	350,0	1169,0	1259,4	1138,3	1341,8	3672,5	908,0	222,0
1932	742,0	131,0	361,0	1234,0	1500,3	1057,4	1009,2	3568,3	850,0	108,0
1933	803,0	134,0	361,0	1298,0	1534,5	1325,9	888,4	3837,1	880,0	77,0
1934	900,0	132,0	379,0	1411,0	1574,9	1300,3	872,4	3707,5	934,0	34,0
1935	980,0	135,0	394,0	1509,0	2242,7	1248,8	110,7	3480,3	981,0	1,0
1936	992,0	144,0	417,0	1553,0	2656,0	1224,0	77,2	3584,5	1052,0	60,0
1937	1104,0	154,0	474,0	1732,0	2816,8	932,5	172,2	3915,1	1221,0	117,0
1938	1106,0	156,0	490,0	1752,0	2990,2	993,7	427,5	4278,5	1278,0	172,0
1939	1174,5	157,0	477,0	1808,5	3292,1	1153,3	391,5	4796,9	1460,0	285,5
1940	1229,7	n.d.	n.d.	n.d.	3445,7	1104,0	687,2	5187,4	1320,0	90,3
1941	1095,0	n.d.	n.d.	n.d.	3948,8	1077,2	983,7	5784,0	1367,0	272,0
1942	1120,8	n.d.	n.d.	n.d.	4218,8	1012,7	1130,2	6162,0	1526,0	405,2
1943	1294,8	n.d.	n.d.	n.d.	4690,0	929,8	1550,8	7128,1	1761,3	466,5
1944	1653,2	n.d.	n.d.	n.d.	5758,4	564,1	2069,8	7964,0	2411,7	758,5
1945	1710,9	n.d.	n.d.	n.d.	6535,2	519,9	2484,9	9159,0	2759,3	1048,4

Fuente: Comité Nacional de Geografía (1941, 1943). Memorias del Ministerio de Hacienda (varios números).
(1) La deuda total no coincide con la suma de las tres columnas anteriores debido a que la misma se presenta neta de las tenencias del gobierno.

go a m$n 108 millones en el año siguiente y así sucesivamente, hasta llegar al equilibrio en 1935.

Durante 1931 fue aprobado un arancel extra del 10% sobre las importaciones (el que produjo m$n 11,1 millones en 1931 y m$n 57,6 millones en 1932) y se instrumentaron medidas de austeridad en materia de gastos.

Sin embargo, la situación se agravó aún más cuando, en septiembre de 1931, Gran Bretaña abandonó el Patrón Oro y dejó depreciar la libra. La medida fue tan inesperada, que el gobierno argentino sólo atinó a improvisar un control de cambios (el que, por otro lado, anunció sería sólo transitorio) el 10 de octubre de 1931, procediendo a crear una Comisión de Control de Cambio con el objeto de administrar las divisas externas.

Este nuevo cataclismo en el contexto internacional reforzó la necesidad de medidas. Así, se preparó un presupuesto para 1932, que fue aprobado por las nuevas autoridades el 30 de enero de ese año, con importantes novedades. Entre ellas, nuevos impuestos: sobre las Transacciones, a los Réditos (el primero de su tipo en el país) y sobre las Naftas y Cubiertas, además de reducciones generales de gastos, incluyendo rebajas generales de salarios en el sector público.

Muchas de estas medidas fueron muy exitosas (véase el cuadro 5) y ya en 1932, el gobierno recaudó m$n 68,4 millones por impuestos a los Réditos y las Transacciones y m$n 35,1 millones sobre las Naftas y Cubiertas. Éstos, sumados a los ingresos por el 10% de arancel externo y la aprobación de una Sobretasa Territorial, ayudaron a suavizar la caída de ingresos.

En febrero de 1932, el general Agustín P. Justo asumió como nuevo presidente de la Argentina y, pocos días después, designó a Alberto Hueyo como su ministro de Hacienda. Hueyo, un brillante financista, procedió en primer término a disolver la comisión que había propuesto la creación de un Banco Central que asumiría las funciones de política monetaria dispersas en el Banco de la Nación, la Caja de Conversión, la Comisión de Redescuentos y la Comisión de Control de Cambios. Hueyo, a pesar de ser uno de los miembros de dicha comisión, mantenía una fuerte divergencia con la posición de Pinedo y Prebisch, plasmada en el documento final. Hueyo no aprobaba la iniciativa de generar una ganancia contable para el gobierno, producto de la diferencia resultante de los valores histórico y de mercado de las reservas, que permitiera al Banco Central realizar una fuerte inyección de emisión fiduciaria.

Sin embargo, empujado por las circunstancias, el ministro Hueyo procedió correctamente a dejar que el tipo de cambio se depreciara, y acompañó dicho comportamiento con una política fiscal contractiva y una política monetaria expansiva. La respuesta fue la adecuada. Con tipo de cambio fluctuante y sin problemas serios de inflación a la vista, el gobierno expandió la cantidad de dinero para evitar un agravamiento de la contracción económica, a la vez que acentuó una política fiscal contractiva que permitía una mayor competitividad de las exportaciones.

En mayo de 1932, Hueyo obtuvo del Congreso la aprobación de un empréstito patriótico, con títulos públicos por un valor de hasta m$n 500 millones. La ley permitía colocar una parte de dicha deuda en la Caja de Conversión, a cambio de emisión lisa y llana. Por primera vez desde la aprobación de la Ley de Convertibilidad de 1899, el gobierno emitió

CUADRO 5

IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS DISTINTOS TIPOS DE INGRESOS

(1928-1935) (en %)

Tipo de Ingresos	*1928*	*1929*	*1930*	*1931*	*1932*	*1933*	*1934*	*1935*
Impuestos sobre el comercio exterior	55	55	52	46	39	38	33	33
Impuestos internos	15	16	16	17	17	16	15	12
Contribución territorial	2	2	2	4	4	4	4	3
Réditos (Ganancias)	0	0	0	0	7	8	7	8
Ventas + Transacciones	0	0	0	0	4	2	2	3
Sellos	6	6	7	7	7	6	6	6
Patentes	2	2	2	2	2	2	2	2
Sucesiones	0	0	0	1	1	1	1	2
Participaciones diversas	4	2	1	4	2	2	1	1
Correos y telégrafos	5	5	6	6	5	5	4	4
Lotería	2	2	2	3	2	2	2	2
Otras rentas y cuentas especiales	4	6	4	9	5	8	5	8
Consejo Nacional de Eduación	4	4	8	0	0	0	0	0
Impuesto a la nafta	0	0	0	0	4	5	5	5
Ganancias de cambio	0	0	0	0	0	1	13	12
Otros	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Comité Nacional de Geografía (1941) y Memorias de Hacienda (varios números).

para prestarse a sí mismo –en este caso, por un valor de m$n 200 millones–, sin la contrapartida de un aumento en las reservas. Como muestra el cuadro 6, la emisión contra reservas de oro y divisas pasó de representar el 76% del total en 1929, al 44% en 1932. La emisión contra títulos del gobierno y papeles comerciales privados alcanzó el 34% en 1932, contra 0% en 1930. El propio ministro Hueyo reconoció la excepcionalidad de la medida, la que contó con una encendida resistencia de la oposición, en particular de los legisladores del Partido Socialista. Imbuidos de una fuerte orientación hacia el *laissez faire* y la estabilidad de precios, éstos rechazaron la propuesta señalando que dicha medida resultaría inflacionaria, recayendo finalmente sobre los asalariados, jubilados, pensionistas y acreedores en general.

A la decisión de proceder al pago de la importante deuda flotante, se le sumó la total convicción del ministro Hueyo de que la Argentina debía honrar sus obligaciones externas aun en un contexto tan desfavorable. Oponiéndose a las opiniones vertidas por la Convención Nacional del Partido Demócrata Nacional, la que aconsejaban una reestructuración de los pagos de la deuda externa, la Argentina llevó a cabo un puntilloso cumplimiento de sus obligaciones, lo cual le permitirá adquirir una significativa reputación en los mercados internacionales de crédito.

LA RECUPERACIÓN (1933-1935)

Habiendo sufrido, como otros países de la región, una caída superior al 40% en sus indicadores externos (véase el cuadro 7), la Argen-

CUADRO 6

ARGENTINA: FUENTES DE EMISIÓN MONETARIA, 1925-1935 (EN %)

Año	*Oro y divisas*	*Redescuento de papeles comerciales (leyes 9479 y 9577)*	*Bonos públicos (empréstito patriótico, ley 11580)*	*Dinero emitido antes de la ley de convertibilidad*
1925	78	0	0	22
1926	78	0	0	22
1927	79	0	0	21
1928	76	0	0	24
1929	76	0	0	24
1930	77	0	0	23
1931	48	28	0	24
1932	44	22	12	22
1933	46	17	13	23
1934	48	15	12	25
1935-mayo	46	18	12	24

Fuente: Comité Nacional de Geografía (1941).

CUADRO 7

TASA PORCENTUAL DE VARIACIÓN EN EL PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES

Países	*1929-1933*	*1937-1939*
Argentina	-41,93	-34,26
Brasil	-40,50	-5,08
Colombia	-36,61	-5,00
Chile	-75,00	-29,63
Ecuador	-50,00	-6,25
El Salvador	-60,00	-16,00
México	-61,11	-25,33
Perú	-48,21	-15,22
Venezuela	-51,61	0,00

Fuente: ECLA (1976).

tina mostró, además de una rápida y acertada respuesta de la tecnocracia a cargo de la política económica, una muy saludable flexibilidad a la baja en sus precios y salarios.

En un contexto de reducción en la demanda por bienes, servicios y factores, sus precios y salarios se redujeron más del 20% entre 1929 y 1932. Este grado de flexibilidad nominal a la baja, uno de los más notables del mundo, permitió que parte de la caída en la demanda se realizara a través de menores precios y no de caídas adicionales en el nivel de actividad y empleo. El PBI, que había crecido el 6,2% en 1928, lo hizo al 4,6% en 1929, para luego declinar el 4,1% en 1930, el 7% en 1931 y el 3,3% en 1932. Estas caídas, si bien muy importantes (acumularon el 15,1% entre 1930 y 1932), eran relativamente modestas para el contexto que estaba viviendo el mundo.

Luego de 1931, los agregados monetarios se estabilizaron y dejaron de caer, a diferencia de lo que ocurría en muchos otros países. A comienzos de 1933, los índices de precios frenaron su declinación y comenzaron a recuperarse. Pronto la recuperación económica comenzó a hacerse presente. Durante 1933, el PBI creció el 4,7% y el Índice de Precios al Consumidor aumentó el 13%.

En agosto de ese último año, al morir el ministro de Agricultura Antonio De Tomaso, miembro prominente del Partido Socialista Independiente, se produjo una serie de cambios de ministros, que dio origen a modificaciones de importancia en la política económica. El renunciante ministro de Hacienda, Alberto Hueyo, fue reemplazado por Federico Pinedo, también perteneciente al socialismo independiente. Apoyado por el poderoso líder conservador Luis Duhau, quien había sido designado como nuevo ministro de Agricultura, Pinedo y el grupo de brillantes tecnócratas que lo rodeaba comenzaron a producir cambios de importancia en la política económica. Pronto lanzaron un plan económico que incluía una devaluación del tipo oficial de cambio, junto con una liberación gradual de los controles de cambio, el refinanciamiento de la deuda doméstica del gobierno y la intención de disponer de las divisas inconvertibles bloqueadas en el exterior.

En noviembre de 1933 se dispuso una devaluación, a la vez que se creaba un sistema

múltiple de tipo de cambios con dos tasas oficiales y una libre. Con la imposición del control de cambios, en octubre de 1931, se había permitido flotar el peso, hecho que había durado muy poco, sólo hasta fines de noviembre del mismo año. Desde entonces, el tipo de cambio se había fijado contra el dólar, pero con la devaluación de la moneda estadounidense de marzo de 1933, la divisa de referencia se había reemplazado por el franco francés. Dado que dicha moneda continuaba vinculada al Patrón Oro, esta decisión agravó la apreciación del peso, que comenzó a valorizarse ahora respecto de todos los países que usaban el dólar para realizar sus transacciones domésticas. El nuevo sistema, impulsado por Pinedo, implicaba un significativo aumento en el tipo real de cambio de la Argentina, lo que contribuiría a un crecimiento importante de las exportaciones.

Adicionalmente, la modificación del régimen cambiario también tuvo implicancias fiscales, dado que el gobierno comenzó a utilizar las ganancias que surgían de la diferencia entre el tipo oficial de compra y venta de divisas, para financiar distintas actividades. Ya en 1934, este mecanismo recaudó una suma superior a los m$n 113 millones. En la práctica, significó un subsidio de importancia de los sectores vinculados al comercio exterior, en favor de un conjunto de iniciativas impulsadas desde el gobierno: la financiación de precios mínimos o sostén para los agricultores, la subvención de la carne, y eventualmente se usó para cubrir gastos generales de la tesorería.

Otro problema importante por resolver era la acumulación por parte de la Argentina de libras inconvertibles en el Reino Unido. Éstas no podían ser usadas para pagar importaciones ni para liquidar regalías, dividendos e intereses de países como los Estados Unidos. Cabe recordar que, como Barry Eichengreen señala, el mundo de entonces, convulsionado por la Depresión y el derrumbe del comercio y del mercado internacional de capitales, se hallaba dividido en cinco grandes grupos monetarios o "áreas": del dólar, de la libra, de los controles de cambio, del oro y del yen.

La Argentina era un importante acreedor de Inglaterra y deudor de los Estados Unidos, por lo que no se acomodaba a ninguno de los grupos antes mencionados. Por lo tanto, se dio impulso a la firma de un conjunto de convenios con diferentes países, buscando liberar las divisas bloqueadas. El paso más importante se dio en octubre de 1933, con la firma de un amplio acuerdo comercial con el Reino Unido (el llamado pacto Roca-Runciman) y continuó en los meses siguientes con la firma con otros países, entre ellos los Estados Unidos, de nuevos acuerdos bilaterales.

Por otro lado, el nuevo equipo económico propuso y logró la creación de un conjunto de agencias regulatorias; entre ellas, la Junta Reguladora de Granos, la Junta Reguladora de Carnes, la Junta Reguladora Vitivinícola y la Junta Reguladora de la Industria Lechera, las que extendieron la acción del Estado a un amplio conjunto de mercados.

Pinedo y su grupo buscaron acelerar la reactivación con un aumento en las obras públicas, proyectos que contaron con el entusiasta apoyo del presidente Justo, quien siendo ingeniero, vio con agrado las nuevas obras, en especial el extendido programa de construcción de caminos.

