



UNSAM

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

**PREDOMINIO Y ALTERNANCIA EN
PROVINCIAS PERIFÉRICAS
(ARGENTINA 1983-2015)**

Tesista: Mg. Penélope Vaca Ávila
Directora: Dra. Jacqueline Behrend

Doctorado en Ciencia Política
Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín

Septiembre, 2019
Buenos Aires, Argentina

ÍNDICE GENERAL

INDICE DE TABLAS	v
INDICE DE GRÁFICOS	vi
INDICE DE ILUSTRACIONES	vii
ABSTRACT	ix
AGRADECIMIENTOS	xi
INTRODUCCIÓN	1
I. Objeto de estudio y relevancia de la investigación	1
II. Preguntas de investigación, debates vinculados e hipótesis.....	4
III. Metodología.....	11
IV. Estructura de la tesis	13
1. COMPETITIVIDAD EN SISTEMAS DE PARTIDO PREDOMINANTE A NIVEL SUBNACIONAL: ESTADO DEL ARTE Y MARCO TEÓRICO.....	17
1.1 . TEORÍAS SOBRE LA COMPETITIVIDAD POLÍTICA EN REGÍMENES DEMOCRÁTICOS	19
1.2 . SISTEMAS DE PARTIDOS DE BAJA COMPETITIVIDAD	22
1.2.1. Sistemas de partido único, hegemónico y predominante	23
1.2.2. Funcionamiento dinámico de los sistemas de baja competitividad	25
1.3 . ORIGEN, ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LOS SISTEMAS DE PARTIDOS.....	28
1.3.1. Teorías sobre la configuración de los sistemas de partidos.....	28
1.3.2. Sistemas de partidos, crisis y acción colectiva.....	31
1.4 . PARTICULARIDADES DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN LAS DEMOCRACIAS RECIENTES	36
1.5 . ENFOQUES RELATIVOS A LOS SISTEMAS DE PARTIDOS SUBNACIONALES EN LAS NUEVAS DEMOCRACIAS.....	40
1.6 . MARCO TEÓRICO: SUPUESTOS Y FACTORES EXPLICATIVOS	44
2. BAJA COMPETITIVIDAD EN LAS PROVINCIAS PERIFÉRICAS ARGENTINAS: METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DE CASOS.....	50
2.1 . PERÍODO DE ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN	52
2.2 .COMPETITIVIDAD DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS SUBNACIONALES EN ARGENTINA	53
2.3 .COMPETITIVIDAD SUBNACIONAL Y DESARROLLO ECONÓMICO EN ARGENTINA	57
2.4. LÓGICAS FEDERALES Y DINÁMICAS MULTINIVEL EN ARGENTINA	63
2.4.1. Conformación histórica de la federación argentina: reparto de competencias	64
2.4.2. Dinámicas intergubernamentales del federalismo argentino.....	65
I. Sobrerrepresentación territorial en el Poder Legislativo Nacional	66
II. Estructura del sistema fiscal federal: sistema de coparticipación	67
III. El sistema electoral y el ciclo electoral.....	69
IV. La intervención federal	70
V. Competitividad subnacional y lógicas multinivel	71
2.5. MOVILIZACIÓN POLÍTICA DE NUEVOS GRUPOS SOCIALES EN ARGENTINA	74

2.5.1. Movimientos sociales y selección de casos.....	76
2.6. FACCIONALISMO EN LOS PARTIDOS SUBNACIONALES ARGENTINOS	78
2.6.1. Faccionalismo y selección de casos	80
2.7. DEFINICIÓN DE LA HIPÓTESIS, DEL ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN Y DE LOS CASOS DE ESTUDIO.....	81
2.7.1. Hipótesis	81
2.7.2. Delimitación del alcance de la investigación	84
2.7.3. Selección de los casos de estudio	85
3. EL PARTIDO JUSTICIALISTA DE JUJUY FRENTE A LA CRISIS NEOLIBERAL (1983-1999).....	90
3.1. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICO INSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE JUJUY.....	92
3.1.1. Caracterización económica de la provincia de Jujuy.....	92
3.1.2. Principales configuraciones institucionales y reglas electorales de la provincia de Jujuy	95
3.1.3. Caracterización del sistema político y evolución del sistema de partidos jujeño	96
3.2. UN PARTIDO INMANEJABLE: FACCIONALISMO DEGENERATIVO DEL PARTIDO JUSTICIALISTA JUJEÑO (1983-1999)	98
3.3. MOVIMIENTOS SOCIALES EN JUJUY FRENTE A LA CRISIS (1983-1999).....	112
3.4. INJERENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA POLÍTICA PROVINCIAL JUJEÑA DURANTE EL PERÍODO NEOLIBERAL (1983-1999).....	124
3.5. COMPETITIVIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE JUJUY DURANTE EL PERÍODO NEOLIBERAL (1983-1999).....	129
4. EL PARTIDO JUSTICIALISTA DE JUJUY DURANTE EL KIRCHNERISMO (1999-2015)	133
4.1. LAS DINÁMICAS INTERNAS DEL JUSTICIALISMO FELLNERISTA	134
4.1. ROL POLÍTICO DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN JUJUY DURANTE EL KIRCHNERISMO.....	143
4.2. EL DOBLE JUEGO TERRITORIAL DEL PRESIDENTE.....	152
4.3. COMPETITIVIDAD DEL SISTEMAS DE PARTIDOS DE JUJUY DURANTE TODO EL PERÍODO DEMOCRÁTICO (1983-2015).....	154
5. EL PACTISMO CORRENTINO (1983-1999).....	166
5.1. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES	167
5.1.1. Caracterización económica de la provincia de Corrientes.....	167
5.1.2. Principales configuraciones institucionales y reglas electorales de la provincia de Corrientes	169
5.1.3. Caracterización del sistema político y evolución del sistema de partidos correntino: liberales y autonomistas antes de 1983	170
5.2. AUGE Y CRISIS DEL PAL Y SU DISOLUCIÓN POR EL SURGIMIENTO DEL PaNu (1983-1999) ..	174
5.3. EL PaNu COMO UNA EXPRESIÓN LOCAL DEL MENEMISMO.....	187
5.4. EL MOVIMIENTO SOCIAL COMO FIN DE ÉPOCA	193
5.5. COMPETITIVIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE CORRIENTES DURANTE EL PACTISMO Y SU CRISIS (1983-1999).....	197

6. LA PREDOMINANCIA RADICAL EN CORRIENTES (1999-2015).....	201
6.1. UN SERPENTEANTE Y PRAGMÁTICO VÍNCULO CON LA NACIÓN	204
6.2. LAS DINÁMICAS INTERNAS DEL LIDERAZGO DE LA UCR	215
6.3. CONTROL DE LA PROTESTA SOCIAL EN CORRIENTES (1999-2015).....	226
6.4. COMPETITIVIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE CORRIENTES DURANTE TODO EL PERÍODO DEMOCRÁTICO (1983-2015).....	227
7. PREDOMINIO Y ALTERNANCIA EN LAS PROVINCIAS PERIFÉRICAS ARGENTINAS: ANÁLISIS COMPARATIVO Y REFLEXIONES TEÓRICAS	235
7.1. APORTES PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS SUBNACIONALES.....	236
7.2. REFORMULACIÓN DEL ESQUEMA HIPOTÉTICO A PARTIR DEL ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CASOS DE JUJUY Y CORRIENTES	243
7.3. PREDOMINIO Y ALTERNANCIA EN LAS PROVINCIAS PERIFÉRICAS.....	257
7.3.1. Provincias sin alternancia: cohesión para asegurar predominio	258
I. Formosa	259
II. Santa Cruz.....	262
III. La Rioja	265
IV. San Luis	265
7.3.2. Provincias de baja competitividad: apoyo federal para asegurar alternancia	266
I. Catamarca	268
II. Santiago del Estero	270
III. Salta	273
7.3.3. Predominio y alternancia periférica en perspectiva comparada	275
8. CONCLUSIÓN.....	280
ANEXO	293
BIBLIOGRAFIA	294
LISTADO DE ENTREVISTAS	301

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Partidos políticos que gobernaron las provincias argentinas. Alternancias (1983-2015).	54
Tabla 2. Competitividad de los sistemas de partidos subnacionales según alternancia en el gobierno provincial (1983-2011).	57
Tabla 3. Provincias argentinas. Clasificación según grado de competitividad y de desarrollo.	61
Tabla 4. Provincias argentinas. NEP según grupo de provincias para varios períodos históricos (1914-2009)....	63
Tabla 5. Provincias argentinas. Clasificación según grado de competitividad, de desarrollo y conflictividad social.....	78
Tabla 6. Universo de casos relevantes.	84
Tabla 7: Tabla de verdad para la selección de casos para el análisis en profundidad (with-in case analysis)	86
Tabla 8. Gobernadores de la Provincia de Jujuy (1983-1999).....	102
Tabla 9. Gobernadores de la Provincia de Jujuy (1999-2015).....	135
Tabla 10. Jujuy. Resultados a las elecciones legislativas nacionales de 2013.	141
Tabla 11. Jujuy. Resultados de las elecciones legislativas provinciales de 2013	151
Tabla 12. Resultados de las elecciones al Poder Ejecutivo y legislativo de 2015 en Jujuy	159
Tabla 13. Poder ejecutivo provincial, Corrientes 1983-1999.	175
Tabla 14. Resultado elecciones a gobernador octubre 1991, Corrientes.	178
Tabla 15. Resultado elecciones a gobernador de diciembre 1993, Corrientes.....	180
Tabla 16. Resultados elecciones a diputados y senadores provinciales, Corrientes, 1999.	196
Tabla 17. Resultado elecciones a gobernador octubre 2001, Corrientes.	208
Tabla 18. Poder ejecutivo provincial, Corrientes 1999-2015.	215
Tabla 19. Resultado elecciones a gobernador septiembre 2005, Corrientes.	218
Tabla 20. Resultado elecciones a gobernador septiembre 2009, Corrientes.	220
Tabla 21. Resultado elecciones a gobernador septiembre 2013, Corrientes.	224
Tabla 22. Verificación del esquema hipotético en los casos de estudio: Jujuy y Corrientes.	245
Tabla 23. Universo de casos relevantes clasificados según cantidad de alternancias y NEP promedio en las elecciones al ejecutivo provincial (1983-2015).....	259
Tabla 24. Vigencia de la Ley de Lemas para la elección del Poder Ejecutivo en los sistemas electorales de las provincias Argentina.	261
Tabla 25. Análisis de las intervenciones federales en función de mi argumento (1983-2015).....	267
Tabla 26. Promedio anual ponderado por provincia (cantidad de cortes x 10.000.000 de hab.). Provincias con valores más altos y promedio nacional.	293