Durante 1932, Pinedo había defendido, en los debates en la Cámara de Diputados, la necesidad de contar con un Banco Central con el mismo fervor con el que se había opuesto a la

iniciativa de Hueyo de permitir una emisión de la Caja de Conversión para financiar al gobierno en el caso del Empréstito Patriótico. Durante dichos debates, Hueyo había manifestado con claridad su oposición a la propuesta impulsada por Pinedo de fundación del Banco Central, ya que la misma incluía la revaluación del oro, mecanismo que Hueyo percibía como potencialmente peligroso por sus posibilidades para emitir. Unos meses después, con Hueyo todavía como ministro de Hacienda, se había solicitado a las autoridades del Banco de Inglaterra el envío de una misión de asesores con el objeto de asistir a la Argentina en un posible establecimiento de su Banco Central. La autoridad monetaria británica recomendó a uno de sus más experimentados directores, sir Otto Niemeyer, quien gozaba de una amplia reputación como experto financiero, debido a sus experiencias con varios países europeos, Brasil, Nueva Zelanda y Australia. Era, además, director del Banco de Compensaciones Internacionales de Basilea y presidente del Comité Financiero de la Liga de las Naciones. Provisto de estas sólidas credenciales, Niemeyer llegó al país en enero de 1933 y permaneció en la Argentina por un lapso de tres meses, como cabeza de una misión que incluía otros expertos: H. Clay, F. Powell, G.M. Watson y O. Wilson.

Cuando la economía se puso nuevamente en funcionamiento, Pinedo envió sus proyectos al Congreso, si bien éstos guardaban fuertes discrepancias con los preparados por Niemeyer. La oposición percibió con claridad estas diferencias y durante los debates presentó una cerrada oposición. Se destacaron, en particular, las intervenciones de los legisladores de las bancadas socialista y demócrata progresista. Sin embargo, a comienzos de 1935, las leyes fueron aprobadas.

La creación del Banco Central y sus comienzos (1935-1939)

El Banco Central de la República Argentina fue creado en marzo de 1935, mediante la aprobación en el Congreso de un conjunto de leyes de reformas monetarias y bancarias. Abrió sus puertas el 31 de mayo de 1935. Las reformas fueron presentadas como sugeridas por el experto inglés, para facilitar su aprobación, como el mismo Pinedo reconoció años después. Las leyes aprobadas fueron la 12.155 de creación del Banco Central de la República Argentina, la 12.156 o Ley de Bancos, la 12.157 que creó el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias, la 12.158 que reformó la Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina, la 12.159 que modificó la ley orgánica del Banco Hipotecario Nacional y la 12.160 o Ley de Organización.

Como consecuencia de estas normas, la regulación del sistema bancario y financiero se transformó. Las leyes establecían cinco medidas interconectadas: la creación de un Banco Central; un régimen que ubicaba dentro de la órbita de dicha institución la supervisión y control de las actividades bancarias; la creación del Instituto Movilizador, con el objeto de cumplimentar el salvataje de aquellas entidades financieras que tuvieran largas carteras de incobrables; la reorganización de los bancos de la Nación e Hipotecario; la organización del sistema monetario.

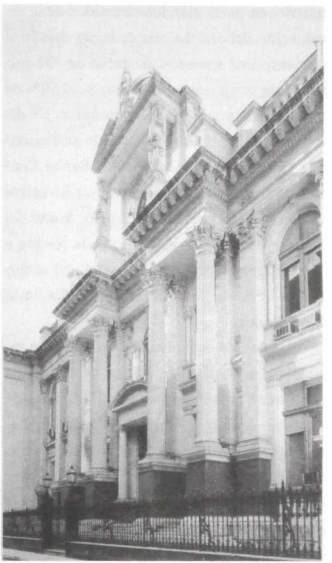
El Banco Central fue establecido como una sociedad mixta por acciones y se permitió al gobierno suscribir un tercio de las mismas. La institución recibió como objetivos: mantener suficientes reservas para moderar los efectos de las fluctuaciones en las exportaciones y los movimientos de capitales sobre el valor de

la moneda; regular el crédito y los medios de pago, ajustándolos al volumen de los negocios; promover la liquidez y la salud financiera del sistema bancario, y actuar como agente financiero del gobierno.

El Banco centralizaba los poderes que hasta el momento estaban dispersos en varias instituciones: la Caja de Conversión, la Comisión de Control de Cambios, la Junta de Amortización (a cargo del manejo de la deuda pública) y el Banco de la Nación. La Caja de Conversión se cerraba y el privilegio de la emisión de billetes y monedas pasaba al Banco Central, el que se hacía cargo de todos sus activos y pasivos. El Banco asumía también el control de cambios. Además, la ley lo autorizaba a realizar operaciones de redescuento y de mercado abierto.

Si bien conservaba algunas características de la ortodoxia bancaria, se alejaba de lo dispuesto por Niemeyer en varios aspectos. Según la descripción hecha por el mismo Prebisch: la ley proveía la creación de un organismo de supervisión y control del sistema bancario, la Superintendencia, mientras que la propuesta de Niemeyer no la incluía; al Banco se le autorizó realizar operaciones monetarias de mercado abierto, que no estaban permitidas en el proyecto de Niemeyer; la ley aprobada era más permisiva con respecto a las posibilidades de otorgar redescuentos; en el proyecto de Niemeyer no se hacía mención alguna al control de cambios; la ley aprobada no incluía penalidad alguna en el caso de que las reservas de oro cayeran por debajo del 33% de la base monetaria, como sí lo hacía la propuesta de Niemeyer.

A la descripción realizada por Prebisch, habría que agregar que en la propuesta de Niemeyer, el Banco Central era un verdadero banco de bancos, no estando autorizado el gobierno a suscribir acciones del mismo, ni a designar directores, ni mucho menos a nombrar su presidente y vicepresidente, como sí permitía la ley ahora aprobada.



Edificio del Banco Central de la República Argentina.

En resumen, habiendo sido creado tardíamente, el Banco recibía mayores poderes que los convencionales para realizar políticas anticíclicas y se lo sujetaba a mayores controles del gobierno, que lo que la ortodoxia financiera hubiera recomendado.

Cuando el Banco Central abrió sus puertas, con Raúl Prebisch como su gerente general, encontraba un sistema bancario altamente traumatizado. Sin embargo, contaba con importantísimos recursos para intentar sos-

tenerlo; en particular, los obtenidos de la revaluación del oro. La misma había dejado al gobierno una ganancia contable de 702 millones de pesos, una suma cercana al 60% de toda la emisión de billetes y monedas. De dicha suma, 10 millones habían sido destinados a la suscripción de acciones del Banco Central, 152 millones a la adquisición de Letras del Tesoro, 150 millones a adquirir bonos del gobierno en manos del Banco de la Nación y 390 millones a proveer de capital (10 millones) y reservas (380 millones) al Instituto Movilizador.

Provisto de dichos fondos, el Instituto recibió del traumatizado Banco de la Nación créditos en problemas por m$n 315 millones, a cambio de m$n 178 millones que el Instituto pagó en efectivo. De este modo se alivió significativamente la situación de dicho banco. Además, el Instituto tomó a su cargo la cartera de créditos con problemas de otras cuatro instituciones, a las que luego fusionó bajo el nombre de Banco Español del Río de La Plata. Ellas eran: el Banco El Hogar Argentino, el Banco Español del Río de La Plata, Ernesto Tornquist y Cía y el Banco Argentino Uruguayo.

Estas medidas, además de las importantes compras de títulos públicos, aumentaron significativamente la liquidez, alejando cualquier posibilidad de una crisis financiera sistémica. Aunque inadvertida para numerosos historiadores, esta medida no fue de ningún modo una excentricidad de Pinedo y Prebisch, sino el reflejo de acciones similares que venían siendo implementadas desde el año anterior en muchos otros países (véase el cuadro 8).

Desde entonces, y fuertemente influido por las ideas de su gerente general, Raúl Prebisch, el Banco Central de la República Argentina comenzó a realizar activamente políticas de esterilización monetaria con el objeto de suavizar los ciclos en el nivel de actividad. Desde mediados de 1935 hasta mayo de 1937, el Banco Central restó liquidez al mercado por una suma de m$n 861 millones, en un intento de moderar el crecimiento de los agregados monetarios y de la economía en general, usando tres diferentes tipos de deuda pública.

A mediados de 1937, la Argentina comenzó a sufrir los efectos de una nueva contracción mundial. El poder de compra de sus exportaciones cayó el 34,3%, siendo ésta la reducción más importante en América Latina. Sin embargo, su nivel de actividad apenas se resintió y ciertamente mucho menos que la mayoría de los países (véase el cuadro 9), aun cuando el *shock* externo que había recibido la Argentina era muy significativo. A mediados de 1938, el nivel de actividad comenzó a recuperarse, de modo tal que el PBI del promedio del año se mantuvo sin cambio y al año siguiente, la economía creció el 3,8%.

Es que, desde mediados de 1937, el Banco Central, observando lo que ocurría, había comenzado a expandir los agregados monetarios tratando de contribuir a evitar una declinación en la actividad. Las actividades del Banco no pasaron desapercibidas para los observadores internacionales. En particular, la Liga de las Naciones, un decidido impulsor de las políticas de esterilización de los Bancos Centrales, elogió las políticas del Banco Central de la Argentina, poniéndolas de ejemplo para otros países. Importantes asesores internacionales, como Nurske o Triffin, destacaron lo acertado de sus políticas y comenzaron a recomendarlas como prácticas a seguir por las autoridades monetarias de otros países.

CUADRO 8

LA REVALUACIÓN DEL ORO DURANTE LA DÉCADA DE 1930

Fecha	*País*	*Proporción sobre el total asignado a*				
		(1)	*(2)*	*(3)*	*(4)*	*(5)*
30-Jan-34	Estados Unidos	71,1				28,9
17-Feb-34	Checoslovaquia	100				
9-Oct-36	Checoslovaquia			100		
30-Apr-34	Austria		100			
28-Mar-35	Argentina	42,7	57,3			
30-Mar-35	Bélgica	11,5		23	65,5	
27-Apr-35	México	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
22-Dec-38	México	100				
1-May-35	Danzig		100			
10-Jul-35	Canadá	67,6		4,3		28,1
14-Aug-35	Uruguay	34,7	6,1		49	10,2
18-Jan-38	Uruguay	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
19-Dec-35	Ecuador	75			25	
13-Jun-36	Ecuador	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
27-Sep-36	Suiza			100		
28-Sep-36	Latvia (Letonia)			100		
1-Oct-36	Francia	28,6		71,4		
21-Aug-37	Francia			100		
12-Nov-38	Francia	100				
5-Oct-36	Italia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
6-Nov-36	Rumania	47,1			30,7	22,2
14-Jun-37	Bolivia	61,2				38,8
25-Aug-37	Japón			59,6		40,4
19-Nov-38	Colombia	50		18,7		31,2
22-Dec-38	Finlandia	49,2				50,8
15-Jan-39	Hungría					100
28-Feb-39	Reino Unido					100
6-Mar-39	Estonia		62,1			37,9

Fuente: Construido utilizando datos de League of Nations (1939).
(1): Repago de la deuda del gobierno.
(2): Reorganización bancaria = Liquidación de activos congelados de los bancos comerciales + suscripción de capital e incremento de fondos de reserva en el Banco Central.
(3): Fondos de estabilización del tipo de cambio + fondos de soporte (garantía) de títulos del gobierno.
(4): Obras públicas.
(5): Otros propósitos.

CUADRO 9

Tasa porcentual de variación en la producción primaria, 1937-1938

Región	*Tasa*
África	-2,92
América del Norte	-7,55
Europa incluida URSS	0,00
Asia	-2,61
Oceanía	-3,01
México, Antillas, América Central y del Sur	0,86
Argentina	-5,90
Mundial	-2,59

Tasa porcentual de variación en la producción industrial, 1937-1938

Región	*Tasa*
América del Norte	-21,09
Argentina	5,11
Europa excluida URSS	-1,53
Mundial incluida URSS	-6,62
Mundial excluida URSS	-10,32

Fuente: Los datos para las diferentes regiones fueron tomados de League of Nations (1939). Los datos para la Argentina fueron extraídos de CEPAL (1978).

Políticas monetarias y fiscales durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945)

Sin embargo, ciertos problemas se acercaban. Desde mediados de los años treinta, el peso del Estado en la economía había comenzado a subir. El gasto público consolidado de la Nación, las provincias y las municipalidades, y otros organismos públicos, creció del 20% del PBI a más del 25% hacia fines de la década. Dicho aumento trajo aparejado el retorno de déficit fiscales elevados. Por su parte, los gastos del gobierno central crecieron, provocando que del equilibrio presupuestario de 1935, se llegara a un déficit de m$n 285,5 millones en 1939. El problema se agravó luego de 1941, cuando los déficit crecieron drásticamente en términos nominales año tras año, alcanzando en 1945 los m$n 1.048,4 millones (5,2% del PBI).

Por otro lado, la Segunda Guerra Mundial trajo, en particular luego de 1941, significativos saldos favorables de la balanza de pagos. De este modo, las reservas internacionales en dólares corrientes de la Argentina crecieron de U$S 495

millones a U$S 1.615 millones entre 1939 y 1945. Impulsadas por la monetización de esos saldos positivos, las autoridades monetarias fueron incapaces de esterilizar dicho incremento y a partir de 1941, los agregados monetarios comenzaron a crecer significativamente. Ya el Banco Central no lograba aplicar la regla de suavizar las oscilaciones en los saldos de la balanza de pagos de modo tal que los agregados monetarios se mantuvieran básicamente estables, sino que éstos se expandían rápidamente.

Apoyada en este incremento en la cantidad de dinero, la inflación creció en promedio al 6,2% entre 1939 y 1945, alcanzando durante 1942 y 1945 tasas anuales de 13,1 y 16,1%, respectivamente, valores que no se alcanzaban desde la Primera Guerra Mundial. Estos niveles eran muy altos para la Argentina, pero habrá que esperar a 1948 para empezar a vivir procesos de inflación sostenidos de gran escala. Sin embargo, estos guarismos fueron el preludio de muchos años en los que un mayor papel del gobierno dio origen a grandes déficit financiados con inflación.

El sector real, limitado por la capacidad instalada y las dificultades para adquirir insumos y nuevos bienes de capital, entre 1939 y 1945 crecía lentamente, a una tasa promedio anual del 2,7%, un comportamiento bastante pobre para patrones internacionales.

También la concepción del papel de la política monetaria comenzaba a transformarse. Mientras que en los años treinta las autoridades monetarias habían suscripto la necesidad de realizar operaciones de mercado abierto (esto es, de compra y venta de títulos del gobierno), relegando el uso del instrumento bancario tradicional del redescuento, con el objeto de suavizar los ciclos económicos, a comienzos de los años cuarenta esta concepción comenzaba a cambiar. Apoyada en ideas de desarrollo promovido desde el Estado mediante una estrategia pro industrialista de sustitución de importaciones, la concepción sobre el papel de la política monetaria y bancaria volvió a transformarse. Según esta nueva concepción, que en forma tan lúcida expresó Raúl Prebisch en sus disertaciones en el Banco de México en 1944, el gobierno debía dirigir el crédito hacia los sectores con ventajas dinámicas, a través de una activa política de redescuentos. Esto llevará gradualmente al uso de los encajes como principal instrumento monetario, ya que será a través de los mismos que el Banco Central podrá disponer de una masa importante de depósitos que luego prestará a los sectores que evalúe como los de más potencial.