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Cantidad de alternancias en los gobiernos de las provincias argentinas (1983-2015).....	55
Gráfico 2. NEP elecciones a gobernador por provincia (promedio 1983-2015).....	56
Gráfico 3. Provincias argentinas. Porcentaje del PBG al VAG (2006)	59
Gráfico 4. Provincias argentinas. PBG per cápita en \$ (2006)	60
Gráfico 5. Provincias argentinas. Porcentaje de ingresos fiscales propios sobre total de ingresos fiscales (2012).....	68
Gráfico 6. Cortes de ruta y vías públicas. Promedio anual ponderado por provincia. Provincias con valores más altos y promedio nacional.....	77
Gráfico 7. Jujuy. Número de bancas del PJ y de la UCR en la Legislatura provincial (1983-1999).....	108
Gráfico 8. Cantidad de sublemas de los principales partidos políticos en las elecciones al Poder Ejecutivo y legislativo provincial (1991-1999)	111
Gráfico 9. Evolución de los aportes nacionales a Jujuy (1983-1989) (mil. pesos convertibles).....	114
Gráfico 10. Evolución del PBG y de la tasa de desocupación del aglomerado de San Salvador-Palpalá (1980-2002).....	118
Gráfico 11. Transferencias automáticas por coparticipación federal a todas las provincias como porcentaje de los recursos tributarios nacionales (netos de seguridad social) 1993-2009 (%).....	126
Gráfico 12. Provincia de Jujuy. Porcentaje de votos al Poder Ejecutivo y cantidad de bancas en el Poder Legislativo provincial (1983-1999).....	130
Gráfico 13. Jujuy. Porcentaje de votos de los candidatos peronistas (partidarios y disidentes) y radicales en las elecciones a gobernador 2003, 2007 y 2011.....	137
Gráfico 14. Cortes de ruta y vías públicas. Provincias con mayor incidencia de protesta social (Bs. As., Capital y Jujuy) 1997-2007.....	144
Gráfico 15. Jujuy. Porcentaje de votos a gobernador y cantidad de bancas en la Legislatura provincial de los diferentes partidos (1983-2015).....	155
Gráfico 16. Jujuy. Resultados de las elecciones al Poder Ejecutivo provincial 1983-2015	160
Gráfico 17. Cantidad de cortes de rutas y calles. Jujuy y promedio de todas las provincias (1997-2007)	161
Gráfico 18. Deuda pública de la provincia de Corrientes, 1996-1999.....	185
Gráfico 19. ATN recibidos entre 1994 y 1999 por el promedio de provincias vs. Corrientes, en pesos (1 ARS=1USD).....	191
Gráfico 20. Porcentaje de votos al Poder Ejecutivo y cantidad de bancas en la Cámara de Diputados de la UCR y el partido ganador (1983-2001)	208
Gráfico 21. Corrientes. Porcentaje de votos a gobernador y cantidad de bancas en la Legislatura provincial de los diferentes partidos (1983-2015).....	228
Gráfico 22. Porcentaje de votos al ejecutivo provincial en Formosa (1983-2015).....	260
Gráfico 23. Porcentaje de votos al ejecutivo provincial en Santa Cruz (1983-2015).....	264
Gráfico 24. Porcentaje de votos al ejecutivo provincial en Catamarca (1983-2015).....	269
Gráfico 25. Porcentaje de votos al ejecutivo provincial en Santiago del Estero (1983-2015).....	271
Gráfico 26. Porcentaje de votos al ejecutivo provincial en Salta (1983-2015).....	274

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Esquema hipotético	83
Ilustración 2. Mapa de la provincia de Jujuy	93
Ilustración 3. Mapa de la provincia de Corrientes	167
Ilustración 4. Esquema hipotético original	244
Ilustración 5. Revisión del esquema hipotético	249
Ilustración 6. Operacionalización de la variable “control del faccionalismo”	252
Ilustración 7. Verificación del esquema hipotético definitivo en los casos de estudio.....	258

ABREVIATURAS

ATE	Asociación de Trabajadores del Estado
ATN	Adelantos de Tesoro Nacional
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CCC	Corriente Clasista y Combativa
CGT	Confederación General del Trabajo de la República Argentina
CRA	Confederaciones Rurales Argentinas
CTA	Central de Trabajadores de la Argentina
CTERA	Confederación de Trabajadores de la Educación Pública
ECO	Encuentro por Corrientes
FCyS	Frente Cívico y Social
FDT	Frente de Todos
FREPaNu	Frente para la Unidad
FGE	Frente de Gremios Estatales
FPC	Frente para los Correntinos
FPV	Frente para la Victoria
MPJ	Movimiento Popular Jujeño
MUR	Movimiento de Unidad Renovador
PA	Partido Autonomista de Corrientes
PAL	Pacto Autonomista Liberal
PaNu	Partido Nuevo
PBA	Provincia de Buenos Aires
PCR	Partido Comunista Revolucionario
PEH	Programa de Emergencia Habitacional
PJ	Partido Justicialista
PL	Partido Liberal de Corrientes
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
SEOM	Sindicato de Empleados y Obreros Municipales
UCeDe	Unión de Centro Democrático
UCR	Unión Cívica Radical
UNA	Unidos por una Nueva Alternativa

ABSTRACT

¿Cuáles son los factores que deben concurrir para que un partido predominante pueda ser derrotado en las elecciones provinciales? La presente tesis propone un modelo explicativo en el cual se identifican los principales factores políticos que permiten comprender la permanencia de un partido en el gobierno subnacional a lo largo de los años, así como las circunstancias en las cuales este predominio se puede alterar. El trabajo de investigación se centra en las provincias periféricas argentinas con menores estándares de competitividad, universo que representa el sesenta por ciento del total de distritos del país.

Se propone un estudio comparativo diacrónico y sincrónico de los casos de Jujuy y Corrientes (sobre la base de información primaria). Asimismo, como un primer análisis de validez externa, se realiza también una comparación con los casos de Formosa, Santa Cruz, La Rioja, San Luis, Catamarca, Santiago del Estero y Salta (sobre la base de información secundaria).

El modelo explicativo sugiere que el pasaje de un sistema de partido predominante a otro más competitivo, es decir, la ocurrencia de alternancia en el gobierno provincial, solamente se producirá cuando el partido en el poder no pueda preservar su cohesión interna y, como consecuencia de ello, una facción escidente se presente como competidor electoral. Sin embargo, el éxito electoral de esta escisión interna solo se asegurará si cuenta con el apoyo de actores federales (principal, aunque no únicamente, el gobierno nacional). Así, faccionalismo, escisión y apoyo externo son las tres claves identificadas para salir de una situación de predominio en el contexto subnacional argentino.

Partiendo de los debates clásicos de la ciencia política sobre partidos y sistemas de partidos, la investigación contribuye a la literatura sobre las dinámicas políticas en el nivel subnacional en las democracias recientes y a los estudios sobre el federalismo en América Latina. De modo tangencial, pone de relevancia algunas consideraciones a la hora de analizar el tipo de régimen o la calidad de la democracia subnacional, resaltando la importancia de

captar las complejidades de las dinámicas político partidarias de la competencia que se esconden detrás de las etiquetas electorales en pugna.

El presente trabajo de investigación adopta el método cualitativo comparativo y se basa en el análisis de patrones complejos de causalidad.

AGRADECIMIENTOS

Una tesis de doctorado parece una gesta individual. Nada más lejos. En primer lugar, gracias eternas a mi compañero Pablo sin cuyo aliento, confianza y sostén nada de esto hubiera ocurrido. Gracias también a Manuel y Julia, a quienes resté innumerables momentos de dedicación y cuidado. Pacientes y amorosos siempre, sepan que nunca podré compensar las horas robadas, pero sí puedo dejarles como legado una muestra de lo que el esfuerzo y el entusiasmo generan.

A lo largo del proceso de investigación, es muy difícil mantener el equilibrio entre la necesaria rigurosidad de cada paso y el impulso para llegar hasta el final. Mi reconocimiento eterno a Pilar y Juan por el inquebrantable y amoroso ejemplo en este sentido y por una vida entera de confianza y estímulo. Gracias a ambos y a mi familia toda: a Teresa y Néstor que cubrieron con amor los desgarros que generó el Atlántico; a mi hermana Tania, mi inseparable compañera; a mis hermanos queridos, Alex y Álvaro, siempre tratando de achicar la distancia; a mis generosos cuñados y a la ristra de sobrinos que son de lo más hermoso que me pasó. A mis abuelos, no puedo agradecerles lo suficientemente por la catarata de amor recibida.

Pero el individuo en su pequeño reducto no puede nada. La educación pública es un regalo maravilloso que desde la infancia nos transforma e interpela. Mi reconocimiento sincero al Doctorado en Ciencia Política de la UNSAM, una propuesta rigurosa y enriquecedora que espero honrar con esta investigación. Gracias a todos/as y a cada uno/a de sus profesores/as sin excepción por la generosidad, el talento y la enorme calidad de su trabajo. Por supuesto, gratitud especial a mi directora, Jacqueline Behrend, a quien nunca terminaré de compensar por su extrema rigurosidad, sus consejos clave, su dedicación y aliento durante este largo tiempo. Ella fue quien pudo ver el bosque cuando yo me perdía por senderos inconducentes. También quiero destacar, en particular, a los profesores que aportaron recomendaciones fundamentales y los contactos necesarios para el trabajo de campo

como Ana Laura Rodríguez Gustá y Mario Navarro. Y, obviamente, un agradecimiento sincero y especial a mis compañeros de doctorado gracias a quienes el comienzo de esta aventura fue por demás generoso y placentero.