Una visión de neutralizar las variaciones en los agregados monetarios –actuando en forma contracíclica con operaciones de mercado abierto y en menor medida, con redescuentos– se comenzaba a transformar en otra, fuera de contacto con la realidad. La nueva concepción trajo problemas aún más graves y duraderos. Luego de la Segunda Guerra, el mundo comenzó gradualmente a volver a tipos de cambio fijo y a integrarse los mercados de capitales. Las políticas de esterilización se volverán básicamente inefectivas, y con el correr del tiempo, serán una base de fuerte inestabilidad monetaria y cambiaria. Las nuevas políticas generarán fuertes procesos de inflación, importantes distorsiones en el mercado de créditos y, consiguientemente, en la asignación de los recursos. En la Argentina, en 1946, el gobierno comenzará a plasmar dicha concepción de la política monetaria con la estatización del Banco Central y la llamada "nacionalización de los depósitos", que aprobará a través de nuevas disposiciones legales.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Una obra que cubre la historia monetaria y bancaria de la Argentina en forma sencilla y equilibrada, y que puede utilizarse como una excelente introducción al conocimiento del período, es la de RAFAEL OLARRA GIMÉNEZ, *Evolución monetaria*, Buenos Aires, 1976.

En cambio, si la intención del lector es obtener una comprensión más directa del período de boca de sus principales protagonistas, son especialmente relevantes diferentes escritos de RAÚL PREBISCH, una personalidad que tuvo una influencia decisiva durante este período, no sólo en la Argentina sino en muchos otros países latinoamericanos. Principalmente, consúltense su *La moneda y los ciclos económicos de la Argentina*, Buenos Aires, 1944, y sus lúcidas reflexiones sobre el período que se reproducen en *La creación del Banco Central de la Argentina y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1943*, que publicó el Banco Central de la República Argentina (denominadas "Conversaciones en el Banco de México"). Esta publicación del Banco Central tiene la ventaja de reproducir, además, la legislación de las principales iniciativas monetarias y bancarias de la época, así como los pasajes más importantes de los debates que en dichas oportunidades sostuvieron en el Congreso legisladores realmente notables. Otras referencias importantes de protagonistas de esos tiempos, las constituyen los distintos escritos de Federico Pinedo, Ernesto Malaccorto, Enrique Uriburu y, muy particularmente, ALBERTO HUEYO; entre otros, aquellos reproducidos en su *Argentina en la Depresión Mundial*, Buenos Aires, 1938.

Entre los documentos oficiales contemporáneos más ilustrativos, se encuentran las *Memorias* del Ministerio de Hacienda, las de la Caja de Conversión, las del Banco de la Nación Argentina y a partir de 1935, las del Banco Central de la República Argentina, en las que se revela con claridad la influencia sobre la institución de Raúl Prebisch, entonces su gerente general.

Datos monetarios recopilados fueron publicados por el COMITÉ NACIONAL DE GEOGRAFÍA en sus magníficos *Anuarios*, Buenos Aires, 1941 y 1943. Luego de 1935, los principales agregados monetarios fueron publicados con regularidad por el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, en su *Boletín Estadístico* y su *Memoria Anual*. Asimismo, datos monetarios compilados para una gran cantidad de países fueron publicados por la LIGA DE LAS NACIONES, en particular en sus publicaciones *Commercial Banks* y *Money and Banking*. La obra de VICENTE VÁZQUEZ-PRESEDO, *Estadísticas históricas argentinas*, Buenos Aires, 1988, presenta un conjunto de series largas monetarias y bancarias, que se extienden a lo largo del período considerado en este capítulo.

Entre los escritos destacados de autores extranjeros, se encuentra V. SALERA, *Exchange Control and the Argentine Market*, Columbia, 1941. También debe consultarse el análisis sobre el período incluido en el estudio más lúcido y comprensivo realizado sobre la historia económica argentina contemporánea: CARLOS F. DÍAZ ALEJANDRO, *Ensayos sobre la Historia Económica Argentina*, Buenos Aires, 1975.

Hacia la misma época, se publicó el trabajo de ADOLFO DIZ, "Money and Prices in Argentina", Chicago, 1966, en el cual se presenta un análisis cuidadoso de los principales hechos del período, utilizando para ello, por pri-

mera vez en forma extensiva, métodos estadísticos modernos.

Por su parte, un análisis del período desde un enfoque macroeconómico estructuralista es el de A. O'CONNELL, "La Argentina en la Depresión. Los problemas de una economía abierta", *Desarrollo Económico*, nº 92, Buenos Aires, 1984.

En su tesis doctoral realizada en la Universidad de California Los Angeles, JAVIER ORTIZ analizó la evolución de las políticas monetarias y bancarias seguidas por la Argentina a partir de la Gran Depresión, enmarcando dichos eventos en la ola de profundas reformas institucionales que recorría el mundo y en particular a América Latina, desde la dorada década de los veinte. Este ensayo fue luego publicado con el título de *Los Bancos Centrales en América Latina. Sus antecedentes históricos*, Buenos Aires, 1998. Un excelente artículo en la misma línea, es el de GERARDO DELLA PAOLERA y ALAN TAYLOR, "Economic Recovery from the Argentine Great Depression: Institutions, Expectations and the Change of Macroeconomic Regime", *Journal of Economic History*, Berkeley, 1999.

Esta ola de reciente interés sobre temas monetarios y bancarios durante este período, utilizando análisis económico moderno, incluye muy interesantes ensayos realizados por autores tales como Peter Aladheff, Roberto Cortés Conde, Gerardo Della Paolera, Elías Salama y Alan Taylor.

Finalmente, el autor de este capítulo agradece la asistencia y colaboración del contador público Julián Cristiá.

36. El sistema financiero (1945-1983)

Aldo A. Arnaudo

La historia financiera gira en torno del "dinero", un concepto ambiguo que es conveniente sustituir por denominaciones más usuales y fácilmente identificables por el público: billetes o monedas emitidos por el Banco Central, depósitos recibidos y préstamos otorgados por los intermediarios financieros, y remuneraciones pagadas y cobradas por dichas entidades (tasas de interés). A primera vista parecería que el discurso no se refiere a personas o a la sociedad, sino a magnitudes en cuya generación aquéllas tienen participación; es que ello se debe a que no se toman las personas o la sociedad en sí mismas, sino sus decisiones o reacciones económicas. Las personas no asumen de manera simultánea todos los papeles (tenedores de efectivo, depositantes o deudores del sistema financiero, etc.); en cada uno de ellos, sus actitudes son distintas, de modo que las reglas son representativas del comportamiento general.

Esta historia gira también en torno de los intermediarios financieros, llamándose tales a los bancos e instituciones financieras que cumplen una función análoga, en la actividad económica. Los intermediarios financieros (bancarios y no bancarios) realizan una doble función: colaborar en las transacciones económicas de la sociedad creando un instrumento similar al de la moneda circulante (los depósitos a la vista) e intermediar entre los depositantes, básicamente a plazo, y los prestatarios de sus créditos.

El comportamiento financiero es resultado tanto de disposiciones establecidas por el Estado, a través de la autoridad monetaria, en el presente por el Banco Central, como de decisiones tomadas por los propios agentes económicos privados. Las determinaciones estatales no son siempre efectivas, lo son parcialmente o son adaptadas a los intereses individuales de grupos de interesados. Tampoco la conducta del sector privado es uniforme, constante o estable a través del tiempo. Por todo ello, las magnitudes observables no pueden atribuirse únicamente a factores individuales, sino que son, asimismo, producto del marco institucional de cada país.

Instituciones y ambiente

Por lo común, el análisis de corto plazo suele resumirse en la crónica de las disposiciones legales que rigen el sistema financiero. Algunas de estas disposiciones son permanentes, o al menos se intenta que así lo sean, mientras otras no lo son o no se cumplen. La historia fi-

nanciera no es independiente de las ideologías de los distintos gobiernos, aun cuando la administración concreta de los problemas económicos no siempre se adapte de manera inflexible a aquéllas.

Por oposición, un examen de más largo plazo tiene por objeto investigar las características globales del sistema financiero, en este caso, durante el período 1945-1983. Sin embargo, esto no significa tampoco que las tendencias sean completamente lineales, que comiencen en un punto y terminen en otro; los avances y retrocesos marcan empero una dirección cuyo sentido es posible explorar.

El examen puede hacerse desde un doble punto de vista: por una parte, las instituciones, para llamarlas de algún modo; es decir, el conjunto de regulaciones que determinan la actividad financiera concreta; y por otra, el ambiente económico donde aquélla se desarrolla. Como regla general, las instituciones poco cambiaron, se hicieron más liberales, acompañando los progresos tecnológicos y los producidos en los países más desarrollados. El ambiente económico, por el contrario, cuya característica principal ha sido la presencia permanente de inflación (salvo unas pocas excepciones), dio una configuración especial a las decisiones del público. Sus conductas fueron parcialmente apropiadas para que sus tenencias en términos nominales se mantuvieran en términos reales y no terminaran deteriorándose con el paso del tiempo.

En cuanto a las instituciones, los hitos fundamentales han sido diseñados por las siguientes disposiciones legales, citadas no en orden de importancia sino a través de su secuencia temporal:

1935 – Reestructuración del sistema financiero, creación del Banco Central de la República Argentina y dictado de la primera Ley de Bancos (12.156)

1946 – Nacionalización de los depósitos bancarios, no del sistema mismo (decreto-ley 11.554)

1957 – Vuelta a la Ley de Bancos 12.156

1969 – Dictado de la Ley de Entidades Financieras 18.061

1973 – Breve renacionalización de los depósitos

1977 – Libertad financiera a través de la ley 21.526, complementada por disposiciones posteriores.

Cada una de estas medidas ha tenido la reglamentación detallada respectiva, como se verá enseguida.

En cuanto al ambiente económico, el período 1945-1983 estuvo signado permanentemente por un proceso inflacionario –luego de que se abandonara, a fines de la década del veinte, el ancla externa para la emisión monetaria– y sólo temporalmente atemperado por estabilizaciones de precios. Se analizarán después los siguientes puntos. Primero, breve consideración de un proceso inflacionario continuo y creciente, acompañado por un aumento casi paralelo de los volúmenes monetarios nominales. Segundo, el comportamiento de dos categorías de depósitos, a la vista y a plazo, que han reaccionado en forma diferencial ante el fenómeno inflacionario. Tercero, el mercado de préstamos bancarios, en gran parte del período, ha estado racionado debido a que las tasas de interés estuvieron por debajo de las que corresponderían al ritmo inflacionario, de modo que no todos los solicitantes pudieron concretar sus deseos a las tasas vigentes. Cuarto, la

existencia de un régimen de garantía estatal para los depósitos de las entidades financieras, consistente en su pago aun cuando éstas no lo hicieran, tiene el peligro de comportamientos riesgosos, o muchas veces delictivos, y de crisis financieras a escala global.

REGLAMENTACIONES DEL SISTEMA FINANCIERO

Si se debieran resumir las reglamentaciones durante este período desde la perspectiva actual, debería decirse que de una regulación estatal amplia del sistema financiero se pasó a una liberalización parcial, pero liberalización al fin, luego de idas y venidas. El proceso no fue lineal ni tampoco el resultado de una política en ese sentido; por el contrario, a pesar de políticas contradictorias implementadas por distintos gobiernos, la evolución fue más que nada producto de la sociedad, antes que de la voluntad de las autoridades. Las principales reglas para caracterizar un sistema hacen a la posibilidad de generar préstamos y hacer colocaciones rentables con los depósitos, a las disposiciones acerca de tasas de interés y a las preferencias regionales concedidas a bancos locales.

Desde mediados de los años cuarenta, prolongados luego durante una década, se inicia una política de crecimiento independiente de la economía y de autarquía internacional basadas en el desarrollo acelerado de la producción doméstica, siendo el Estado el principal factor estratégico. El fomento estatal a través de reglamentaciones o de instituciones creadas presumiblemente para ese objeto, constituye el elemento fundamental para concretarlas.

Este período comienza con la máxima participación estatal experimentada desde la ley reglamentaria de la actividad bancaria (1935), creándose el llamado régimen de nacionalización de los depósitos (bancarios). Este régimen, una alternativa a la propiedad estatal de todas las entidades financieras, pasa la administración del sector a manos del gobierno. Los depósitos bancarios son nacionalizados, es decir, son recibidos por cuenta y orden del Estado, representado en esta ocasión por el Banco Central de la República Argentina, desvinculando a las entidades bancarias de toda responsabilidad. Paralelamente, las entidades son despojadas de la capacidad de prestar depósitos, por lo cual podrían seguir operando con su propio capital y con los redescuentos que discrecionalmente le otorgara aquella institución. No obstante, la tarea diaria y rutinaria de atención de los depósitos estaba a cargo de las mismas entidades bancarias, las que recibirían una remuneración fijada por la autoridad monetaria.

Sin duda, el Banco Central pudo actuar tan discrecionalmente cuanto quiso en materia de distribución del crédito, imponiendo para el otorgamiento de redescuentos normas distintas al volumen de depósitos obtenidos por la entidad. Los principales beneficiados fueron unos pocos bancos privados y, fundamentalmente, los bancos públicos, nacionales, provinciales y municipales. De paso, los redescuentos a estos últimos trataron de ser el instrumento para perseguir los objetivos de política. Como puede verse fácilmente, el régimen permitió usar los depósitos en forma muy diferente a la tradicional, donde las entidades financieras transfieren los ahorros del público hacia deudores que conocen, eliminando la asimetría informativa entre depositantes y deudores.

Los bancos no se disgustaron del todo por este arreglo, pues recibieron jugosas retribuciones por la atención de los depósitos, no obstante que su capacidad prestable hubiera sido disminuida en forma radical. Es más, es probable que dicha retribución les haya permitido sufragar gran parte de sus gastos en las operaciones de crédito. Siendo la recepción de depósitos y el otorgamiento de préstamos un caso de producción conjunta, no les resultaba difícil justificar sus erogaciones ante una autoridad bastante permisiva.

La actitud disuasiva de las autoridades monetarias, un cierto sentido popular contrario a que el sector financiero estuviera en manos privadas, el bajo nivel de inflación y el crecimiento satisfactorio de los depósitos, no crearon incentivos para estimular la actividad privada. Por otra parte, las autoridades económicas estaban profundamente convencidas de que la selección del crédito era un instrumento factible y adecuado para lograr un mayor crecimiento económico, y de que tal selección podía hacerse correctamente por funcionarios del gobierno. Complementario a este punto de vista fue la creación de una institución bancaria oficial destinada al crédito de mediano y largo plazo, ya que el mercado de capitales era considerado insuficiente para canalizar fondos hacia la producción.

Las autoridades que asumieron en 1955 se propusieron desarmar el régimen de nacionalización y conducir el sistema financiero de acuerdo a los patrones convencionales, dejando en manos de los bancos la recepción de depósitos y el otorgamiento de préstamos. Dos problemas debieron enfrentarse: el primero, inmediato, lo constituía la relación de depósitos y préstamos en el ámbito de cada banco individual; el segundo, especialmente en la década siguiente, fue la aparición de intermediarios distintos de los bancarios.

El primero residía en que algunos bancos habían recibido depósitos en una magnitud, deducido el importe que ahora deberían mantener como reservas, que les acordaría una capacidad prestable superior (o inferior) a la de los préstamos que habían concedido según el régimen anterior de redescuentos. Entidades subexpandidas y entidades sobreexpandidas se llamaron unas y otras. No era conveniente hacer una transformación abrupta, pues las entidades sobreexpandidas no podrían recuperar de forma rápida los excesos de préstamos concedidos a sus deudores, y las entidades subexpandidas tendrían la posibilidad de acordar nuevos préstamos incrementando la liquidez de la economía. Por esta razón, se diseñó un proceso de ajuste que duraría un par de años.