Me gustaría destacar, particularmente, la acertada iniciativa de Jacqueline Behrend y Ximena Simpson de generar un grupo de intercambio con colegas de varias universidades que acompañó esta investigación desde el principio en donde, mes a mes, surgieron debates fundamentales que se incorporan al texto. Mi agradecimiento especial a Victoria Ortiz de Rozas y Augusto Abduladi por el camino recorrido codo a codo. Gracias a la ANPCYT (a través del PICT 2014-1712) por financiar este proyecto el cual, parcialmente, también colaboró en sufragar los costos de algunos desplazamientos a campo.

Ninguna investigación hubiera sido posible, por supuesto, sin el tiempo que desinteresadamente dedicaron todas y cada una de las personalidades entrevistadas: gracias a su generosidad fue posible reconstruir la trama política y urdir un hilo conductor. En especial, mi gratitud a Pablo Chamorro, Javier Rodríguez y Gustavo Rodríguez que fueron la llave para lograr vínculos y contactos en el territorio.

El apoyo también vino del otro lado del Atlántico, como no podía ser menos. Si no hubiera sido por el entrañable y generoso grupo de profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid nunca habría siquiera pensado en comenzar un doctorado. Mi eterno agradecimiento y amistad a los profesores Omar de León, Francisco Albuquerque y José Déniz y a los colegas Eduardo Simonetti, Javier Ortega y otros tantos por los intercambios que venimos sosteniendo desde hace veinte años y por el aliento oportuno en momentos de confusión y hastío. Agradezco asimismo la beca otorgada por la Agencia Española de Cooperación que cubrió los gastos de inscripción y el primer año del doctorado, permitiéndome dedicación completa en ese lapso.

No quiero dejar de aludir a la construcción colectiva que supone participar de la Red de Estudios en Política Subnacional Argentina (REPSA) a la que me incorporé gracias a la generosa invitación de Victoria Ortiz de Rozas, Sebastián Mauro, Cintia Rodrigo y Pamela Sosa. Por su vigor y entusiasmo hemos visto consolidarse en los últimos años este generoso intercambio entre admirados colegas de todo el país.

Igual que a ellos, también agradezco a todos los colegas de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, donde me desempeñé como docente, y a todos los amigos que apoyaron de diverso modo. En particular, gracias a mi inseparable socia Marcela Gorla quien generosamente asumió tareas profesionales que me liberaron para la investigación.

Finalmente gracias sentidas a mi país, donde crecí y que tanto añoro, y a esta mi tierra adoptiva, generosa, esquivada y sorprendente que siempre me dio todo sin condiciones ni reparos.

El gobernador, si bien no es autoritario ni omnímodo, se trata de un gran elector en el sentido que “todos” optan por alinearse con él. En términos del lenguaje nativo, todos optan por “correr con el caballo del comisario” (Ortiz de Rozas, 2011:380).

INTRODUCCIÓN

I. Objeto de estudio y relevancia de la investigación

La presente tesis indaga sobre los encadenamientos causales que explican la baja competitividad de algunos sistemas de partidos provinciales en Argentina. El trabajo de investigación identifica y pone a prueba un conjunto de factores relevantes que permiten una comprensión más compleja respecto de un rasgo típico de las estructuras políticas de muchas provincias periféricas argentinas: la tendencia a configurar o mantener, desde la vuelta a la democracia en 1983, sistemas de partidos predominantes con nula o baja alternancia en el gobierno.

El fenómeno analizado reviste una gran relevancia: la dinámica política argentina no puede comprenderse sin conocer cómo impactan las arenas subnacionales en la política nacional. En buena medida, la conformación del estado argentino como una federación de tipo *coming-together*¹ le otorga importancia fundacional y fundamental al clivaje centro-periferia y a la política provincial en el contexto de la federación. Los tres niveles de gobierno que coexisten en este estado federal (nacional, provincial y municipal) gozan de autonomía relativa con respecto de los otros dos, según se desprende de los preceptos constitucionales. Ello permite identificar distintas arenas donde se despliegan fenómenos políticos específicos, lo que habilita un estudio diferenciado de las dinámicas de cada una de ellas. Sin embargo, los tres niveles de gobierno también generan un complejo entramado de relaciones que ponen permanentemente a prueba las capacidades analíticas de quienes asumimos la tarea de tratar de comprender cómo se desenvuelve la política en esta federación. Si la ventaja de la

¹ Se denomina así a las federaciones que nacen de un acuerdo voluntario de distintas unidades autónomas que deciden ceder parte de su soberanía y conformar un gobierno central (Riker, 1964; Stepan, 1999).

existencia de un sistema federal es que genera un vínculo más cercano entre autoridades y ciudadanos, la desventaja es que multiplica los actores y las instancias de coordinación, complejizando la labor investigativa. Este juego multinivel de actores e instituciones genera una dinámica federal caracterizada por una permanente tensión entre autonomía y dependencia. Una copiosa y reciente literatura sobre el caso argentino ha analizado en profundidad dicha tensión, sus particularidades y sus lógicas temporales y territoriales (Gibson, Calvo y Falletti, 2004; Calvo y Escolar, 2005; Malamud y De Luca, 2005; Gibson, 2005; Gibson y Suarez-Cao, 2010; Gervasoni, 2010a y 2010b; Navarro, Tieghi y Varetto, 2013; Bonvecchi, 2013).

Buena parte de esta literatura acertadamente describe al federalismo argentino como asimétrico y centralizado. Centralizado, porque el gobierno nacional asume la mayor parte de la recaudación impositiva y utiliza, con diferentes modalidades en cada presidencia, los recursos fiscales para negociar con los gobernadores su agenda política. Asimétrico, porque en el nivel subnacional se observan dos conjuntos diferenciados de provincias. Por un lado, un grupo ubicado geográficamente en el área pampeana, con economías más dinámicas y, en promedio, con una mayor competitividad política. Por otro, un conjunto de distritos periféricos con un desarrollo capitalista más incipiente y menores niveles de competitividad.² La presente tesis explora este último fenómeno y lo hace identificando las dinámicas políticas intra y multinivel a lo largo del período democrático en curso (1983-2015).

Además de investigar el fenómeno de la baja competencia, esta tesis pretende aportar también a la caracterización de los partidos políticos subnacionales y a la de sus sistemas de

² Si bien la ubicación de algunos distritos en uno u otro grupo puede cambiar en función de los indicadores que se utilicen, en el presente caso se considera que CABA y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe pertenecen al primero y el resto de distritos provinciales (19), al segundo. Al interior de este último subconjunto, las provincias de Chaco, Chubut, San Juan y Tierra del Fuego presentan sistemas de partidos de mayor competitividad, solo el resto de las provincias periféricas (15) son poco competitivas y configuran el universo de análisis de esta tesis. Dichos 15 distritos cuentan con un NEP de entre 2 y 3 partidos y muestran entre 0 y 2 alternancias partidarias en el gobierno en el período de análisis (1983-2015). Ver capítulo 2 para una explicación más detallada de esta taxonomía.

partidos en las democracias nuevas. Una reciente literatura (Kitschelt, 1992; Chhibber 1997; Mair, 1997; Mainwaring y Torcal, 2005; Levitsky, 2005; Lérias, 2007; Freidenberg y Levitsky, 2007 y Mainwaring y Zoco, 2009) propone que los partidos de la democracias más recientes se destacan por tener un bajo grado de institucionalización. La evidencia recopilada en el trabajo de campo confirma lo propuesto por estos autores para los casos provinciales. Los partidos provinciales del universo estudiado tienden a apartarse sistemáticamente de los procedimientos estatutarios para la toma de decisiones importantes, revelan poca disciplina en sus expresiones programáticas, carecen de jerarquías internas sólidas y estructuradas y exponen un bajo grado de ideologización. Así, los partidos se comportan principalmente como engranajes de intermediación multinivel y actúan a la vez con gran interdependencia y enorme flexibilidad según se encuentren en diferentes situaciones o contextos. En la búsqueda de este equilibrio inestable, la evidencia obtenida muestra que los partidos políticos subnacionales necesitan una sólida construcción territorial si quieren permanecer en el poder a lo largo del tiempo. El éxito se asegura gestionando la competencia entre candidatos y líneas concurrentes “por abajo” para obtener el suficiente apoyo y la necesaria solidez de negociación “hacia arriba”. Una de las conclusiones del trabajo es, precisamente, que sustentar su accionar político primordialmente en el vínculo con la presidencia genera altos riesgos para los gobernadores (ya sean o no del mismo partido que el poder ejecutivo nacional).

En la investigación se evidencia, asimismo, que las pautas de competencia de los sistemas subnacionales en democracias recientes tienden a ser más caóticas que en el nivel nacional y que la estructura de clivajes sociales no se traduce de forma nítida en las diferentes etiquetas partidarias. La dinámica de la competencia ideológica en la arena subnacional parece depender más de las propuestas incluidas en la agenda del gobierno nacional que del contenido sustantivo de los programas provinciales. La agenda propuesta por el presidente es

la que en gran medida articula los antagonismos de unos partidos provinciales contra otros y la que genera los quiebres más relevantes entre facciones del propio oficialismo local. Por otro lado, es frecuente que las elecciones provinciales se estructuren en grandes frentes o alianzas electorales cuya configuración es coyuntural, cambiante de elección en elección y en continua revisión, con rupturas frecuentes a mitad de mandato. La composición de dichos frentes, por otro lado, es sumamente ecléctica y heterogénea desde el punto de vista ideológico. El trabajo evidencia así que la política subnacional está teñida de gran pragmatismo y altos grados de mestizaje.

Esto no quiere decir, sin embargo, que la fugacidad de las alianzas subnacionales genere un ámbito político muy poroso. Por el contrario, generalmente la coordinación electoral se establece entre los mismos actores a lo largo del tiempo existiendo cierta tendencia en la arena provincial a encontrar “familias políticas” que sugieren dinámicas de “juegos cerrados” (Behrend, 2008 y 2011). Así, lo cambiante son los frentes o coaliciones electorales (y su composición) y lo que permanece son las etiquetas partidarias y sus liderazgos, en una dinámica muy fluida de acuerdos y coaliciones. Es por este motivo que analizar la competitividad de los sistemas de partidos provinciales teniendo únicamente como base la denominación de las listas que se presentan a la competencia electoral, sin indagar cómo están compuestas o qué acuerdos y antagonismos esconden, genera una enorme pérdida de información y puede llevar a conclusiones desatinadas. Lo mismo puede predicarse si se toma la competencia electoral como principal parámetro para definir la calidad de la democracia o el tipo de régimen imperante en un distrito. Es necesario indagar en mayor profundidad.

II. Preguntas de investigación, debates vinculados e hipótesis

En el marco expuesto anteriormente, el presente trabajo de tesis se articula alrededor de la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los factores que deben confluír para que

un sistema provincial mantenga una estructura de partido predominante durante un largo período de tiempo? O, enunciada en otros términos, ¿cuáles son las variables principales que explican el pasaje de una estructura de partido predominante a otra más competitiva en la escala subnacional? Buscando aproximar respuestas a estos interrogantes, sobre la base del análisis de la literatura más relevante se identificaron tres factores fundamentales que influyen en la baja competitividad de los sistemas de partidos de las provincias periféricas: 1) la capacidad de los oficialismos de mantener cohesionadas sus líneas internas, impidiendo así que surjan facciones disidentes; 2) la capacidad de gestionar el vínculo con el gobierno central para evitar que el presidente quiera intervenir en la política subnacional para “derrocar al gobernador” y; 3) la habilidad de los partidos en el poder de neutralizar la protesta social, impidiendo que los movimientos y organizaciones sociales se constituyan como actores políticos emergentes en oposición. En otras palabras, existen tres arenas que un gobierno provincial debe controlar si no quiere perder su situación de predominio: la cohesión de su propio partido, el vínculo con la nación y el poder disruptivo de los movimientos sociales.

De estos tres factores uno aparece con más peso y es la propensión a la disgregación interna. El argumento de la tesis, por tanto, descansa en la idea de que para que los partidos provinciales puedan sostener en el tiempo una situación de predominio y retener el gobierno es necesario, por encima de todo, que se mantengan cohesionados. En este sentido, la principal amenaza que enfrentan es la crisis facciosa seguida de una escisión. Ello implica que existe un factor necesario para provocar alternancia: un faccionalismo degenerativo en el partido dominante que dé lugar a la escisión de una de sus líneas internas y a su configuración como un competidor electoral.³ Sin embargo, la ruptura facciosa seguida de escisión no es condición suficiente para generar alternancia, ya que el éxito electoral de la facción disidente

³ Para conocer los pormenores sobre la noción de “faccionalismo degenerativo” ver Boucek (2009:23).

depende de que la misma obtenga el apoyo de actores externos: actores federales⁴ o movimientos sociales (factores alternativamente necesarios). Cuando esta convergencia no se produce, el peso electoral de la facción escidente se diluye y el oficialismo consigue retener el gobierno. Es decir, el fin de los sistemas subnacionales de partido predominante se asienta en una causalidad compleja y en la confluencia de, al menos, dos de estos factores explicativos. Por otro lado, las variables “apoyo federal” y “apoyo social” pueden ocurrir de forma alternativa, pero también pueden converger y reforzarse mutuamente, en cuyo caso sería esperable encontrar un resultado más contundente.

En consecuencia, se propone una primera hipótesis de trabajo que sugiere que para la transformación de un sistema provincial con estructura de partido predominante en otro más competitivo debe verificarse la concurrencia de disidencia facciosa del partido oficialista, bien con el apoyo de la oposición social o bien con el apoyo del gobierno central. La baja competitividad subnacional en la periferia (BC) es por tanto función del faccionalismo del partido predominante (F) más injerencia del gobierno central (I) o movilización social (M), es decir, $BC=F+(I*M)$. También pueden acumularse estos dos últimos factores, siendo $BC=F+M+I$.

Estos factores explicativos surgen de la revisión del estado del arte de la literatura más relevante, en la cual se identificaron tres enfoques preponderantes a la hora de explicar el origen, la estabilidad y el cambio de los sistemas de partidos y, por ende, su eventual baja competitividad. En primer lugar, el enfoque sociológico de Lipset y Rokkan (1967) que propone que los partidos de un sistema espejan de modo muy preciso los principales conflictos socioeconómicos de una sociedad, es decir, sus clivajes. Por ende, según este enfoque, para dilucidar cómo se ordena un sistema de partidos lo fundamental es comprender la estructura socioeconómica subyacente. Esta perspectiva ha permitido entender,

⁴ Esta variable surge de la propuesta de Gibson (2005), tal y como se desarrolla más adelante.

tradicionalmente, el modo en que se construyeron los sistemas de partidos europeos en los siglos XIX y XX. Sin embargo, para el caso de las nuevas democracias latinoamericanas, se presumió que la estructura de clivajes sociales es trasladada de modo difuso y poco lineal al sistema de partidos (Kitschelt, 1992; Mair, 1997; Chhibber y Torcal, 1997; Levitsky, 2005; Mainwaring y Torcal, 2009). Por ello, se decidió utilizar ésta como variable de control y se incluyeron en el universo de análisis solamente las provincias periféricas, las cuales presentan de forma homogénea una estructura socioeconómica de capitalismo más incipiente. Se presume así que los distritos económicamente más desarrollados pueden presentar dinámicas políticas diferentes a las investigadas en este caso.

Un segundo punto de vista identificado en la literatura continúa la línea trazada por Duverger (1954) quien propone que son las reglas electorales y las que regulan el modo de ordenación del estado las que determinan la estructura de un sistema de partidos. A lo largo del presente estudio se pone de manifiesto que hay dos conjuntos de instituciones relevantes para tratar el problema de investigación planteado: la matriz de reglas que organizan el federalismo argentino y las instituciones que permiten contener el faccionalismo partidario. Respecto de la primera, en el capítulo 2 se despliega una minuciosa descripción de la matriz federal argentina y se analiza su dinámica. Tras dicho análisis se concluye que, si bien las instituciones que regulan el federalismo circunscriben otorgan un importante margen de libertad a los gobernadores, no se identifica un efecto unívoco de ese conjunto de normas sobre la mayor o menor competitividad de los sistemas partidarios provinciales. Más bien, la investigación evidencia que la pertenencia a un sistema multinivel se traduce en una permanente tensión entre autonomía y dependencia entre nivel provincial y el federal, que se resuelve de modo diverso según el contexto y la habilidad estratégica de los actores. El conjunto de reglas federales no genera, por tanto, un resultado unívoco en el fenómeno a explicar o variable dependiente del modelo.

Lo que sí se evidenció claramente es que existe un conjunto de reglas electorales que impactan positivamente en la cohesión de los oficialismos subnacionales y que, por lógica transitiva, reducen la competitividad del sistema de partidos (Calvo y Escobar, 2005). Sin embargo, estas reglas surgen, se modifican y desaparecen a lo largo del tiempo siendo, más que condicionantes de la actuación de los agentes políticos (partidos y líderes), herramientas a su disposición para maximizar sus objetivos (en este caso, permanecer en el gobierno).

Es por ello que el argumento propuesto para guiar la presente investigación se construye predominantemente a partir de factores explicativos que se adscriben a la tercera corriente de pensamiento, la cual hace hincapié en la capacidad de agencia de los partidos políticos y sus líderes (Schattschneider, 1960; Mair, 1997; Desai, 2002; Bornschieer, 2009). Esta visión propone que los partidos son actores que pueden manipular y sacar provecho de su entorno socioeconómico e institucional y generar estrategias de largo y corto plazo para permanecer en el poder. Por ende, los partidos dependen de sus prácticas políticas para dar forma a las posibilidades estructurales que se encuentran disponibles (Desai, 2002). Así, en el debate entre la preeminencia de las estructuras (socioeconómicas o institucionales) y la centralidad del accionar de los agentes políticos en un marco contextual que los condiciona pero que también los empodera, la presente investigación se encuadra en esta última perspectiva.

Desde este lugar, la tesis dialoga principalmente con el cuerpo de literatura que estudia las dinámicas políticas subnacionales en las nuevas democracias latinoamericanas. Estas investigaciones pueden clasificarse en estudios sobre el federalismo (Gibson, Calvo y Falletti, 2004; Calvo y Escobar, 2005; Gibson y Suárez-Cao 2010, Gervasoni, 2010a; González, 2013), investigaciones centradas en el tipo de régimen (Key, 1984 [1949]; O'Donnell, 1993; Fox, 1994; Karl, 1995; Cornelius, 1999; Snyder et al., 1999; Diamond, 2002; Gibson, 2005; Durazo Herrmann, 2006; Behrend, 2008 y 2011; Souza 2009; Gervasoni, 2010a y 2010b;

Sidel, 2014; Giraudy, 2015) y análisis de los sistemas partidarios (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014; Dosek, 2015). Esta literatura hace importantes aportes para la comprensión del funcionamiento de los sistemas subnacionales en la región y destaca algunas correlaciones esenciales entre la dinámica política a nivel provincial y ciertas características de los sistemas federales. De todas, la más relevante para esta tesis es la elaborada por Gibson (2005) quien propone que la estrategia de “control de fronteras” por parte de los gobernadores dificulta la capacidad de sus opositores locales para obtener apoyo nacional en el logro de alternancia. Este argumento ha sido retomado en la hipótesis propuesta anteriormente, siendo la presente tesis un intento de construir un panorama aún más detallado y complejo de las dinámicas de la baja competitividad subnacional, a partir de lo afirmado por este autor.⁵

Con esta literatura de trasfondo, la hipótesis de trabajo arriba mencionada⁶ sustentó la búsqueda de evidencia y el trabajo de campo, es decir, el estudio de dos casos provinciales en profundidad (Jujuy y Corrientes). Sin embargo, tras el análisis de los hallazgos fue necesario llevar a cabo una reformulación de la hipótesis original. El replanteamiento consiste en ratificar como causa necesaria de mayor importancia el faccionalismo escidente del partido en el poder (F), eliminar como factor explicativo de la alternancia la movilización social (M) y complejizar en dos supuestos alternativos el vínculo previo del partido predominante con el ejecutivo nacional (I).