El Banco Central, como lo había hecho en el pasado, antes del régimen de nacionalización de depósitos, recobró su facultad de establecer los efectivos mínimos que deberían mantener los bancos para cada categoría de depósito, agregando ciertas disposiciones sobre selección de crédito y tasas de interés en diferentes operaciones. Además, se establecieron efectivos diferenciales para distintas regiones del país, siendo menores para las menos desarrolladas, quedando la incógnita de saber si eran para beneficiar el crecimiento o para conceder ventajas a los bancos locales. Éstos gozaron también de otros privilegios, al impedirse la competencia abierta de los ubicados en otros zonas, según una política regional que siguió siendo la regla durante los años siguientes.

El segundo problema fue creado por la aparición de entidades financieras distintas de los bancos, pero que realizaban operaciones

semejantes a las de éstos: recepción de depósitos y acuerdo de préstamos. Debe recordarse que en la primera ley bancaria de 1935, las actividades de los bancos eran especialmente reglamentadas y sujetas a la supervisión de la autoridad monetaria, apartándolas así de la legislación comercial común que las había regido hasta entonces.

Partiendo de la base de que esta legislación no las alcanzaba y que las condiciones económicas ayudaban, la aparición y crecimiento de las nuevas entidades financieras fueron rápidos. Por un lado, entraban a un mercado rentable que estaba monopolizado por las entidades bancarias, sin violar expresamente la legalidad vigente. Por otro, la inflación había crecido y las tasas de interés bancarias no habían sido ajustadas, por lo menos un poco, hacia arriba. No resultó extraño que algunas de estas nuevas entidades pertenecieran a los propios bancos, a los cuales derivaban las operaciones más rentables o que no podían realizar por sí mismas.

Aparte de estas razones, la sabiduría popular dice que si hay racionamiento del crédito por disposiciones gubernamentales que fijan una tasa de interés más baja que la que determinaría el mercado, inmediatamente se violan aquéllas y la tasa efectiva resulta mayor.

Esa situación no permanecería mucho tiempo. En 1968 se dictó una nueva ley de entidades financieras, bancarias y no bancarias, terminando con la diferenciación existente. Es más, para que no se repitiera la experiencia anterior, un criterio abarcativo no sólo reglamentaba este conjunto de entidades, sino que se extendía también a las entidades similares que se crearan en el futuro y a las operaciones que interfirieran en las políticas de la autoridad monetaria.

El sistema financiero adoptado fue el de especialización institucional, donde cada tipo de entidad podía realizar solamente las operaciones autorizadas para la categoría. Las categorías definidas fueron bancos comerciales, bancos de desarrollo, bancos de inversión y bancos hipotecarios, para las entidades bancarias, y compañías financieras, cajas de crédito, sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda, y sociedades de crédito para el consumo, para las entidades no bancarias. Tal clasificación no se refiere exclusivamente al sistema financiero de corto plazo, sino también a una parte del mercado de capitales a largo plazo (bancos hipotecarios, de desarrollo y de inversión, y sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda). La clasificación era un tanto exagerada, como se demostraría en los años siguientes, al margen de sus ventajas (operaciones tipificadas) e inconvenientes (segmentación del mercado).

La diferencia fundamental entre entidades bancarias y no bancarias consistía en la garantía de los depósitos, estatal para las primeras y remunerada para las segundas. Por una razón o por otra, las disposiciones legales correspondientes para implementar el de estas últimas nunca llegó a aprobarse.

El Banco Central siguió fijando las reservas y las tasas de interés bancarias y no bancarias, estas últimas un poco superiores a las primeras. También siguió dando autorizaciones para el funcionamiento de casas o sucursales de entidades financieras, insistiendo sobre su perspectiva regional. La autorización de nuevas entidades o de sucursales estaba condicionada a la opinión de las ya existentes, si bien la decisión final quedaba en sus manos.

Desde entonces comenzó a notarse, con la aparición de estos intermediarios financieros

no bancarios, que las tasas de interés constituían un elemento importante en las decisiones del público. Por esta circunstancia, se permitió a los bancos la creación limitada de un activo financiero nuevo, las llamadas aceptaciones, que llegaron luego a representar casi un tercio de los préstamos concedidos por las entidades bancarias.

Desde el punto de vista legal, la aceptación es una obligación de un deudor hacia un acreedor, donde el banco sólo se encarga presumiblemente de acercar las partes. En la práctica, el acreedor recibe del banco un certificado por sus fondos (en forma similar a un depósito a plazo), a una tasa de interés convenida, y se compromete a encontrar un deudor (en forma similar a sus propios préstamos) en iguales condiciones. Por su participación (luego transformada en aval), la entidad bancaria recibe una remuneración. También en la práctica, ni acreedor-depositante, ni deudor-prestatario se conocían entre sí, convirtiéndose en otra forma de operación financiera, pero ahora sin garantía estatal.

Las aceptaciones tenían una tasa de interés determinada en un mercado libre y competitivo, cuyo nivel no era tan alto como se hubiera esperado, porque entraba a jugar el riesgo para la entidad bancaria de pagar al acreedor en caso de que el deudor no lo hiciera. Sin embargo, aquélla tenía a su favor la ventaja de no requerirse reserva, si bien se debían cumplir ciertas obligaciones de solvencia fijadas por la autoridad monetaria. En fin, una liberalización muy parcial en un mercado financiero en continuo crecimiento.

La asunción en 1973 de autoridades gubernamentales del signo de la nacionalización de depósitos que se había hecho en el pasado, llevó a que se intentara la reimplantación de aquel vetusto régimen. En la realidad de los hechos, de nacionalización sólo tenía el nombre, ya que no la sustancia. No obstante, los depósitos en todas las entidades financieras fueron realizados por cuenta y orden del Banco Central, extendiendo de esta forma la garantía estatal a los de entidades no bancarias.

A pesar de eso, las demás disposiciones significaron el mantenimiento del régimen convencional anterior. Tres características son suficientes para demostrar la equivalencia. Primero, la capacidad prestable de cada institución dependía, no ya de redescuentos fijados según la discrecionalidad de la autoridad monetaria, sino según el monto de los depósitos que se recogieran. Segundo, se mantuvo el mercado de aceptaciones sin nacionalizar. Finalmente, las instituciones financieras fueron remuneradas por la administración de los depósitos de manera uniforme según su categoría, no de acuerdo a las condiciones de cada una.

Este régimen en apariencia tan estatizante, que en la práctica adoptaba la parcial liberalidad del anterior, tampoco duró mucho tiempo. En el año 1976 y en los inmediatos siguientes, se modificó la regulación de las entidades financieras, creando nuevas condiciones institucionales y operativas.

Una ley de entidades financieras cambió radicalmente el régimen de especialización establecido en 1968, por uno de universalidad. La distinción entre entidades sufrió modificaciones pequeñas, pero la entidad privilegiada, el banco comercial, podría realizar cualquier tipo de operación, de corto o largo plazo, autorizada a las restantes categorías. Evidentemente, todas las que no eran bancos comerciales desearon transformarse en tales, y la autoridad monetaria las incentivó dándole un plazo para la conversión. La mitad de las com-

pañías financieras y de las cajas (cooperativas) de crédito se transformaron en bancos comerciales; como anécdota, vale recordar que hasta el Banco Hipotecario Nacional lo hizo, una verdadera ironía (véase el cuadro 1).

El esquema de la Cuenta de Regulación Monetaria, que imponía cargos a los depósitos a la vista y compensaciones a los depósitos a plazo, fue un instrumento transitorio para regular la liquidez del mercado. Lamentablemente, luego fue utilizado para cumplir otros objetivos, y de ahí deriva el mal recuerdo que pasó a tener.

Con todo, la innovación fundamental fue la liberación de las tasas de interés, que en adelante se fijarían de acuerdo a las condiciones del mercado financiero, tanto para depósitos como para préstamos. En apoyo de esta medida se eliminaron las operaciones con aceptaciones, al exigírseles a las entidades financieras constituir una reserva igual a la de los depósitos a plazo. Una constelación de tasas para depósitos según el plazo (entre otras características), y para préstamos según el plazo y el riesgo del deudor, reemplazaron las fijadas por la autoridad monetaria. La competencia entre entidades asumió el máximo nivel, todavía ampliada por la liberación de la entrada y salida de capitales externos de corto plazo. Los menores requisitos para la instalación de casas y sucursales, otro principio adoptado por la legislación, tenían el mismo sentido.

Los depósitos en entidades financieras siguieron teniendo una garantía estatal prácticamente irrestricta, creando con la liberación de las tasas de interés una simultaneidad que probaría ser deletérea para la economía, como se verá luego con más detalle. La insolvencia de muchas entidades financieras para hacer frente a una caída de depósitos las llevó a la bancarrota, y el Banco Central debió tomar su lugar para devolver los depósitos, provocando una pérdida sustantiva a la sociedad en su conjunto.

No sólo se presentaron, a comienzos de la década del ochenta, dificultades en el sector financiero, sino otras más generales para toda la economía. Una de ellas era la incapacidad del país para hacer frente a sus obligaciones externas, que habían aumentado sustancialmente a consecuencia de la entrada de capital a corto plazo. Para paliar las exigencias inmediatas, el

CUADRO 1

ENTIDADES FINANCIERAS*

Años	*Bancos Comerciales*			*Compañías Financieras*	*Cajas de Crédito*
	Nacionales	*Provinciales***	*Privados*		
1967				60	
1970				112	
1971				128	457
1975	1	29	82	80	424
1980	1	29	179	135	92
1983	1	29	174	102	71

Notas: * Las cifras difieren en distintas fuentes, según se tomen autorizaciones o habilitaciones.
** Incluye bancos municipales.

gobierno acudió a la sustitución del endeudamiento privado por endeudamiento estatal: los particulares renovarían sus deudas con el extranjero y luego se las pasarían al Estado, quien se haría cargo de las obligaciones pertinentes. Para determinar los montos ahora debidos al Estado, las obligaciones en moneda extranjera fueron transformadas en moneda doméstica a un tipo de cambio futuro inferior a la tasa de inflación, generando el correspondiente subsidio para el deudor local. Como los deudores terminaron pagando menos que la deuda inicial, la transformación constituyó una licuación de las deudas contratadas con el exterior.

Dicha situación resultaba inequitativa –para llamarla de algún modo– para los deudores con el sector financiero doméstico, quienes también ansiaban beneficiarse con una licuación semejante. Sus deudas a corto plazo (la casi totalidad de ellas) se transformaron en deudas a largo plazo y los intereses sobre las mismas resultaron bastante inferiores a la tasa de inflación. Los correspondientes abultados subsidios para afrontar esta segunda licuación, como en el caso anterior, debieron ser pagados por toda la sociedad.

Inflación y comportamiento monetario

Un proceso inflacionario ocurre cuando a través del tiempo aumentan en forma permanente los precios de los bienes y servicios valuados en términos de moneda corriente. Puede apreciarse en los gráficos 1.a y 1.b que el aumento de precios, con altibajos, ha estado siempre presente en el país y ha sido creciente; aproximadamente, los escalones marcan tres períodos: desde 1946 a 1958, de inflación relativamente baja (para los cánones argentinos); desde 1959 a 1974, de inflación moderada, y desde 1975 a 1983, de alta inflación. Este patrón ha estado modificado por varios planes de estabilización cuando el gobierno tomó medidas económicas –y no exclusivamente monetarias– para detenerlo o atemperarlo. Desde el punto de vista de un observador del pasado, se concluiría que todos ellos al final han fracasado, por una u otra razón, pero aun cuando esto sea verdad, han tenido algún éxito transitorio durante no más de un par de años.

Como los precios se expresan en moneda corriente, la abundancia de ésta los hará subir y su escasez bajarlos, de acuerdo a una ley que se presume universal; en otras palabras, si se sigue un comportamiento monetario dispendioso, con toda probabilidad la inflación será alta; si es conservador, será baja o no existirá. Muchas veces se ha sostenido que la inflación es un fenómeno monetario, pues hay una estrecha relación entre precios y cantidad de moneda. Pero que la segunda cause la primera, o viceversa, es una hipótesis que debe ser demostrada, no una verdad absoluta. Por consiguiente, cabe preguntar: ¿el comportamiento monetario provoca inflación (tesis activista) o la inflación exige un comportamiento monetario pasivo? La respuesta a este interrogante es ambigua, depende de las condiciones concretas de la economía, que varían en el tiempo y en el espacio.

Cuando la cuestión se concreta a un país en particular, el primer problema consiste en la elección de una magnitud representativa del comportamiento monetario, si bien, por lo general, cualquiera de ellas se mueve en el mismo sentido de las demás y a velocidades parecidas. Las alternativas más comunes son:

GRÁFICO 1a

INFLACIÓN Y COMPORTAMIENTO MONETARIO

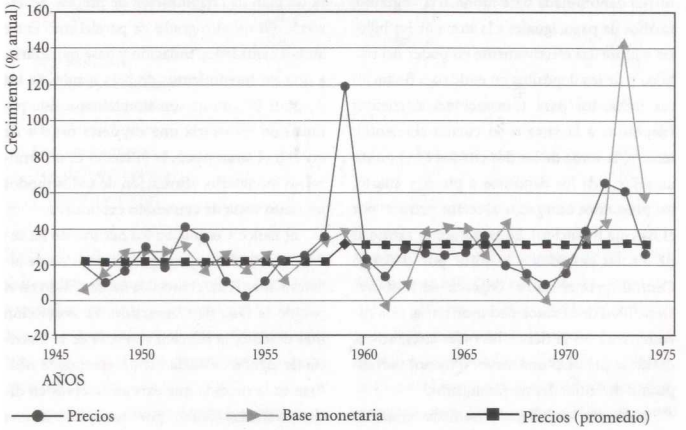
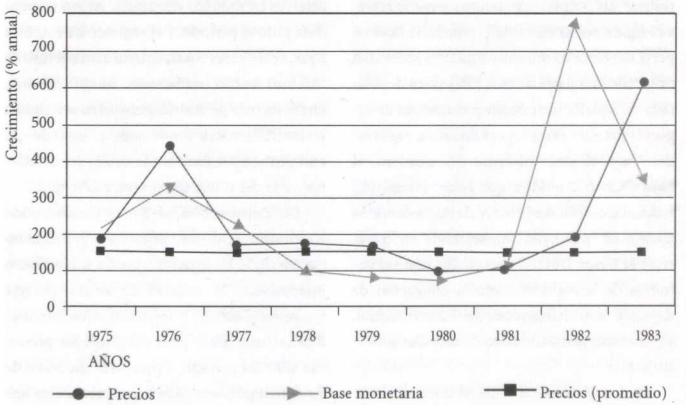


GRÁFICO 1b

INFLACIÓN Y COMPORTAMIENTO MONETARIO



Nota: El Gráfico anterior se ha desdoblado en dos partes, con diferentes escalas, para enfatizar el crecimiento de la inflación operado en el tercer período respecto de los dos anteriores.

primero, la cantidad potencial de monedas y billetes a emitir por el Banco Central, técnicamente denominada base monetaria; segundo, medios de pago, iguales a la suma de los billetes y monedas efectivamente en poder del público y de los depósitos en entidades financieras utilizados para transacciones corrientes (depósitos a la vista o en cuenta corriente); tercero, la suma de los dos citados en el punto anterior y de los depósitos a plazo, y cuarto, los préstamos otorgados al sector privado por el sistema financiero. En tanto que la cantidad de billetes emitidos o a emitir por el Banco Central (primer rubro) depende de la discrecionalidad de la autoridad monetaria, esta característica no la tienen las otras alternativas, donde se presenta una mayor o menor participación de entidades no financieras.