El modelo causal que esta investigación propone como resultado final de la misma es, por lo tanto, el siguiente:

- 1) Los partidos subnacionales en situación de predominio sufrirán alternativamente dos tipos de apremios por parte del gobierno nacional: si son sus aliados políticos (siendo

⁵ Un desarrollo similar despliega Giraudy (2015) en su reciente libro, aunque el objetivo de la autora es explicar el tipo de régimen en el nivel subnacional (democrático o autoritario, tal y como se analiza más adelante.

⁶ $BC=F+(I*M)$ o $BC=F+M+I$

o no del mismo partido), presión para implementar la agenda presidencial; si no son aliados, repetidos intentos de despojarlos de la gobernación;

- 2) En cualquiera de los dos casos anteriores, el oficialismo provincial solo podrá retener el gobierno si puede evitar que dicha presión genere escisiones en sus líneas internas;
- 3) Si lo consigue, se consolidará su predominancia. Si no lo consigue, pero la facción escidente no consigue apoyo externo, tiene altas posibilidades de retener el poder. Pero si no lo consigue y una de las facciones compite electoralmente con apoyo federal, es probable que pierda la gobernación.

En otras palabras, existen principalmente dos factores que un gobierno provincial debe gestionar exitosamente si no quiere perder el poder: la cohesión de su propio partido y el vínculo con la nación. El escenario original ha de entenderse de modo diferente si el presidente y el gobernador son aliados (al margen de su etiqueta partidaria) o si, por el contrario, están en oposición. Si hay un alineamiento, la literatura a priori no planteaba la posibilidad de que este vínculo cercano entre nación y provincia pudiera generar alternancia, dado que se presuponía que el presidente preservaría el gobierno provincial a toda costa. Por ello, esta situación se interpretaba como generadora de un régimen subnacional autoritario (Gibson, 2005 y Giraudy, 2015). Sin embargo, la evidencia obtenida muestra que una alianza entre presidente y gobernador persigue dos objetivos que no necesariamente son compatibles: la implementación de la agenda presidencial y la preservación de sus apoyos territoriales. Esta situación, puede provocar alternancias “no buscadas”. La alternancia “no buscada” en los distritos afines se encuentra en función de la capacidad del gobierno subnacional de procesar los conflictos que la implementación de la agenda presidencial genera. Para ello, la clave es mantener el partido unido en la arena local.

III. Metodología

El presente trabajo de investigación adopta el método cualitativo comparativo. El modelo hipotético propone varios factores explicativos que se combinan de maneras alternativas y que permiten realizar una investigación basada en el análisis de patrones complejos de causalidad (Ragin, 2008:124). La elección del método se explica, así, por ser una herramienta adecuada para explicar un fenómeno complejo, difícil de desentrañar. Asimismo, en línea con lo propuesto por este método, la presente tesis apuesta por una interacción entre la definición de la población y el análisis causal para la identificación del universo de casos relevantes. Ello permite atribuir a uno de los factores explicativos identificados en el marco teórico (estructura económica subyacente) una función de delimitación del alcance del estudio. Ello permite controlar los casos por esta variable, generando un contexto económico relativamente homogéneo en todos los casos. Al resto de los factores (faccionalismo, movilización social y relación con el gobierno nacional), se les atribuye una función causal (Ragin, 2008).

La selección de los dos casos para el análisis en profundidad (Jujuy y Corrientes) también está relacionada con el argumento: el caso de Jujuy permite verificar el impacto explicativo de la movilización social y el caso de Corrientes, la relación con el gobierno nacional, ya que ambas jurisdicciones representan la mayor magnitud en los indicadores elegidos para operacionalizar dichas variables. Asimismo, la selección permite observar cómo se comporta el vínculo con la nación cuando las etiquetas partidarias coinciden (Jujuy) y cuando no lo hacen (Corrientes). El examen de estos dos casos se realiza en un lapso de tiempo prolongado (1983-2015) que se segmenta en dos etapas históricas consecutivas (1983-1999 y 1999-2015). Ello habilita un análisis intra-caso (*within-case analysis*) a partir de información densa y en una secuencia histórica ordenada en función de los tres factores explicativos: faccionalismo, protesta social y vínculo con el gobierno central. En un segundo

momento, se procede a una comparación entre dichas provincias y con otros casos provinciales (*cross-case analysis*).⁷ En lo que respecta a las técnicas de relevamiento de información, el trabajo de tesis se realizará sobre la base de fuentes primarias (fundamentalmente entrevistas semiestructuradas a políticos provinciales, nacionales, líderes sociales y otros actores clave) para los casos de Jujuy y Corrientes y fuentes secundarias (literatura académica, prensa local, estadísticas electorales, políticas, de protesta social y económicas, etc.) para el resto de apartados.

Es importante subrayar, asimismo, que la utilización de casos subnacionales para la comparación no se propone sólo como una estrategia metodológica para poder realizar comparaciones controladas, sino que responde también a una preocupación sustantiva. El estudio de casos provinciales hace que sea más fácil captar cómo interactúan las partes constituyentes del sistema político argentino y permite mostrar y desplegar toda su complejidad. En última instancia, facilita la contribución de esta investigación para construir teorías que expliquen las interconexiones dinámicas entre los distintos niveles de un mismo sistema político (Snyder, 2001:100).

La investigación se asienta, por otra parte, en la convicción de que para estudiar la política subnacional en democracias nuevas se han de utilizar categorías conceptuales y teorías de rango medio pertinentes. A veces, se analizan los sistemas de partidos de las democracias latinoamericanas utilizando categorías analíticas construidas desde realidades históricas diferentes. En particular, con las categorías que ha ido estableciendo la academia europea y norteamericana respecto de sus propios procesos históricos. Mi investigación engarza con una tradición que trata de incorporar una perspectiva más aterrizada en términos analíticos y que enfatiza la necesidad de verificar la pertinencia de las herramientas teóricas y conceptuales tradicionales de la disciplina para el contexto latinoamericano. Ello no significa

⁷ El análisis de los sistemas de partidos de las provincias de Formosa, Santa Cruz, La Rioja, San Luis, Catamarca, Santiago del Estero y Salta se realiza a partir de información secundaria.

apartarse del acervo teórico acumulado en la ciencia política, sino comprobar si las lógicas causales que sirvieron para la construcción de modelos apropiados para otras latitudes y momentos históricos permiten explicar los fenómenos que se analizan en los casos de estudio propuestos o si hay que complejizarlas, diversificarlas y/o adaptarlas. Para ello, el estudio se asienta en una ya consolidada literatura sobre federalismo y política subnacional latinoamericana a la cual pretende aportar. Ello no priva de validez externa la investigación, ya que con seguridad las conclusiones obtenidas serán válidas para jurisdicciones subnacionales de otras democracias recientes o para distritos periféricos en el marco de países centrales.

IV. Estructura de la tesis

La tesis está organizada en ocho capítulos. El Capítulo 1 despliega un estudio del estado del arte sobre la competitividad en sistemas de partido predominante a nivel subnacional, en una mirada que va de lo general a lo particular. Primeramente, se reseñan las propuestas conceptuales más salientes respecto de la idea de competitividad política como elemento sustancial de los regímenes democráticos. A continuación, se revisan los principales aportes teóricos sobre las circunstancias que influyen en la configuración y estructuración de los sistemas de partidos, clasificándolos en explicaciones que priorizan factores socioestructurales, institucionales o basados en la capacidad de agencia de los actores políticos. Ulteriormente, se sintetizan los aportes de la literatura sobre el funcionamiento dinámico de los sistemas de partidos para explicar su estabilidad y cambio. Subsecuentemente, se analiza el debate respecto de la heterogeneidad territorial de la calidad de la democracia en América Latina, arriba mencionada. A partir de la estructuración de todos estos debates y la identificación de las propuestas más pertinentes para sustentar la presente investigación, el capítulo termina con una exposición de un marco conceptual, la identificación de los principales supuestos y la de los factores explicativos más significativos.

El Capítulo 2 está destinado a la metodología, la selección de casos y la construcción de la hipótesis. En primer lugar, se justifican las decisiones metodológicas tomadas, principalmente el lapso temporal que demarca el estudio (1983-2015) y los indicadores utilizados para operacionalizar la definición de “baja competitividad”. Ello permite un primer ordenamiento entre sistemas provinciales de baja y alta competitividad. Subsecuentemente, se caracterizan los factores explicativos (instituciones federales, movilización social y ruptura facciosa) en el caso argentino. Para finalizar, se propone la construcción de una estructura hipotética y se justifica la selección de los casos de estudio para la generación y análisis de información primaria: las pronvias de Jujuy y Corrientes.

En los Capítulos 3 y 4, después de una breve caracterización del sistema político provincial, se aborda el análisis de los factores explicativos del argumento para el caso de Jujuy, en particular la incidencia de la protesta social (la mayor registrada en todo el país). El capítulo expone la eviencia encontrada acerca del modo en que el Partido Justicialista de Jujuy, en el gobierno provincial desde 1983 hasta el año 2015, logra mantenerse en el poder a pesar de la presión que generan los movimientos sociales, las escisiones partidarias y la injerencia del gobierno nacional, del mismo signo político, la mayor parte del período. El estudio se estructura en dos etapas diferenciadas. La primera (1983-1999), desplegada en el Capítulo 3, abarca un período particularmente convulsivo, caracterizado por la explosión de la protesta social dada la implementación de una agenda de políticas neoliberales y la exponencial aparición de conflictos entre facciones internas del partido gobernante, el PJ. La segunda (1999-2015), en el Capítulo 4, es un período de progresiva estabilidad económica que se caracteriza por el amesetamiento de la protesta, la concreción de un liderazgo en el justicialismo provincial y una estrategia del gobierno nacional con bifurcación de apoyos territoriales. Al final de la última etapa, se analizan los factores que facilitaron la alternancia

partidaria por primera vez desde 1983. El Capítulo 4 concluye con un análisis intra-caso comparando las dos etapas.