No todos los billetes y monedas emitidos por el Banco Central están en poder del público, sino que la parte restante permanece en manos de los intermediarios financieros para realizar sus propias operaciones y como reserva exigida por la autoridad monetaria (todo o parte del efectivo mínimo legal). La autoridad exige que una parte de esos fondos sea depositada en aquella institución por razones de seguridad o para evitar operaciones no registradas. Pero si esta exigencia no existiera, el Banco Central tendría que hacer la emisión adicional correspondiente, y de allí la denominación de "potencial", mencionada en el párrafo anterior. De cualquier modo, tanto el volumen de la emisión como la obligación de depósito, son atribuciones del Banco Central, y por consecuencia, motivo de decisión gubernamental.

En los gráficos 1.a y 1.b también se ha dibujado la evolución de la base monetaria, en la hipótesis de que ella puede modificarse por una decisión de política monetaria, y por tanto –en principio– serviría de instrumento para un plan de estabilización de precios. Se advierte allí un alto grado de paralelismo entre ambas cantidades, inflación y base monetaria, y que los movimientos de baja o suba de los dos, por lo común, son simultáneos. Este paralelismo mostraría una supuesta prueba de que, en el largo plazo, la inflación es un fenómeno monetario, afirmación de todos modos un tanto vacía de contenido explicativo.

El Banco Central, en los hechos, no ha sufrido restricción alguna para la emisión de billetes y monedas, como sí la había tenido en el pasado la Caja de Conversión. La restricción más usada es la relación respecto de la tenencia de alguna moneda extranjera: puede emitirse en la medida que existan reservas en dicha moneda (dólar, por ejemplo), o una fracción de aquéllas, dado cierto tipo de cambio. En la Argentina, una disposición estableciendo la relación entre emisión y cantidad de reservas en moneda extranjera estuvo suspendida todo el período, y el régimen de cambios (que, entre otras cosas, determinaría el tipo de cambio) sufrió numerosas modificaciones. Otras formas de restricción suelen ser alguna proporción sobre los billetes y monedas ya emitidos, poner límites a la deuda del Gobierno o a la del sector financiero, etcétera.

En consecuencia, el Banco Central pudo emitir de acuerdo a su discreción, presumiblemente según la situación económica interna o internacional lo indicara. La forma concreta fue proveer billetes y monedas a los intermediarios financieros para que éstos los prestaran al sector privado, o para la financiación de los déficit públicos. Si lo hace pasivamente ante precios en suba, debida ésta a situaciones ajenas a su propia voluntad, termina convali-

INFLACIÓN Y MAGNITUDES DEL SISTEMA FINANCIERO

Conceptos	*1946-1958*	*1959-1974*	*1975-1983*
		(% promedio de crecimiento anual)	
Inflación	20,8	32,6	235,2
	(Baja)	(Moderada)	(Alta)
Base monetaria	20,0	35,4	256,6
Circulación monetaria (en poder del público)	19,6	32,1	194,3
Depósitos a la vista	23,3	33,8	173,6
Depósitos a plazo	18,8	36,8	208,2
Tasa de interés pasiva	3,3	9,9	119,9
Préstamos privados	27,7	36,2	223,2

dando la inflación. Es materia de acalorado debate determinar si los precios aumentan por razones monetarias o no monetarias; sin embargo, en la realidad, todos los planes de estabilización han sido acompañados de restricción monetaria.

Mirando con mayor detalle los gráficos 1.a y 1.b, se advierten las principales características de la inflación argentina. Primero, como ya se ha mencionado más arriba, el crecimiento de precios parece haber pasado por tres escalones, comenzando con un nivel cercano al 20% anual, aumentando luego a más del 30% y terminando a una tasa anual superior al 200% desde mediados de la década de los años setenta (ver cuadro sobre inflación y magnitudes del sistema financiero). Segundo, existe una gran variabilidad en las tasas anuales de inflación, que todavía se incrementa con el paso del tiempo, especialmente desde 1959 en adelante. La implementación de diversos planes de estabilización también contribuye a la forma de serrucho que es visible en la evolución temporal.

En tercer lugar, las distintas fases de inflación por las que pasó la sociedad argentina permiten hacer alguna hipótesis acerca de la conducta paralela de los agentes económicos privados y de sus variaciones a través del tiempo. En el primer período (1946-1958), frente a una inflación relativamente baja (algo más del 1% mensual) y estable, es probable que ella se haya tomado como un hecho más de la vida, y que se haya adaptado la conducta a aceptar algo permanente. El ambiente comenzó a cambiar en el período siguiente (1959-1974), cuando se hizo más alta e inestable. En forma progresiva se fue perdiendo la confianza en el pasado, las reacciones fueron más rápidas y se buscaron indicadores alternativos a los precios para preverla en el futuro. Finalmente, en los últimos años (1975-1983), fue decididamente alta y muy variable, el pasado desapareció por completo como referencia y debieron tomarse indicadores simultáneos a los cambios experimentados en los precios; adicionalmente, se buscaba que ellos pudieran conocerse rápidamente (tasa nominal de interés, cotización del tipo de cambio en el mercado paralelo, etcétera).

Los planes de estabilización constituyeron un punto de quiebre para el proceso de crecimiento de precios, dando lugar a otro de baja temporaria durante un plazo relativamente corto; luego, la inflación continuaría. Las experiencias más claras son las de los años 1951-1952, 1958, 1967 y 1972-1973, que duraron en

promedio poco más de dos años. En la segunda y cuarta de las fechas citadas, el intento estabilizador fue acompañado de una aguda disminución del crecimiento de la base monetaria; en la primera, la base monetaria permaneció prácticamente creciendo al ritmo anterior, y en la tercera se presenta una situación intermedia. Téngase en cuenta que al haberse tomado tasas de crecimiento, los valores registrados por los gráficos deben corregirse en forma adecuada para expresarlos en valores nominales. En los casos de reducción en apariencia insuficiente de la base monetaria, es probable que la autoridad monetaria no pudo hacerlo como hubiera querido, o que hubiera estado incapacitada para actuar con la necesaria rapidez.

¿Qué cabe decir sobre la política monetaria en el período, entendida como la decisión racional de la autoridad monetaria destinada a actuar sobre una magnitud económica esencial? En caso de que se hubiese enfocado a lograr precios estables o a su aumento estable, la conclusión sería negativa según los resultados obtenidos. Pero en el caso de que éste no hubiera sido el objetivo, sino, por ejemplo, el crecimiento económico, la ocupación de la fuerza laboral o el equilibrio en las cuentas externas, ¿lo hubiera conseguido? La conclusión también debe ser negativa, pues la presencia de inflación constituye por sí misma tal desmejoramiento de las condiciones económicas, que cualquier política sólo tendría resultados positivos de muy corto plazo.

EVOLUCIÓN DE LOS DEPÓSITOS

Hasta ahora se han visto instrumentos manejables por el Banco Central, sean la emisión monetaria o el monto de las reservas (incluido el efectivo mínimo legal), de modo que es el momento de incorporar los intermediarios financieros, cuya tarea es brindar servicios, recibir depósitos del público y prestárselos a sus clientes. Estas dos últimas clases de operaciones, depósitos y préstamos, son realizadas por agentes privados no financieros, con participación del sector financiero. En materia de depósitos, la actitud de los agentes privados por lo general es pasiva, si bien tienen cierta influencia la tasa de interés de mercado (normalmente es competitivo) y la publicidad; activa, en materia de préstamos. En cambio, la actitud de los intermediarios financieros es activa respecto de ambos, y particularmente en los préstamos, que pueden o no acordar a los interesados, independientemente de que la tasa de interés cobrada llegue a un nivel suficientemente alto.

Los particulares efectúan sus depósitos para cumplir dos funciones principales: usar en sus transacciones económicas un medio de pago adicional y realizar sus ahorros financieros. Esta separación de funciones da lugar a una distinción entre depósitos a la vista, utilizables por medio de cheques, y depósitos a plazo, indisponibles antes del plazo convenido. En la Argentina también existen depósitos en caja de ahorros, que poseen características de ambos y que en diferentes momentos han actuado como sustitutos de unos u otros. No son tratados en especial en lo que sigue.

Los billetes y monedas en poder del público conforman junto con los cheques, potencialmente iguales a los depósitos a la vista, los medios de pago de la sociedad. Esto supone que la moneda circulante y los cheques son sustitutos perfectos, lo cual no siempre ocurre, porque éstos carecen de la confianza que tiene aquélla (cheques sin fondos, cheques posdatados, etc.). Los depósitos a la vista, des-

de luego los cheques, se justifican por su comodidad –incluido el hecho de que a diferencia de los billetes y monedas, difícilmente se hacen efectivos antes de 24 horas– y por su seguridad, especialmente en transacciones de gran volumen. Más recientemente se han generalizado otros métodos de pago, el llamado dinero plástico, que no fue demasiado importante en el período analizado.

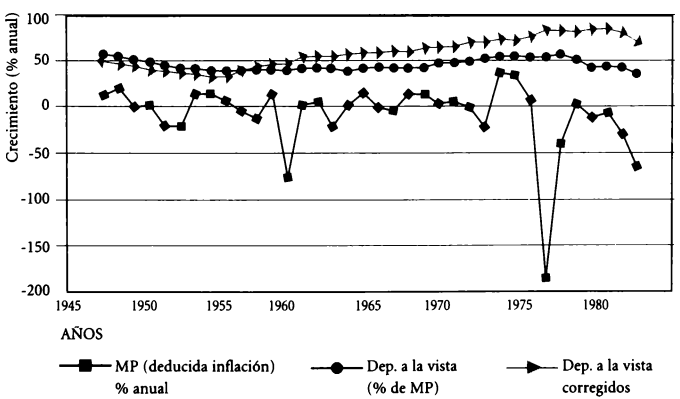
La relación esperable de la moneda circulante y de los depósitos a la vista con la inflación es fácil de establecer: la inflación hace menos deseables los activos denominados en moneda doméstica, como por naturaleza son aquellos dos, pues su valor en términos de bienes y servicios se reduce día por día. Aun si la inflación fuera permanente, y la reducción también lo fuera, no desaparecerían por completo, ya que las transacciones económicas requieren medios de pago sin los cuales no pueden llevarse a cabo.

Una aproximación al efecto de la inflación sobre los medios de pago se logra mediante el examen comparativo de su crecimiento respecto de los precios: si los precios permanecieran estables, la cantidad de medios de pago no cambiaría; si los precios crecieran, la misma se reduciría. Existen otros factores no considerados aquí, por ejemplo, el crecimiento de las transacciones debido al crecimiento del producto nacional real. Tampoco el movimiento de los medios de pago es totalmente paralelo al de los precios, debido a que los procesos de ajuste resultan incapaces de eliminar o atemperar los apartamientos transitorios.

En el gráfico 2 se observa el caso de la economía argentina. Teniendo en cuenta –lo cual es correcto– los aumentos inusitados de precios (en relación al período anterior) de 1951-1952, 1958 y 1972-1973, los medios de pagos acompañaron a la inflación aproximadamente

GRÁFICO 2

COMPORTAMIENTO DE LOS MEDIOS DE PAGO



hasta 1974; es decir, en los dos primeros períodos (desde 1946 a 1974). Por su parte, la división de los medios de pago entre billetes y monedas, y depósitos a la vista permaneció básicamente constante, con un pequeño aumento en la participación de los últimos.

Desde 1974, con una inflación alta e inestable, el movimiento es distinto, la cantidad de medios de pago se reduce apreciablemente respecto de la inflación, más en la de depósitos a la vista que en la de billetes y monedas. Lo anterior indica que el público debió hacer las mismas transacciones con menor cantidad de medios de pago, con la presión consiguiente hacia la caída del producto o de la inflación. Así lo sostiene la más simple ecuación cuantitativa del valor de la moneda: la cantidad de medios de pago multiplicada por su velocidad debe ser igual a las transacciones en términos reales multiplicada por los precios. Si la cantidad de medios de pago decrece, dada una velocidad constante, deben bajar los precios o las transacciones en términos reales (producto nacional real).

Sin embargo, tal baja no parece haber ocurrido, más bien se opera un cambio de las costumbres en realizar las transacciones económicas al producirse el aumento de la velocidad de circulación, o lo que es equivalente, de la cantidad potencial de medios de pago. Si bien se carece de datos para analizar los cambios producidos en la velocidad de billetes y monedas, se observa una utilización más intensa de los depósitos a la vista, vale decir, una mayor cantidad de cheques emitidos por unidad de depósitos.

Una medida de esta última es la velocidad de rotación de los depósitos a la vista. Como se aprecia en la parte superior del gráfico 2, la proporción de depósitos a la vista respecto de los billetes y monedas en circulación se ha mantenido, salvo una leve caída; pero crece sustancialmente cuando se corrige por su velocidad de rotación, evidenciando así esta segunda manera de reaccionar ante el proceso inflacionario. Suponiendo constante la velocidad de circulación de billetes y monedas, la proporción de los depósitos a la vista sobre el total pasa a asumir los valores más altos mostrados en el gráfico.

A diferencia de los depósitos a la vista –que constituyen una parte de los medios de pago de la sociedad, son utilizados para realizar las transacciones económicas y se mueven en términos nominales de acuerdo al ritmo de la inflación–, los depósitos a plazo sirven para otra función, cual es conservar una parte del ahorro del público. El ahorro privado se distribuye entre la porción canalizada a través del sistema financiero y la porción instrumentada a través de otros medios. En cualquiera de estas dos formas, el ahorro constituye una parte del consumo potencial presente que se mantiene para realizarlo en el futuro, de modo que un factor decisivo es su capacidad de poseer entonces un valor real equivalente en bienes y servicios.

Si los depósitos a plazo se denominan en moneda corriente, por consiguiente a los precios vigentes en cada momento, y la economía está sometida a un proceso inflacionario permanente, su capacidad de compra futura de bienes y servicios se ve deteriorada. No obstante, la excepción sería un proceso inflacionario caracterizado por golpes abruptos, como los producidos en 1958 y 1976, cuando los agentes económicos los toman como fenómenos transitorios y no modifican su conducta, de modo semejante a su reacción frente a impuestos sobre la riqueza por una sola vez.

Otra sería la situación cuando los depósitos están indexados (por ejemplo, al nivel general de precios), pues conservan su poder de compra. La indexación de depósitos a plazo ha

sido usada en el país por excepción, especialmente porque los intermediarios financieros no estuvieron dispuestos a acordar préstamos indexados. Aparte de la renuencia de los posibles prestatarios a tomarlos, habría un riesgo adicional para las entidades financieras por la quiebra del deudor, debida a los mismos cambios en los precios.