En los Capítulos 5 y 6, después de una breve caracterización del sistema político provincial, se aborda el análisis de los factores explicativos para el caso de Corrientes. En este capítulo, se pone a prueba en particular el factor de injerencia del gobierno nacional ya que Corrientes es el distrito provincial que más intervenciones federales tuvo durante el período de análisis siendo, además, de signo político opuesto al presidente durante la mayor parte del tiempo. En el Capítulo 5 se analiza el final del “pactismo” como cierre de una larga etapa de control del gobierno correntino por una alianza de partidos provinciales (el Pacto Autonomista Liberal, PAL, compuesto por el Partido Autonomista y el Partido Liberal). En 2007, se produce una alternancia por la emergencia fugaz, desde dentro de las propias filas del PAL, del Partido Nuevo (PaNu). En el Capítulo 6, se estudia la coexistencia de reiterados gobiernos radicales (UCR) en el nivel provincial con las presidencias kirchneristas en la arena nacional. La hipótesis se pone a prueba en esta doble secuencia, considerando que se pueden sacar conclusiones específicas para cada uno de los ciclos, pero también se lleva a cabo un análisis intra-caso comparando las dos etapas.

En el Capítulo 7 se despliega un análisis comparativo de los casos de Jujuy y Corrientes, lo que permite, en primer lugar, desarrollar y profundizar los aportes teóricos analizados en el capítulo 1 sobre el funcionamiento de los partidos y los sistemas de partidos subnacionales. Ulteriormente, se verifica en qué medida el acervo de evidencia generado en los dos casos de estudio avala el esquema hipotético originalmente propuesto en el capítulo 2. El comportamiento empírico de las variables observadas permite proponer una reformulación de la hipótesis, así como refinar y operacionalizar algunos conceptos. En el último apartado, se procede a verificar la validez externa del modelo reformulado a partir de información secundaria sobre otros casos provinciales del universo.

En el Capítulo 8 de conclusiones, se destacan los principales aportes de esta tesis al acervo teórico de la política subnacional en democracias recientes y se identifican algunas líneas de investigación futura que se abren a partir de los hallazgos expuestos.

1. COMPETITIVIDAD EN SISTEMAS DE PARTIDO PREDOMINANTE A NIVEL SUBNACIONAL: ESTADO DEL ARTE Y MARCO TEÓRICO

La presente tesis se pregunta sobre los encadenamientos causales que explican la baja competitividad de algunos sistemas de partidos provinciales en Argentina. Para ello, identifica los factores más relevantes que permiten comprender por qué muchas provincias periféricas argentinas han tenido sistemas de partido predominante con nula o baja alternancia en el gobierno desde la vuelta a la democracia en 1983. Como primer paso, este capítulo presenta un relevamiento bibliográfico a fin de encuadrar dicho objeto de estudio. En ese sentido, el capítulo primero despliega un estado del arte sobre la cuestión que pretender ser una síntesis crítica del conocimiento disponible en relación a este problema de investigación. Posteriormente, propone el marco conceptual sobre el que se basa la investigación, resumiendo la literatura revisada y planteando una posición al respecto.

El capítulo se ordena del siguiente modo. En primer lugar, comienza analizando el fenómeno de la competitividad política, el cual se presenta como un elemento sustancial de los regímenes democráticos. Después de la presentación de diferentes teorías que proponen definiciones alternativas, hago particular énfasis en la importancia de presumir que los sistemas con baja competitividad en contextos de régimen democrático son sistemas de partido predominante y no de partido hegemónico. Como aclara la Sartori (2005), esta configuración no implica una ausencia total de competitividad, sino una competitividad de baja intensidad.

Posteriormente, expongo una revisión de los principales aportes teóricos que identifican las circunstancias que influyen en la configuración y estructuración de los sistemas de partidos. Estos enfoques pueden clasificarse en explicaciones que priorizan factores socioestructurales (Lipset y Rokkan, 1967), institucionales (Duverger, 1974) o que subrayan la capacidad de agencia de los actores políticos (Schattschneider, 1960). Ulteriormente,

sintetizo los aportes de la literatura sobre el funcionamiento dinámico de los sistemas de partidos y que permiten explicar su estabilidad o cambio. Sobre este aspecto, se puede identificar una dicotomía entre aquellos sistemas de partidos que mantienen su estructura gracias a su gran flexibilidad de arraigos y propuestas (Schattschneider, 1960; Daalder y Mair, 1983; Mair, 1997; Mainwaring y Torcal, 2009; Bornschieer, 2009), frente a aquellos que se quiebran en contextos cambiantes y de crisis y hacen lugar a nuevos actores y temas de debate (Piven y Cloward, 1977; McAdam, McCarthy y Zald 1982; McAdam, Tarrow y Tilly 2001; Tarrow 2004).

Sin embargo, dichos análisis se basan mayoritariamente en el trasfondo histórico de las consolidadas democracias occidentales, por lo cual en la siguiente sección estudio las particularidades de los partidos políticos de las democracias de la tercera ola (Huntington, 1994). Esta literatura ha denominado a los sistemas de partidos de las nuevas democracias “fluidos” o “débilmente institucionalizados”, caracterizándolos por la alta inestabilidad en sus pautas de competición, una estructura de clivajes débilmente institucionalizada y partidos políticos vinculados a un líder carismático (Kitschelt, 1992; Chhibber y Torcal, 1997; Mainwaring y Torcal, 2005). Otros autores han subrayado la importante función que históricamente han tenido los grandes partidos latinoamericanos en la contención y resolución interna de los grandes conflictos, a partir de su incorporación como luchas facciosas, asimilándolos a la función del estado. Aparece así la propuesta de considerarlos sistemas “integradores” (Collier y Collier, 1991; Levitsky, 2005).

Un cuerpo de literatura aún más específica es la que se desarrolló en torno al debate de la complejidad territorial de la calidad de la democracia en América Latina. A partir del seminal texto de O’Donnell (1993), variados autores consideraron posible la existencia de regímenes subnacionales autoritarios en el marco de países democráticos (Fox, 1994; Cornelius, 1999; Snyder et al., 1999; Gibson, 2005; Durazo Herrmann, 2006; Souza 2009;

Sidel, 2014) o propusieron la presencia de regímenes subnacionales híbridos (Behrend, 2008; Gervasoni, 2010a y 2010b). Ello articuló la discusión sobre política subnacional en torno a las categorías conceptuales de la literatura sobre el régimen político, obturando la posibilidad de indagar sobre algunas complejidades típicas de estos sistemas. En el marco de este conjunto de investigaciones, sobresalieron aquellas que explicaron ese panorama de baja democratización a partir de variables fiscales (Gervasoni, 2010; Gibson, Calvo y Falletti, 2004; González, 2013 y otros) o de aprovechamiento de las reglas federales (Giraudy, 2009).

A partir de estructuración de todos estos debates y la identificación de aquellas propuestas sobre las cuales considero apropiado sustentar la presente investigación, el capítulo termina con una exposición del marco conceptual, los supuestos y los principales factores explicativos identificados a partir del estudio bibliográfico. Partiendo de un análisis crítico la literatura se propone que, en el contexto socioeconómico de bajo desarrollo típico de las provincias periféricas, son tres los factores que impactan en la competitividad de sus sistemas de partidos: las lógicas facciosas del oficialismo, las reglas que estructuran las dinámicas multinivel y la incidencia de la movilización política de nuevos grupos sociales.

1.1. TEORÍAS SOBRE LA COMPETITIVIDAD POLÍTICA EN REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

El desarrollo de un sistema que permite gestionar los principales conflictos de una sociedad a través de grupos organizados que compiten por el poder es bastante reciente en la historia de la humanidad. La existencia de partidos políticos opositores es así uno de los rasgos más distintivos de la democracia. La democracia, por tanto, debe ser entendida como el régimen de gobierno que encuadra, regula y limita la competencia política para asegurar que haya iguales condiciones para todos los competidores y para que aquellos que son elegidos gocen del mayor apoyo popular con el fin de poder asegurar la resolución pacífica de las diferencias (Morlino, 2009:7).

La competitividad política es considerada el elemento principal de la democracia por los autores que sostienen una definición procedimental o minimalista de la misma. Schumpeter (1984) la piensa más como un medio para encauzar el voto, que como un fin en sí mismo.⁸ Przeworski también concentra el énfasis en el aspecto formal de la democracia⁹, caracterizándola por una triple circunstancia: la incertidumbre *ex ante* (cualquiera puede ganar), la irreversibilidad *ex post* (todos aceptarán el resultado) y la repetición (volverá a haber elecciones). Dahl, sin embargo, en su famosa obra de referencia (1961) caracteriza precisamente a las poliarquías (las democracias imperfectas que encontramos en la realidad) como aquellos regímenes políticos que avanzan a lo largo de dos dimensiones: participación ciudadana y competencia pública, matizando la importancia relativa de esta última.

El objeto de estudio de la presente tesis es, precisamente, este segundo eje, para lo cual es importante empezar diferenciando competencia de competitividad. La competencia es entendida, en general, como la confrontación entre dos o más actores para capturar recursos escasos y valiosos en el marco de un determinado sistema o contexto. Pero en el marco de la política, “la competencia es una estructura o una regla del juego (siendo), la competitividad un estado particular de ese juego” (Sartori, 2005:264). La referencia de Dahl a las condiciones que se requieren para la existencia de una poliarquía alude a la libre competencia y, por ende, no a la permanente existencia de competitividad efectiva: en una democracia puede haber largos períodos de tiempo sin reemplazo de partidos en el gobierno (por ejemplo, en sistemas de partido predominante), sin por ello dejar de ser un régimen competitivo. Existe no obstante unanimidad en la literatura en correlacionar mayores niveles de competitividad con una mejor “salud” de la democracia. Sin cuestionar que la alternancia de partidos en el gobierno es un elemento central del juego democrático, uno de mis argumentos en esta investigación es que

⁸ “El método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en base al cual los individuos tienen el poder de decidir mediante una competición que tiene por objeto el voto popular” (1984 [1942]:257).