Un segundo elemento explicativo del volumen de los depósitos a plazo es su remuneración; cuanto mayor, mayor el incentivo para una cantidad más alta. Finalmente, un tercer elemento es la garantía. A diferencia de las operaciones comunes de préstamo que tienen su garantía en los bienes del deudor involucrado, el Estado garantiza los depósitos recibidos por los intermediarios financieros en caso de que el capital de éstos resultara insuficiente para devolverlos. Esta garantía nace del hecho de que una situación generalizada de esa última naturaleza podría comprometer la confianza del público en el sector financiero y crear dificultades en el sector real de la economía. Estos elementos no son los únicos factores que se deben considerar; se podrían agregar otros, por ejemplo, el crecimiento económico, al significar un mayor ingreso para la sociedad, aumenta el ahorro y la cantidad de depósitos a plazo.

Es de esperar que el efecto deteriorante de la inflación sobre los depósitos a plazo sea similar al provocado sobre los depósitos a la vista, por las razones antes mencionadas, que no vale la pena repetir en este momento. Una distinción previa es necesaria para evaluar su efecto sobre los depósitos acumulados, hechos en valores nominales, y su incremento periódico (nuevos depósitos). La igualdad entre valores nominales y poder de compra constante no se mantiene para los depósitos acumulados, pero es una cantidad nominal conocida que podría trasladarse a valores reales; en cambio, los incrementos, nuevos depósitos, es una cantidad que se desconoce en tales términos. Una forma incorrecta (a pesar de todo, a veces utilizada) de medir los nuevos depósitos en términos reales es comparar la tasa de crecimiento de los depósitos acumulados con la tasa de inflación: si esta última es menor, habría acumulación, y desacumulación en caso contrario. La desacumulación supondría que habría depósitos nuevos negativos, lo cual no se observa en la realidad.

En resumen, para un año en particular, tres elementos determinan el crecimiento de los depósitos a plazo; primero, la inflación que disminuye el valor en bienes y servicios del stock acumulado; segundo, la remuneración ganada por el mismo, igual a la tasa pasiva nominal de interés, y tercero, los nuevos depósitos que se agregan a los existentes. Cuando la suma de las tasas anuales correspondientes a los dos primeros factores es inferior a la tasa de crecimiento de los depósitos, puede considerarse que los nuevos depósitos constituyen la diferencia. Más frecuente es el caso contrario; el efecto neto negativo debe interpretarse como que la presencia de nuevos depósitos resulta insuficiente para compensar la pérdida producida en el stock acumulado.

Estos efectos se muestran en el gráfico 3.a, donde se exponen la tasa de interés nominal, el efecto de la inflación y el efecto neto de los nuevos depósitos. Los depósitos acumulados existentes aumentan por la remuneración que ganan a la tasa nominal, lo cual es un factor positivo, y se deterioran en términos reales por la inflación. Por diferencia, resultan los depósitos nuevos, que en forma neta son muchas veces negativos. Esta cuenta es aplicable a toda la economía, no a cada agente individual cuya cantidad es agregada a la de sus semejantes.

Aun cuando el volumen bruto de nuevos depósitos sigue sin conocerse, su efecto neto cabe relacionarlo con la remuneración que perciben. En teoría, los depósitos serían mayores y aumentarían con tasas reales de interés (tasa nominal de interés menos tasa de inflación) positivas o crecientes. ¿Cómo aplicar esta regla a la experiencia argentina, donde las tasas reales de interés para los depósitos a plazo han sido casi siempre negativas?

La racionalidad de la decisión de un ahorrista (que por lo menos quiere mantener ahorros financieros más o menos líquidos en forma de depósitos a plazo) ante tasas reales de interés negativas se justifica por no tener colocación alternativa, sea porque los fondos en efectivo son todavía menos redituables y riesgosos, sea porque por su magnitud no puede hacer operaciones bursátiles o parecidas, sea porque no debe pagar impuestos, etc. Ésta es la explicación al extranjero que ve el fenómeno aparentemente anómalo de ahorros financieros positivos ante tasas reales negativas.

La proposición de que los depósitos son mayores cuanto más altas las tasas de interés, sigue válida en el caso de tasas reales de interés negativas. Es lo que se pone de manifiesto de manera no del todo concluyente al comparar las tasas reales con nuevos depósitos netos (véase el gráfico 3.b). En definitiva, con inflación y tasas reales de interés negativas, el ahorro financiero ha sido positivo, aun cuando las cifras parecieran decir lo contrario.

EVOLUCIÓN DE LOS PRÉSTAMOS PRIVADOS

La inflación, al reducir normalmente las tasas reales de interés esperadas, tanto pasivas como activas, descorazona a los ahorristas de depósitos a plazo en el sistema financiero

GRÁFICO 3a

EFECTO SOBRE LOS DEPÓSITOS A PLAZO

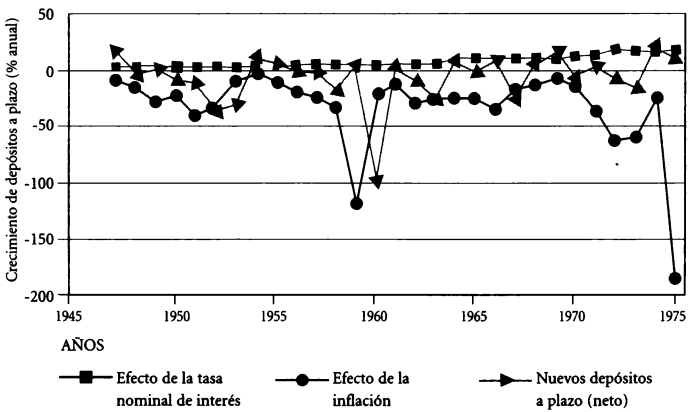
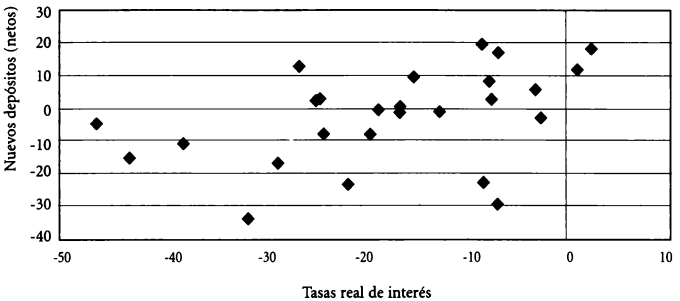


GRÁFICO 3b

TASA REAL DE INTERÉS Y NUEVOS DEPÓSITOS (NETOS)



(aunque sin desalentarlos por completo), pero tiene el efecto contrario sobre los deudores de préstamos. Los deudores del sistema financiero tratan por todos los medios de obtener el máximo de préstamos que pueden, pues devuelven una cantidad menor, en términos de bienes y servicios, de la que originariamente recibieron.

El mismo argumento debe aplicarse cuando las tasas de interés son reguladas por la autoridad monetaria a un nivel inferior al de la tasa de mercado, siendo ésta la que regiría si no existiera tal restricción. Los pedidos de préstamos son superiores a los que las entidades financieras están dispuestas a conceder: sus depósitos son limitados y siempre hay potenciales prestatarios insatisfechos. Ésta es una situación vulgarmente llamada de racionamiento del crédito. Un observador podría ser suficientemente iluso para creer que el racionamiento se solucionaría mediante un aumento de las tasas de interés por los depósitos a plazo, pero si esto sucediera, ¿quién se haría cargo de la diferencia de intereses, máxime ante una demanda de préstamos carente de límite superior? En la práctica, el subsidio implícito a los prestatarios es financiado con un impuesto implícito a los tenedores de depósitos a plazo, y con la inflación, como se verá enseguida.

La crítica fundamental a tasas de interés inferiores a las de mercado es que no son –sino por casualidad– una forma eficiente para dirigir la inversión hacia su utilización socialmente más conveniente. En efecto, los empresarios que requieren fondos mediante préstamos de las entidades financieras no elegirán los proyectos con mayor rentabilidad social, sino que preferirán aquellos que se ajusten a sus intereses individuales, aprovechando el subsidio permanente que significa una tasa de interés menor que la que pagarían en otra circunstancia.

Pero la existencia de tasas reales de interés para los préstamos inferiores a las de mercado no es la única ventaja que reciben los receptores de crédito; en ocasiones se pueden aprovechar también del deterioro, en términos de

bienes y servicios a devolver, que produce la inflación sobre sus deudas acumuladas. Así, no sólo se benefician con el pago de una retribución inferior, sino que los beneficios se extienden al momento de la devolución del préstamo.

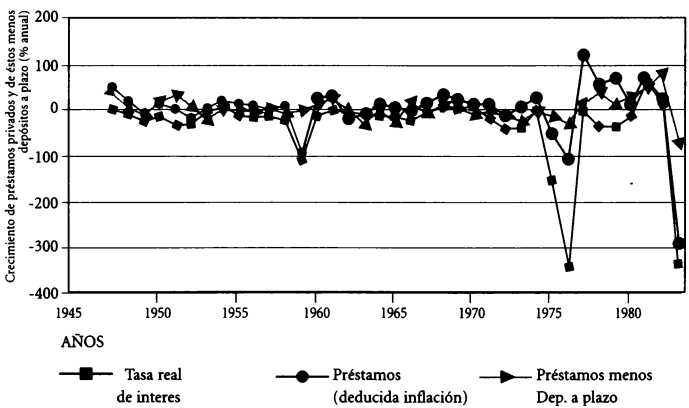
La existencia de esos beneficios conduce a que la calidad de deudor al sector financiero sea considerada un privilegio, y a que éste sea mantenido por medio de la renovación de operaciones o de la realización de otras nuevas destinadas a cancelar las anteriores. Nunca se efectúa un análisis serio acerca de la justificación del préstamo (en algunos casos, no pasa de un mero dibujo) y en muchas instancias depende de la amistad, por no pensar en cosas peores, del funcionario de la entidad financiera. A las entidades no dejaba de interesarles un arreglo de esta naturaleza pues sus deudores siempre elegían el cumplimiento de sus obligaciones: el porcentaje de clientes morosos o insolventes era mínimo, al ser penadas estas faltas con la pérdida del privilegio.

Las razones mencionadas explican que, salvo en contadas excepciones, la Argentina haya sufrido a largo plazo una situación de racionamiento de crédito. En el gráfico 4 se observa que, por regla general, la tasa real de interés de los préstamos ha sido negativa. Como excepción, durante los últimos años se hizo un primer experimento de liberación total en materia de tasas de interés del mercado financiero; empero, los valores positivos que se observan se deben más bien a la presencia de otros factores (tiempo de ajuste, entre otros).

Los deudores financieros se vieron favorecidos en muchas ocasiones porque el monto de los préstamos fue superior en promedio al de la inflación. Mientras mayor el préstamo, mayor el beneficio inflacionario. En cambio, si este último se hubiera deteriorado a través del

GRÁFICO 4

PRÉSTAMOS PRIVADOS, INFLACIÓN, TASA DE INTERÉS NOMINAL Y NUEVOS DEPÓSITOS A PLAZO



tiempo porque la tasa de inflación era inferior a la tasa de crecimiento de los préstamos, el subsidio se habría reducido. No es esto lo que ocurrió en la práctica, el subsidio en promedio creció o a lo sumo se mantuvo estable.

Un mercado racionado, que desalienta los depósitos y fomenta los préstamos, está en un desequilibrio permanente. Pero los depósitos en el sistema financiero, aun en condiciones de libertad, no son suficientemente altos para el nivel de una economía en desarrollo, por lo cual no es extraño que las tasas de interés sean altas.

Las entidades financieras disponen de una capacidad prestable proveniente de los depósitos, de su capital y de otros rubros menores. Como en la Argentina el capital propio era una pequeña proporción de los depósitos, puede suponerse que el mismo se compensa con los valores negativos de otros rubros, y por lo tanto, es factible dejarlo de lado; además, no ayudarían tampoco las cifras contables sujetas al proceso inflacionario. La capacidad prestable, en definitiva, está determinada esencialmente por el monto de los depósitos a la vista y el de los depósitos a plazo, deducidas las reservas correspondientes. Siendo el monto de los depósitos a la vista bastante menor que el de los depósitos a plazo, y las reservas legales mucho mayores para los primeros que para los segundos, una aproximación grosera de la capacidad prestable de las entidades es el monto de los depósitos a plazo.

Usando esta cantidad como referencia, por lo general el volumen de préstamos otorgados por los intermediarios financieros superó al volumen de depósitos a plazo, según muchos autores, calificado como el ahorro financiero auténtico de la sociedad. Para compensar la diferencia, los intermediarios recibieron redescuentos (préstamos) del Banco Central que le permitieron ampliar su capacidad prestable. Tales redescuentos, al ampliar también la base monetaria y al adicionarse a los préstamos concedidos al Estado para financiar sus déficit presupuestarios, dieron luego fuego adicional a la inflación.

Crisis financiera

Una crisis financiera afecta a todas o alguna de las muchas o pocas entidades bancarias y no bancarias existentes en cada país. Si las afectara a todas por igual, como ocurre en el caso de hiperinflaciones, habría un comportamiento global del público de huir de los activos monetarios y sustituirlos por otros no (o menos) sensibles al aumento de precios (inmuebles, bienes del hogar, moneda extranjera, etc.), en cuyo caso el sistema financiero desaparece o se reduce a términos mínimos.

Una crisis financiera por retiro de depósitos comúnmente incide inicialmente sobre unos pocos intermediarios financieros y luego se trasmite a otros, mientras algunos permanecen sin ser tocados o incluso aumentan sus depósitos (bancos públicos o bancos extranjeros). No obstante, las repercusiones negativas pueden ser suficientemente importantes para crear problemas y requerir la intervención de la autoridad monetaria. La condición necesaria para que ocurra lo anterior es que la o las entidades afectadas sean de gran tamaño o tengan repercusiones inmediatas sobre las demás.

En marzo de 1980, el sistema financiero se vio conmocionado por una crisis de envergadura, la única que es posible identificar en el período bajo análisis. Esta crisis fue el produc-

to de una característica especial del sistema financiero argentino, decidida tres años antes: libertad en la fijación de las tasas de interés y simultánea garantía estatal de los depósitos, una combinación de peligrosidad extrema, por crear incentivos a los intermediarios financieros para actuar irresponsablemente. Desde que las tasas de interés contienen una fracción para afrontar el riesgo de que los deudores no cumplan sus obligaciones, los préstamos se hacen más riesgosos a medida que las tasas crecen y, por ello, las tasas deben ser todavía más altas, dando lugar al comportamiento explosivo consiguiente.

Para ilustrar la experiencia argentina vale la pena considerar la conducta de dos bancos privados nacionales. Después, uno de ellos (el Banco de Intercambio Regional) fue clausurado y el otro (Banco de los Andes), intervenido. Ambos se habían convertido en los de mayor tamaño entre los de igual categoría. Tres indicadores muestran cómo lo habían hecho: la política de tasas de interés, la solvencia de su cartera de préstamos (según una definición para el caso) y los beneficios de su actividad financiera.

Ambas entidades recurrieron al pago de intereses por los depósitos a plazo superiores a los de mercado, atrayendo así una cantidad de clientes que no condecía con sus orígenes modestos, bancos de pequeño tamaño y radicados en una provincia alejada de la Capital, el centro de la actividad financiera del país. Los depositantes se fijaron preponderantemente en las tasas de interés, ya que la garantía estatal era común a todas las entidades. Aparte de ello, abrieron sucursales y en general aprovecharon las disposiciones liberales de la legislación de 1977.