⁹ “La democratización es un acto de sumisión de todos los intereses a competición, de institucionalización de la incertidumbre” (1991:14).

no se debe asimilar acríticamente alternancia con competitividad. Ya que, por un lado, solamente existirá competitividad sustantiva si los partidos en el sistema reflejan las principales opciones ideológicas existentes en la sociedad. Y, por otro lado, no necesariamente encontraremos un gobierno hegemónico (en el sentido gramsciano) por más que un mismo partido permanezca mucho tiempo en el gobierno, ya que podrá existir una fuerte competencia facciosa o en otras instituciones de la democracia, más allá del ejecutivo. El estudio de los sistemas de partidos en las democracias jóvenes, en general, y de sus sistemas de partidos subnacionales, en particular, parece ofrecer algunas pistas en este sentido.

Respecto del modo de medición de la competitividad, existen algunos índices propuestos por la literatura. Ésta puede entenderse, en primer lugar, como la frecuencia de alternancia en el poder de los partidos políticos en un período de tiempo (ej. permanencia del mismo partido en el poder X cantidad de años o un número determinado de elecciones). Alternativamente, puede medirse como el porcentaje del margen de victoria del ganador sobre el perdedor o el porcentaje de victoria alcanzado por el ganador. Otra medida de competitividad corrientemente utilizada es el Número Efectivo de Partidos (Laakso y Taagepera, 1979), el cual representa el promedio ponderado del número de partidos en un sistema. Este índice fue pensado como medida de diversidad o fragmentación del sistema de partidos (es decir, para dar una visión de la correlación de poder entre agentes en una determinada arena) pero se utiliza también para medir competitividad, siendo mayor ésta cuanto mayor el índice. Es una medida interesante para saber en qué medida el poder político se encuentra disperso o concentrado, tanto a nivel electoral como legislativo. Sin embargo, sabiendo que contar partidos no es suficiente para entender la dinámica de la competitividad política, Sartori (2005) mejoró el índice anterior incorporando otros factores, como la tendencia del sistema de partidos a desarrollar fuerzas centrífugas o centrípetas. Estas y otras

opciones han sido propuestas para intentar captar nociones de competitividad aunque, como bien expresan Pérez Liñán y Altman, “la competencia política es probablemente uno de los conceptos más complejos en la ciencia política y, como tal, su definición es probable que siga siendo difícil de precisar” (2002: 363).

1.2. SISTEMAS DE PARTIDOS DE BAJA COMPETITIVIDAD

En las democracias modernas, los partidos políticos establecen vínculos con la sociedad y con otras instituciones políticas y generan alianzas, estrategias y lógicas de competencia entre ellos. Esto configura un modelo de interacciones más o menos estables que convencionalmente se denomina “sistema de partidos”. Desde este punto de vista, “los sistemas de partidos poseen propiedades específicas que son distintas de las de los partidos – individualmente considerados – que los componen y constituyen, estructuras diferenciadas que no pueden ser entendidas como la mera suma de estos” (Martínez Cuadrado y Mella Márquez, 2012:181). Sartori lo define, sencillamente, como el sistema de interacciones que resulta de la competitividad entre partidos políticos. En ellos, debe poder reconocerse al menos más de un partido, una interacción pautada y la continuidad en sus componentes:

“El concepto de sistema de partidos no tiene sentido – a los efectos del análisis científico – salvo que: (i) el sistema desarrolle propiedades que no pertenecen a una consideración separada de sus elementos y (ii) que el sistema resulte, de y consista en patrones de interacción de las partes que lo componen implicando, por tanto, que tales interacciones representan los límites o lo que mantiene unido al sistema” (2005:240).

Efectivamente, el sistema de partidos a veces ha sido considerado un subsistema del sistema político con el que está íntimamente relacionado. De esta forma, aquel puede considerarse una representación del grado de diversidad, competencia, apertura y pluralismo de éste. La relación entre ambos es tan estrecha que hay autores que definen el segundo sobre la base de las características del primero.

Dado que el fenómeno que me interesa investigar es la baja competitividad de los sistemas de partidos, es importante repasar el modo en que la literatura los clasifica en

función del número de partidos que lo componen. El primer autor que clasificó los sistemas de partidos según el número de sus unidades fue Duverger (1974) proponiendo un continuo unidimensional, cuyos extremos están definidos por las posiciones ideológicas "derecha" e "izquierda". Entre ellas, y de acuerdo al tipo de régimen, se ubican uno, dos o más partidos, utilizando un sencillo criterio cuantitativo para generar tres categorías: sistemas unipartidistas, bipartidistas y multipartidistas. Nuestro caso de estudio entraría, en esta taxonomía, en la primera de ellas. Sin embargo, dicha clasificación se evidenció insuficiente. Posteriormente Sartori (2005) complejizó la categorización combinando la dimensión cuantitativa (numérica) con la cualitativa (ideológica), proponiendo un mayor número de categorías, lo que permite ampliar la capacidad explicativa de cada una.

La propuesta de Sartori nos permite esclarecer cuándo la variación en el número de partidos afecta a la dinámica de la competencia, cuestión clave en nuestro caso. Para este fin, el autor definió un formato de siete clases de sistemas de partidos subdividiendo la categoría "unipartidismo" de Duverger en tres: a) sistemas de partido único, b) sistemas de partido hegemónico y c) sistemas de partido predominante. Ésta resulta una clasificación más útil para nuestro objetivo. Lo fundamental de la innovación teórica introducida por Sartori es que combina dos variables relativamente ponderables para lograr una matriz de análisis más compleja, con la que explica las causas de la estabilidad o inestabilidad de los sistemas partidarios y permite predecir rupturas y prescribir soluciones de ingeniería institucional para los regímenes analizados (Sartori 2005:166).

1.2.1. Sistemas de partido único, hegemónico y predominante

Sartori (2005) propone así diferenciar los sistemas donde sólo un partido está permitido (partido único) de aquéllos en los que, pese a la prohibición legal o fáctica de triunfar, otros partidos pueden presentarse a elecciones (sistemas de partido hegemónico). Estos últimos contrastarían, a su vez, con los que permiten la libre competencia, pero en los

que, sin embargo, gana casi siempre el mismo partido (partido predominante). Estaremos ante este último caso “siempre que encontremos en una comunidad política un partido que deja atrás a todos los demás: este partido es dominante en el sentido de que es considerablemente más fuerte que los otros” (2005:251). Dicho partido se caracteriza entonces porque obtiene recurrentemente una sistemática y considerable distancia electoral respecto del resto de sus adversarios

A la pregunta sobre si la existencia de un partido predominante da necesariamente lugar a un sistema de partido predominante, el autor aclara que ello es así siempre que se trate de un sistema pluralista (es decir, que no solo permita la existencia de partidos distintos, sino que éstos sean legítimos competidores del partido principal, aunque poco eficaces), lo cual, como apuntamos anteriormente, lo diferencia del partido hegemónico. Es decir, aquel es de hecho un sistema con más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica ya que el mismo partido se las arregla para ganar una y otra vez, a lo largo del tiempo (Sartori, 2005:255). Un sistema de partido predominante es, por tanto, un caso de sistema competitivo.

Una pregunta importante es la relativa a la duración de esta situación de predominio. En este sentido Sartori sugiere un parámetro que debe ser entendido con cierta flexibilidad: cuatro períodos consecutivos en el poder serían un umbral razonable. Podría existir también un sistema de partido predominante con tres períodos seguidos si el electorado está estabilizado, si el umbral de mayoría se sobrepasa con claridad y/o si el intervalo entre el partido principal y el siguiente sea claro (ídem:258). De esta definición se infiere que la situación de predominio debe entenderse siempre como una situación temporal, ya que puede dejar de serlo cuando la pauta de victorias electorales consecutivas se rompa. En ese caso, o bien el modelo se restablece pronto, o bien el sistema cambia de carácter.

Desde una idea de cuasi-predominio o predominio por dispersión, Ware (2004) propone un subtipo de partido predominante que denomina “partido grande con varios

pequeños”. Este autor distingue los dos sistemas mencionados por un hecho simple pero decisivo: el partido grande obtiene más del 45% pero raramente llega a mucho más del 50%. Luego, es frecuentemente imbatible pero no invulnerable si se conformara una gran coalición opositora. De este carácter, se pueden sacar como conclusión dos reglas: la primera, el partido predominante no puede dar por descontada su victoria (esta debe ser forjada cada vez por más que su punto de partida sea cómodo); la segunda, su victoria se asienta tanto en su fortaleza electoral como en la dispersión opositora (Navarro y Varetto, 2014:132).

Pero la propuesta de Sartori es más amplia ya que según sus definiciones podríamos encontrar una configuración de sistema de partido predominante tanto en un caso de bipartidismo muy dispar (como el Solid South norteamericano) como en situaciones de un partido fuerte rodeado de muchos partidos pequeños (como el Partido del Congreso de la India). En todo caso, es fundamental aclarar que Sartori subraya que el sistema de partido predominante es una situación competitiva, es decir, es un caso de pluralismo ya que ha de existir “un disenso abierto y efectivo” (2005:261). Esta posibilidad de compatibilizar el sistema de partido predominante con el régimen democrático hace particularmente interesante esta categoría en el marco de la literatura de democracia subnacional, tal y como discutiré más adelante.

1.2.2. Funcionamiento dinámico de los sistemas de baja competitividad

La literatura sobre gobiernos de un solo partido en el contexto de las democracias industrializadas modernas es escasa, seguramente porque esta configuración no se supone habitual:

“La dominancia inquebrantable de un solo partido no es difícil de comprender en países donde el estancamiento y la oligarquía prevalecen. Tampoco es desconcertante en regímenes autoritarios (...) o como el remanente histórico de movimientos anticoloniales para el logro de la independencia (...). Pero las democracias industrializadas no están socioeconómicamente estancadas, no se caracterizan por controles autoritarios y son países que típicamente fueron construidos sobre el reconocimiento de la diversidad social. En consecuencia, la mayoría de las teorías sobre el comportamiento electoral o sobre los sistemas de partidos (en las democracias contemporáneas) están mal equipadas para lidiar con el retorno habitual e indefectible de un mismo partido al poder década tras década” (Pempel, 1990:5).