Este proceso se ve claramente en las cifras del cuadro 2, donde se compara la situación de las dos entidades con la del resto del sector financiero: crecimiento mensual de los depósitos (no debe olvidarse que se trata de un contexto de alta inflación) y tasas nominales de interés, ambos desde los años posteriores a las reformas de 1977. Como el crecimiento de depósitos no puede ser indefinido ni prolongado para una entidad individual, porque los ahorros financieros de la colectividad son limitados y por la presencia de competidores, también se menciona el trimestre cuando aquél se detiene.

En la actualidad, la autoridad monetaria posee mejores instrumentos para medir la solvencia de una entidad financiera. Entonces, el capital exigido (incluidas reservas para algunos propósitos) era pequeño y estaba referido al monto de los depósitos recogidos por la entidad, aun cuando éstos contaran en última instancia con una garantía estatal. Sus activos no eran tenidos en cuenta, aceptando en forma implícita que eran totalmente recuperables, no obstante que la mayoría eran préstamos al sector privado y estaban sujetos al riesgo de incumplimiento de las obligaciones. El capital exigido, en consecuencia, debería haber guardado relación con el valor de los activos, el cual debe reducirse al ser clasificados por su riesgo.

Una aproximación al nivel absoluto de solvencia de una entidad se obtiene siguiendo un esquema simplificado de intermediación financiera: ellas tienen una capacidad prestable igual al monto de sus depósitos (menos las reservas), al de los redescuentos y al del capital propio, con la cual realizan compras de títulos del gobierno u otorgan préstamos al sector privado no financiero. Primero, la relación entre capital y depósitos debe incrementarse a medida que se reducen los redescuentos si se

CUADRO 2

COMPORTAMIENTO DEL SECTOR BANCARIO Y DE LOS BANCOS CONSIDERADOS

Rubro	*Sector financiero*	*Banco de Intercambio Regional*	*Banco de los Andes*
		(% mensual aumento promedio)	
Crecimiento de depósitos			
1978	9,1	22,0	56,8
1979	10,3	10,1	18,8
Tasa de interés			
1978	7,1	31,3	15,2
1979	6,7	15,5	10,7
Final del proceso		I. 1979	I. 1980
		(número)	
Casas			
1978		72	21
1979		81	28

Fuente: Información contenida en Aldo A. Arnaudo y Rafael Conejero, "Anatomía de las quiebras bancarias", *Desarrollo Económico*, vol. 24, nº 96, enero-marzo 1985, págs. 605-616.

pretende mantener una relación constante entre capital y activos. Segundo, la relación también debe aumentar conforme los activos son colocados en préstamos y no en títulos del gobierno; esta última colocación –si bien transitoria a veces– es segura en momentos de declinación del mercado de préstamos. Estas dos medidas, en el caso de los dos bancos analizados, se movieron en sentido contrario al promedio del sector: uno de ellos partió de una sobreexpansión de los préstamos financiados con redescuentos a dos años, y ambos no emplearon activos en compras de Letras de Tesorería de la Nación, como lo habían hecho numerosos bancos.

Finalmente, la política de aumento de los depósitos y elección de préstamos riesgosos implicó un aumento de sus costos operativos, y por consiguiente, una disminución de la remuneración del capital, situación que colaboró a que fuera insostenible su supervivencia.

La caída de estos dos bancos y la de otras entidades que se hallaban en condiciones similares, generó un ambiente de desconfianza generalizada y tuvo efectos profundos sobre todo el sector financiero. Como consecuencia, hubo una traslación de activos financieros hacia monedas extranjeras, una trasferencia de depósitos desde los bancos privados nacionales hacia bancos públicos y sucursales de bancos extranjeros, y algunas entidades no pudieron recuperar el ritmo de depósitos y capacidad prestable que habían tenido anteriormente.

El temor a una devaluación –el tipo de cambio estaba pautado por las autoridades monetarias para varios meses posteriores– hizo que también algunos depositantes convirtieran sus fondos en divisas y el Banco Central

tuvo que venderlas en los dos meses siguientes para satisfacer esa demanda adicional. Sin embargo, no se produjo en tal lapso sino una disminución leve en los depósitos a plazo, aunque sí un aumento de billetes y monedas, y parcialmente de los depósitos a la vista, todo lo cual indica que los agentes económicos incrementaron su liquidez en espera de condiciones más estables.

La redistribución de depósitos entre los bancos privados nacionales –la categoría cuantitativamente más importante– fue sustancial. Los beneficiarios de la crisis fueron los bancos públicos y los bancos extranjeros, que en los meses siguientes recibieron los nuevos montos generados y los importes no renovados en los bancos que perdieron depósitos. Este beneficio sólo fue transitorio, pues parece ser que los ahorristas volvieron a las entidades donde anteriormente tenían sus depósitos.

La situación de los bancos individualmente fue bastante diversa. Clasificados según su tamaño, en pequeños, medianos y grandes, las pérdidas de depósitos fueron leves, moderadas o fuertes, si bien ambos fenómenos no guardan mucha relación entre sí. De los 158 bancos privados nacionales entonces existentes, más de la mitad (85) tuvieron pérdidas de depósitos; una porción de éstos se recuperó en los meses siguientes y el resto quedó con sus carteras disminuidas (véase el cuadro 3). Fuera de las medidas normales para enfrentar el ajuste (cobro de préstamos, venta de activos líquidos, transferencia de carteras, etc.), el Banco Central también colaboró ofreciendo un mecanismo de provisión de fondos menos gravoso del que regía en ese momento.

Los bancos con pérdidas leves se recuperaron casi en su totalidad, a excepción de un par de bancos grandes; más de la mitad de los que

CUADRO 3

BANCOS AFECTADOS (ARRIBA), AJUSTES Y BANCOS RECUPERADOS (ABAJO)

Tamaño del banco	*Pérdida de depósitos*		
	Leve	*Moderada*	*Fuerte*
Pequeño	6	8	8
		Normal	Préstamos
			Redescuento
			(pequeño)
	6	5	2
Mediano	13	17	9
		Préstamos	Préstamos
		Redescuento	Redescuento
		(pequeño)	(pequeño)
	13	11	1
Grande	7	7	10
	Préstamos	Redescuento	Préstamos
			Redescuento
	5	4	2

Fuente: Información contenida en Aldo A. Arnaudo, "Las Enseñanzas de la 'Crisis Financiera'", *Novedades Económicas*, año 2, nº 20, enero-marzo 1981, págs. 29-32.

sufrieron pérdidas moderadas también lo hicieron en todas las categorías según tamaño, y la de bancos con pérdidas fuertes fue escasa. Esta crisis financiera, como suele ocurrir a veces, fue bastante breve y desapareció luego de tres o cuatro meses, pero sus secuelas persistieron por varios años.

SECTOR EXTERNO

Parece un tanto extraño que en un estudio sobre el sistema financiero, tan ligado a la entrada y salida de capitales del extranjero, no se haya hecho referencia explícita al sector externo de la economía y se haya tratado marginalmente con el resto del sector real. Esto es debido a que durante casi la totalidad del período analizado, la Argentina se ha comportado como una economía cerrada. En materia de bienes y servicios, altas tarifas aduaneras, impuestos a las exportaciones, prohibiciones y, en general, una política de autarquía, determinaron que exportaciones e importaciones dependieran fundamentalmente de condiciones internas y, en mucha menor medida, del comercio internacional. En materia de capitales externos, especialmente los de corto plazo asociados normalmente al sector, estuvieron sometidos a una reglamentación negativa muy rigurosa y recién a partir de mediados de la década del setenta –*shocks* petroleros mediante– comenzaron los flujos hacia y desde otros países. Finalmente, la liberación de las operaciones externas comenzó con los capitales y en mínima escala con los bienes y servicios –según una secuencia desaconsejada por la mayoría de los entendidos–, que terminó rápidamente.

Hay una segunda razón. Se ha visto que en 1980 se presentó una crisis financiera, seguida pocos meses después por una crisis de balance de pagos. No obstante que ambas tengan factores explicativos comunes, no son los más importantes. La posibilidad de explicar la crisis financiera con elementos estrictamente financieros internos significa que se podría prescindir de los de origen externo.

ORIENTACIÓN BIBLIOGRÁFICA

A los fines de orientar al lector en la ampliación y profundización de la temática desarrollada en este capítulo, se indican los siguientes trabajos, ordenados alfabéticamente por autores, con una breve indicación de su contenido:

ALDO A. ARNAUDO, "La nacionalización de los depósitos en Argentina. Análisis comparativo de los sistemas de 1946 y 1973", *Boletín del CEMLA*, vol. XXI, nº 4, Buenos Aires, 1975, es un examen detallado de las reglas concretas a las cuales debían acomodarse las entidades financieras, tanto en 1946 como en 1973, indicando sus diferencias esenciales y los efectos consiguientes. La conducta del público no resultó afectada en 1946 por haberse recurrido a la nacionalización total de los depósitos (se recibirían por cuenta y orden del Banco Central), y en cambio, algo similar no ocurrió en 1973, cuando la nacionalización fue parcial. Del mismo autor, "El crecimiento financiero argentino en los últimos cuarenta años", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, 1981, es una confirma-

ción de los conceptos y conclusiones, realizada a partir de la publicación por parte del Banco Central de la República Argentina de estadísticas comparables, luego de una uniformización de definiciones. También de ARNAUDO, *Cincuenta Años de Política Financiera Argentina (1934-1983)*, Buenos Aires, 1987, es un trabajo sintético sobre el conjunto de las políticas monetaria y financiera seguidas durante el período que se inicia con la creación del Banco Central de la República Argentina. La organización del texto responde a las políticas monetarias seguidas desde entonces, punto de menor interés para el lector no especializado. Las políticas financieras, especialmente las instituciones creadas al efecto, en gran parte se justifican por tratar de instrumentar aquéllas

El trabajo de ALDO A. ARNAUDO y RAFAEL CONEJERO, "Anatomía de las quiebras bancarias de 1980", *Desarrollo Económico*, vol. XXIV, nº 96, Buenos Aires, 1985, explica la caída de cuatro bancos comerciales en 1980, a través de indicadores, imperfectos en comparación con los utilizados en la actualidad, de su comportamiento en el inmediato pasado, el cual hacía previsible tal circunstancia. Allí se comprueba el principio, luego adoptado por las autoridades monetarias, de que un sistema liberalizado donde se acuerdan facilidades competitivas a las entidades financieras, debe ser complementado con más –y no con menos– regulación y control.

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, *La creación del Banco Central*, Buenos Aires, 1972 es la historia "oficial" de la creación de dicha Institución, incluida la discusión parlamentaria correspondiente. En realidad, si bien parecen seguirse en un todo los patrones de la versión inglesa (Banco de Inglaterra), se tomaron también experiencias aportadas por el sistema norteamericano de la Reserva Federal.

C. BRESCIANI-TURRONI, *The Economics of Inflation*, Nueva York, 1937, es un clásico en la literatura sobre causas y efectos de la inflación.

CARLOS F. DÍAZ-ALEJANDRO, "Southern Cone Stabilization Plans", en W. CLINE y S. WEINTRAUB (editores), *Economic Stabilization in Developing Countries*, Nueva York, 1982. La inflación recurrente sufrida por la economía argentina durante el período ha sido afectada por planes de estabilización de precios adoptados por las autoridades económicas del país, sea en forma independiente o por acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. Si bien todos estos intentos acabaron en otros tantos fracasos, la literatura sobre el particular es muy abundante y especialmente sobre episodios concretos o comparativos. La referencia formula un enfoque general explicativo de los valores inusuales encontrados en los diferentes gráficos.

M. FRIEDMAN y A. SCHWARTZ, *A Monetary History of the United States. 1937-1960*, Princeton,1963. Una de las tesis de los autores de este trabajo, considerado origen de muchos análogos que le siguieron, es que las autoridades deciden la política monetaria al establecer a su discreción la base monetaria, y a partir de allí fijarse los agregados monetarios manejados por el público para su propio comportamiento. La conexión entre base monetaria y agregados monetarios es determinada por el multiplicador monetario, que se presume constante. Para que esto ocurra, se necesita un sector financiero completamente inoperante, hipótesis muy cuestionada en la actualidad; en cambio, al ser afectado el multiplicador por dicho sector, las decisiones de política monetaria pueden ser influidas paralelamente.

F. Pazos, *Chronic Inflation in Latin America*, Nueva York, 1972, trata características especiales de la inflación en los países latinoamericanos, a los cuales pertenece la Argentina.

A. O'Connell, "Argentina bajo la Depresión: Problemas de una economía abierta", *Desarrollo Económico*, vol. XXIII, nº 92, Buenos Aires, 1984. Hasta la creación del Banco Central en 1935, las autoridades económicas de la Argentina no habían tenido política monetaria explícita alguna (confiaban en los mercados) y las dificultades creadas por las fluctuaciones hacia la baja de actividad habían sido tratadas de forma independiente. A mediados de esa década se hizo necesaria una forma más sistemática, a cuyo efecto las medidas de política monetaria serían encargadas a dicha institución y se generaría un nuevo régimen de entidades financieras (bancos) que la harían posible. Este cambio de actitud respondió a las nuevas ideas vigentes respecto de una economía abierta al extranjero, problema que se discute en este artículo.

Elías Salama, "La Argentina y el abandono del Patrón Oro", mimeografiado, s/l, 2000. Entre otros puntos, se consideran la conducción práctica cuando se acudió a la política monetaria, la conexión entre las distintas instituciones y el papel jugado por los bancos comerciales.

V. Vázquez Presedo, "Crisis y retraso: Argentina y la economía internacional", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económica*, Buenos Aires, 1976. Exposición histórica de la experiencia del país alrededor de la mitad del período considerado, la cual da una idea global de la economía donde se desenvolvieron las entidades financieras.

Héctor Vilaseca, "El Banco Central de la República Argentina. Sus primeros 50 años de vida", en *Banco Central de la República Argentina. Serie de Temas Institucionales y Bancarios*, varios números, Buenos Aries, 1985. Crónica descriptiva de los acontecimientos ocurridos en el período mencionado en el título, basada en las Memorias emitidas por aquélla Institución, que contiene también la evolución de las entidades financieras a quienes debía regular y controlar.

La elaboración de los gráficos del presente capítulo se sustenta en la narrativa y estadísticas hechas por el autor en su trabajo de 1985 (véase su Apéndice al respecto) mencionado arriba. Otras fuentes son citadas especialmente.

Colaboradores del tomo VIII

Ezequiel Abásolo
Abogado. Profesor en historia. Asistente con dedicación especial en investigación, Pontificia Universidad Católica Argentina. Profesor Titular Ordinario de la Escuela Superior de Guerra. Profesor Adjunto Ordinario de la Universidad Nacional del Sur. Miembro del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Aldo A. Arnaudo
Abogado, Doctor en Ciencias económicas y Doctor en economía de Yale University. Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Córdoba. Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Presidente de la Asociación Argentina de Economía Política.

Néstor Tomás Auza
Doctor en Ciencias Políticas y Licenciado en Diplomacia. Académico de Número de la Academia Nacional de la Historia. Profesor titular de Historia Argentina en la Universidad Católica Argentina. Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Narciso Binayán Carmona
Periodista y colaborador permanente del diario *La Nación*. Especializado en religiones orientales.

Arnoldo Canclini
Doctor en Filosofía y Letras. Pastor evangélico. Académico correspondiente de la Academia Nacional de la Historia, en la provincia de Tierra del Fuego. Profesor titular de Historia de la Iglesia en la Argentina en los seminarios Bautista y Reformado.

Lila M. Caimari
Doctora en Ciencias Políticas. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesora invitada de la Universidad de San Andrés.

Luis María Caterina
Doctor en Derecho. Profesor titular de Historia del Derecho y Director del Instituto de Historia del Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica Argentina de Rosario. Miembro del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Rosendo M. Fraga
Abogado. Miembro del Instituto de Historia Militar y del Instituto Universitario del Ejército. Director del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.

Manuel Fernández López
Doctor en Ciencias Económicas. Miembro del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor titular de Historia del Pensamiento Económico de la Universidad de Buenos Aires.

Alberto David Leiva
Profesor titular ordinario de la Universidad Nacional del Sur. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Miembro de Número del Instituto Internacional de Derecho Indiano. Miembro fundador del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

Antonio María Hernández
Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Profesor titular de Derecho Constitucional, Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Académico de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

León Klenicki
Rabino. Doctor en Filosofía. Director de Interfaith affairs of the Antidefamation Laegue B. B'rith en Estados Unidos de América.

María Silvia Leoni de Rosciani
Doctora en Historia. Profesora adjunta a cargo de la cátedra de Historiografía y Subdirectora del Instituto de Historia, de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional del Nordeste.

Javier Ortiz
Doctor en Economía. Profesor titular de Macroeconomía Avanzada en la Universidad del CEMA.

Guillermo Andrés Oyarzábal
Licenciado y Profesor en Historia. Capitán de fragata y oficial de Estado Mayor. Segundo jefe y director de Investigaciones Científicas del Departamento de Estudios Históricos Navales de la Armada Argentina. Docente y secretario de la cátedra extracurricular de Historia Naval en la Universidad del Salvador.

Norberto Padilla
Abogado. Profesor titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina. Secretario de Culto de la Nación.

Rubén Oscar Palazzi
Brigadier Mayor (R). Aviador Militar. Oficial de Estado Mayor. Licenciado en Sistemas Aéreos y Aerospaciales. Ex asesor y profesor de Estado Mayor y de Operaciones Aéreas de Transporte en la Escuela Superior de Guerra Aérea. Veterano de Guerra del Conflicto del Atlántico Sur.

Robert A. Potash
Doctor en historia. Académico Correspondiente de la Academia Nacional de la Historia en Estados Unidos de América.

María Rosa Pugliese
Abogada y profesora en Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Profesora a cargo de la cátedra de Historia del Derecho Argentino de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Roberto Russell
Doctor en Relaciones Internacionales. Coordinador del Area de Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación y de la Universidad de Buenos Aires. Miembro del Consejo Editorial de la Revista *Foreign Affairs* en español.

Beatriz R. Solveira
Doctora en Historia y Magister en Relaciones Internacionales. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesora de Política Internacional en la Maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Córdoba.

Víctor Tau Anzoátegui
Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Académico de número de la Academia Nacional de la Historia. Investigador Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Vicedirector 1° del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

ÍNDICE

CUARTA PARTE

LA ARGENTINA DEL SIGLO XX

C. 1914-1983 (Continuación) 9

II. LA DIMENSIÓN POLÍTICA

(ACONTECIMIENTOS, IDEAS E INSTITUCIONES (Continuación) 11

16. LOS GOBIERNOS DE PROVINCIA 13

Luis María Caterina

Partido nacional y tradición provincialista (1912-1930) 13

Un gobierno de partidos provinciales 19

Reconversión política en las provincias (1943-1946) 24

El justicialismo. Diversidades locales de un partido nacional 25

Período pendular (1955-1983) 30

Orientación bibliográfica 40

17. LOS TERRITORIOS NACIONALES 43

María Silvia Leoni de Rosciani

Los territorios nacionales hacia 1914 43

El radicalismo y los proyectos de ampliación de la participación política 50

La década del treinta: una larga dilación 56

El peronismo: marchas y contramarchas en el camino de la autonomía 62

La Revolución Libertadora: desperonización y reorganización política 72

Orientación bibliográfica 74

18. EL RÉGIMEN MUNICIPAL 77

Antonio María Hernández

El proceso de urbanización 77

El orden político y su influencia en el régimen municipal 79

Las bases constitucionales federales y provinciales del régimen municipal 84

La organización del régimen municipal 88

Orientación bibliográfica 93

19. LA POLÍTICA INTERNACIONAL (1914-1945) 95

Beatriz R. Solveira

Objetivos y lineamientos generales de la política exterior 95

Las relaciones económicas 96

La neutralidad argentina en la Primera Guerra Mundial 99

Las relaciones con la Liga de las Naciones 101

La Segunda Guerra Mundial 102
La rivalidad argentino-estadounidense en cuestiones interamericanas 107
Relaciones con América Latina 110
La organización del servicio exterior 115
Orientación bibliográfica 116

20. La política internacional (1945-1983) 121
Roberto Russell
Continuidades y rupturas 121
La Argentina en un nuevo mundo 124
Las relaciones con Estados Unidos 129
Las relaciones compensatorias: Europa Occidental y los países socialistas 133
Las relaciones horizontales: América Latina 137
Algunas conclusiones 140
Orientación bibliográfica 142

21. El mar argentino y la Antártida 147
Guillermo Andrés Oyarzábal
Los intereses nacionales y el mar 147
La Antártida Argentina 161
Orientación bibliográfica 175

22. Las Fuerzas Armadas (1914-1943) 179
Guillermo Andrés Oyarzábal
Desde la Gran Guerra hasta el golpe de 1930 179
Desde la crisis constitucional de 1930 hasta la revolución de 1943 195
Algunas conclusiones 207
Orientación bibliográfica 209

23. Las Fuerzas Armadas (1943-1973) 213
Robert A. Potash
Los militares y el surgimiento de Perón. 1943-1945 213
Las presidencias de Perón. 1946-1955 218
El gobierno de la "Revolución Libertadora". 1955-1958 225
Los militares y el presidente Frondizi. 1958-1962 227
Los militares y el interregno de Guido. 1962-1963 231
Los militares y el presidente Illia. 1963-1966 234
El gobierno de la Revolución Argentina: la etapa de Onganía. 1966-1970 237
La Revolución Argentina: las etapas de Levingston y Lanusse. 1970-1973 239
Algunas conclusiones 242
Orientación bibliográfica 243

24. Las Fuerzas Armadas (1973-1983) 247
Rosendo M. Fraga
Un proceso político conflictivo e inestable 248
La guerrilla y un gobierno inestable 249
El golpe de Estado 251
Los conflictos internos del Ejército 253
La lucha contra la subversión 255
Conflicto del Beagle y eclosión de problemas internos 256
La breve presidencia de Viola 258
Galtieri y las Malvinas 259
Presidencia de Bignone y entrega del poder 261

Incremento de la estructura de las Fuerzas Armadas 262
Evolución del gasto y del personal de las Fuerzas Armadas 264
Diez años críticos 268
Orientación bibliográfica 269

25. La guerra de Malvinas 273
Rubén Oscar Palazzi
Los antecedentes 273
El desembarco argentino en las islas Malvinas 276
Las operaciones en la isla San Pedro (Georgias del Sur) 278
La Resolución 502 279
Los esfuerzos diplomáticos 279
El cambio de la estrategia argentina 280
Organización y despliegue de las fuerzas 281
La recuperación británica de las Georgias del Sur 285
La guerra y las gestiones de paz 286
La cabecera de playa en San Carlos y el combate por Darwin 290
El fin de la guerra 292
Después de la guerra 296
Orientación bibliográfica 298

III. La dimensión religiosa 301

26. La Iglesia Católica (1914-1960) 303
Néstor Tomás Auza
Del Centenario al Concilio 303
Las jurisdicciones episcopales 304
Las jurisdicciones parroquiales 306
El clero secular y regular 307
La contribución de las religiosas 309
El rostro de la caridad cristiana 310
La educación católica 312
Los dos proyectos episcopales 315
El Congreso Eucarístico Internacional 318
La organización del laicado profesional y especializado 320
La expresión católica en la filosofía, el arte y la literatura 321
Espiritualidad, liturgia y Sagradas Escrituras 325
Las usinas de la vida intelectual: las editoriales 327
El periodismo católico 328
El movimiento social 329
De la Asamblea a la colegialidad de los obispos 331
Orientación bibliográfica 333

27. La Iglesia Católica (1961-1983) 337
Norberto Padilla
El Concilio Vaticano II (1962-1965) 337
Colegialidad episcopal: la Conferencia Episcopal Argentina 341
Relaciones entre la Iglesia y el Estado. El Acuerdo de 1966 342
De Medellín a Puebla. El Documento de San Miguel 344
La Iglesia en los "años de plomo" 349
Puebla y sus repercusiones 354
Un nuevo impulso vital 357
El año de transición 359
Orientación bibliográfica 360

28. El protestantismo 363
Arnoldo Canclini
A comienzos del siglo XX 364
Hacia la década del treinta 366
Entre 1930 y 1943 368
Tiempo de dificultades 370

Desarrollos más recientes 372
Orientación bibliográfica 373

29. Iglesias y religiones orientales 375
Narciso Binayán Carmona
Cifras, colectividades 377
Algunos aspectos y datos generales 378
Iglesias ortodoxas (rito bizantino) 380
Iglesias católicas (Maronita y uniatas) 381
Iglesias no calcedonias (u orientales propiamente dichas) 383
Los musulmanes 384
Los budistas 385
Orientación bibliográfica 386

30. El judaísmo 389
León Klenicki
El comienzo de la vida religiosa organizada 389
La vida religiosa hasta la década del sesenta 391
El liderazgo religioso oficial 392
La presencia judía germano-austríaca 392
El movimiento religioso conservador 394
El movimiento religioso judío reformista 397
Orientación bibliográfica 398

IV. El orden jurídico 401

31. Pensamiento jurídico y acción legislativa 403
Víctor Tau Anzoátegui
Los juristas actuantes 404
El pensamiento jurídico 408
La acción legislativa 427
Orientación bibliográfica 439

32. La justicia 445
Ezequiel Abásolo, Alberto David Leiva y María Rosa Pugliese
La idea de justicia 445
La estructura judicial 447
Los jueces y su entorno. Su designación y remoción. El juicio político 448
El papel de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 451
Del positivismo spenceriano individualista a la era del Estado protector 451
Del intervencionismo conservador al Estado autoritario benefactor 453
La Revolución Libertadora y la reasunción de los principios del liberalismo político 454
El desarrollismo y la justicia del bienestar social y económico 455
La Revolución Argentina y la doctrina de la seguridad del Estado 455
La Corte de 1973-1976 y su doctrina de la democracia social 456
La reinstalación de la doctrina de la seguridad del Estado y la actitud de la Corte Suprema 457
La obra de los jueces: la jurisprudencia 457
El lugar donde se imparte la justicia 460
Judicatura y política 460
El ejercicio profesional de los abogados y su actividad corporativa 465
Orientación bibliográfica 467

33. Ciencia y sistema penitenciario 471
Lila Caimari
Las ideas penitenciarias 473
La nueva criminología 477
La labor del Instituto de Criminología 479
Encausados y condenados 481
Dudas sobre la eficacia del sistema 483
Las prisiones femeninas 484
El penal de Ushuaia 485
La prensa y la percepción social 488
La libertad condicional y las colonias penales 489
La reforma de 1947 491
El deterioro 493
Orientación bibliográfica 493

V. La economía 497

34. El pensamiento económico 499
Manuel Fernández López
Economía nueva o positiva 499
Economía pura o neoclásica 500
Economía institucionalista 501
Economía cuantitativa 503
De la ortodoxia al keynesianismo 505
Industrialización y economía dirigida 507
Interpretación del desarrollo económico 510
Radicación de profesores europeos 511
La década del economista 512
Los valores humanos en Economía 512
El enfoque estructural 513
Desarrollismo y planificación 514
Formación académica de economistas 515
La investigación: centros, congresos, publicaciones 517
Orientación bibliográfica 520

35. Finanzas públicas, moneda y bancos (1914-1945) 525
Javier Ortiz
La Primera Guerra Mundial y el Patrón Cambio Oro de entreguerras 1914-1929 525
La Gran Depresión y la economía argentina 1929-1930 530
Reformas monetarias, financieras y fiscales del Gobierno Provisional. Medidas para salir de la recesión 1930-1932 534
La recuperación (1933-1935) 539
La creación del Banco Central y sus comienzos (1935-1939) 542
Políticas monetarias y fiscales durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) 546
Orientación bibliográfica 548

36. El sistema financiero (1945-1983) 551
Aldo A. Arnaudo
Instituciones y ambiente 551
Reglamentaciones del sistema financiero 553
Inflación y comportamiento monetario 558
Evolución de los depósitos 562
Evolución de los préstamos privados 566
Crisis financiera 569
Sector externo 573
Orientación bibliográfica 573

Colaboradores del tomo VIII 577

Esta edición se terminó de imprimir en
Grafinor S. A.
Lamadrid 1576, Villa Ballester
en el mes de octubre de 2001.

Nº inventario: 044843
fecha de en...
adquisición:
Precio:
ACADEMIA N... HISTORIA
BIBLIOTECA

PLAN GENERAL DE LA OBRA

Tomo I
PRIMERA PARTE: La Argentina aborigen.
La conquista española (siglo XVI)

Tomos II y III
SEGUNDA PARTE: La Argentina
en los siglos XVII y XVIII, hasta 1810.

Tomos IV, V y VI
TERCERA PARTE: La configuración
de la República independiente (1810-c.1914).

Tomos VII, VIII, IX y X
CUARTA PARTE: La Argentina del siglo XX
Índices generales

CONTENIDO DEL OCTAVO TOMO:

II. La dimensión política (continuación): 16- Los gobiernos de provincia (Luis María Caterina); 17- Los territorios nacionales (María S. Leoni de Rosciani); 18- El régimen municipal (Antonio M. Hernández); 19- La política internacional (1914-1945) (Beatriz Solveira); 20- La política internacional (1945-1983) (Roberto Rusell); 21- El mar argentino y la Antártida (Guillermo Oyarzábal); 22- Las Fuerzas Armadas (1914-1943) (Guillermo A. Oyarzábal); 23- Las Fuerzas Armadas (1943-1973) (Robert A. Potash); 24- Las Fuerzas Armadas (1973-1983) (Rosendo Fraga); 25- La Guerra de Malvinas (Ruben O. Palazzi). **III. La dimensión religiosa:** 26- La Iglesia Católica (1914-1960) (Néstor T. Auza); 27- La Iglesia Católica (1961-1983) (Norberto Padilla); 28- El protestantismo (Arnoldo Canclini); 29- Iglesias y religiones orientales (Narciso Binayán Carmona); 30- El judaísmo (León Klenicki). **IV. El orden jurídico:** 31- Pensamiento jurídico y acción legislativa (Víctor Tau Anzoátegui); 32- La justicia (María R. Pugliese, Alberto David Leiva, Ezequiel Abásolo); 33- Ciencia y sistema penitenciario (Lilia Caimari). **V. La economía:** 34- El pensamiento económico (1914-1983) (Manuel Fernández López); 35- Finanzas públicas, moneda y Bancos (1930-1945) (Javier Ortiz); 36- El sistema financiero (1945-1983) (Aldo Arnaudo).

ISBN Obra Completa:
950-49-0214-6

PLANETA