Por ende, si bien la baja alternancia es infrecuente en las democracias occidentales, se registran casos históricos relevantes. Pempel (1990) y Key (1984 [1949]) en sus obras dedicadas al estudio de la política en sistemas de un solo partido desarrollan un análisis pormenorizado de las condiciones de surgimiento, mantenimiento y permanencia en el poder de este tipo de sistemas, que son una guía imprescindible en la presente investigación.

Pempel et al. (1990), en su estudio comparado de los inusualmente largos períodos de gobierno de los partidos conservador, socialdemócrata, laborista y demócrata-cristiano en Japón, Suecia, Israel e Italia, respectivamente, en los años centrales del siglo XX, ofrece claves para explicar por qué y cómo ocurren estos sistemas en situaciones de dinámica social y apertura política. Los autores proponen una mirada positiva basada en la capacidad de agencia de estos gobiernos y la posibilidad de generar “un círculo virtuoso de dominación”. El mismo debe consolidarse, simultáneamente, en cuatro arenas que estos partidos deben manejar con habilidad: el electorado, el resto de partidos, el gobierno y la agenda. Los partidos predominantes, para mantenerse en el poder deben, por tanto, “obtener al menos un mayoritario respaldo electoral, que implique el dominio de la movilización socioeconómica; deben gozar o crear ventajas en la negociación frente a otros partidos para ser el centro de cualquier coalición; además deben permanecer en el gobierno el tiempo suficiente como para implementar su agenda histórica y, finalmente, mientras están en el poder, deben ser capaces de utilizar los resortes del estado para aislar a la oposición y reforzar su posición electoral” (1990:16).

El partido dominante, así, es aquel que juega este juego político lo suficientemente bien como para mantenerse en el poder el tiempo necesario “para continuar aprobando e implementando políticas que refuercen su base de poder, (...) desencadenando un círculo virtuoso que lo pueda empujar a un gobierno semi-permanente” (1990:16). El partido predominante es, por ende, la consecuencia de su propio éxito y la clave del análisis se basa

en examinar la política en el tiempo. Es decir, no considerar a los partidos solamente como máquinas electorales sino como actores estratégicos que van dando forma a los resortes de poder que tienen en sus manos. En todo caso, concluyen los autores, el universo del gobierno de largo plazo por un solo partido no tiene límites claros e infranqueables, ya que “involucra tácticas inteligentes de movilización electoral, posicionamiento ideológico y buen gobierno, las cuales, cuando se mezclan con habilidad, se refuerzan mutuamente sugiriendo que la dominación de un solo partido es mucho más un arte que una certeza” (1990:31).

Por su parte, desde una perspectiva menos positiva, V. O. Key en su obra seminal (1984 [1949]) analiza la naturaleza de los sistemas de partido hegemónico que, en el nivel subnacional, fueron típicos del “Solid South” norteamericano hasta bien entrado el siglo XX. El autor destaca como sus principal característica la importancia del faccionalismo y como su primordial consecuencia, la consolidación del poder de las elites. Key afirma que la estructura de gobierno de los sistemas pocos competitivos de los estados sureños se basaron en una fluida recomposición de acuerdos entre las caleidoscópicas facciones de los distintos partidos hegemónicos. Estos acuerdos eran constituidos *ad hoc* para las diferentes campañas electorales y tenían por tanto un carácter discontinuo y transitorio (1984:301-303). Esta situación generó gran confusión en el electorado ya que implicó incentivos contrarios a la organización de los votantes en grupos afines y con actitudes similares. “Una política desorganizada a tal punto hizo imposible la competición por el poder entre grupos reconocibles” (1984:302-3). Además, cada gobernador se consagraba a su mandato y cada vez la carrera comenzaba de nuevo. Así, el movimiento fácil y libre de facción en facción resultó en la inexistencia de un grupo antagónico que generara una oposición aglutinada contra un gobierno de las elites que conseguía perpetuarse en el poder.

Ello permitió que los partidos en el poder pudieran aliarse con los principales actores económicos sin una oposición unificada. El autor propone así que sólo la organización de los

más desposeídos hubiera conseguido obligar al partido predominante a dejar en segundo plano las preferencias de las elites y atender las demandas populares (1984:300). Al afirmar tal cosa, el autor muestra cómo el sistema de facciones típico de los partidos predominantes del Solid South norteamericano no proveyó un mecanismo institucionalizado para la expresión de los intereses de las clases más bajas, gracias a lo cual la clase alta, incuestionada, pudo sostener sus privilegios.

Para concluir: en la presente sección pretendo recalcar que la competitividad es un rasgo fundamental del régimen democrático y que efectivamente la alternancia en el gobierno es su más clara expresión (Przeworski, 1991). Sin embargo, como bien apuntan Sartori (2005) y otros autores (Ware, 2004), ausencia de alternancia durante largos lapsos de tiempo no necesariamente implica ausencia de competitividad. Los sistemas de partido predominante son, a priori, sistemas pluralistas y competitivos, en los cuales incluso pueden evidenciarse círculos virtuosos de buena gobernabilidad (Pempel, 1990). El pasaje de un sistema de partido predominante a otro de partido hegemónico implica, por ende, un cambio de régimen y acarrea graves consecuencias para los sectores menos empoderados de la sociedad (Key, 1984 [1949]). Sugerir que la estructura de un sistema de partidos manifiesta la ocurrencia de dicha transformación es, por tanto, una afirmación de importancia mayor que debería hacerse con la mayor rigurosidad y con un conocimiento profundo del caso.

1.3. ORIGEN, ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

1.3.1. Teorías sobre la configuración de los sistemas de partidos

La estructura y la dinámica de los sistemas de partidos son el producto de múltiples factores, pero las diferentes corrientes teóricas han atribuido un peso explicativo preferente a unos sobre otros. Existen tres aproximaciones clásicas al estudio de la génesis, la estabilidad y

el cambio en los sistemas de partidos políticos: el enfoque sociológico, el enfoque institucional y el enfoque basado en la capacidad de agencia de los actores.

El enfoque sociológico propuesto por Lipset y Rokkan sugiere que los sistemas de partidos modernos son el producto de los conflictos sociales acaecidos en los momentos históricos anteriores a la política basada en la movilización de masas (1967:35). Los autores sostienen que las revoluciones nacionales acaecidas a fines del siglo XIX y principios del XX dieron lugar a antagonismos sociales que se plasmaron en clivajes¹⁰ de tipo territorial (centro/periferia) y cultural (Estado/Iglesia). A su vez, la revolución industrial provocó conflictos que cuajaron en clivajes de tipo sectorial (agricultura/industria) y de clase (trabajadores/capitalistas). Estos enfrentamientos sociales habrían dado lugar a antagonismos que estructuraron el sistema político de cada país de forma durable, configurando sistemas de partidos que desde entonces habrían quedado congelados. Esta tradición es la más influyente en las ciencias sociales pues ha sido la asumida por la teoría liberal y por la teoría marxista. En su seno ni las instituciones, ni las decisiones estratégicas de los líderes políticos tienen gran relevancia. Por el contrario, se otorga una importancia primordial al vínculo identitario que se genera entre los grupos sociales y los partidos políticos, el cual se encuentra plasmado en su ideología.¹¹ La ideología refleja, por tanto, el contenido de los antagonismos sociales antes mencionados y los partidos son representaciones bastante nítidas de dichos antagonismos.

Por su parte, la corriente institucionalista explica la configuración de los sistemas de partidos como consecuencia de normas electorales o de prescripciones constitucionales sobre el modo de ordenación del estado, remplazando las estructuras económicas por estructuras políticas como variable independiente. En esta línea de pensamiento, que continúa la tradición

¹⁰ Para Bornschieer (2009) el concepto de clivaje puede definirse como una división profunda y duradera entre grupos sociales basada en algún tipo de conflicto. Está generalmente reservado para los patrones duraderos de comportamiento político que unen a grupos sociales y organizaciones políticas.

¹¹ Entiendo ideología como sistemas de significados altamente organizados, explícitos y articulados, que requieren un esfuerzo colectivo para sostenerse en el tiempo (Swidler 1986:278).

de Duverger (1954), cobran particular peso explicativo las reglas electorales (como el voto plural o proporcional o el corte de los distritos) o los sistemas de gobierno (presidencialistas o parlamentarios) como variables que justifican un mayor o menor número de partidos o la existencia de mayor o menor competencia.

Una tercera aproximación al estudio de los sistemas de partidos tiene como elemento fundamental la capacidad de actuación de los actores. El enfoque basado en la agencia hace hincapié sobre la capacidad de los partidos políticos para generar estrategias de largo plazo y permanecer en el poder aun cuando su base social natural se erosione como consecuencia de cambios externos. Más preocupado que el anterior por explicar el cambio y la adaptación, este enfoque critica la propuesta de Lipset y Rokkan (1967) por ser demasiado rígida. Por eso resalta la capacidad de los partidos políticos (y de sus líderes) para modelar los conflictos sociales en su favor y así maximizar sus objetivos. En este caso el vínculo identitario entre los grupos sociales y el partido político es más débil: no es tanto una ideología, con un contenido estable y claro, sino que funciona más bien como un *ethos*.¹² Esta posición es minoritaria, a pesar de que importantes autores la sostienen. Schattschneider (1960) propone que son los líderes, a través de los partidos, en sus esfuerzos por mantenerse en el poder, los que imponen cuales son los conflictos de la sociedad que adquieren relevancia política. En el mismo sentido, Bornschier sugiere que “las elites establecidas pueden ser capaces de dar forma a los sistemas de partidos e incluso evitar que la estructura social se manifieste en la política” (2009:10). Al analizar este margen de maniobra con el que cuentan los actores políticos, otros autores también subrayan que es necesario recordar que los partidos son la principal cadena de transmisión entre la sociedad y el gobierno (Bobbio, 1989; Katz, y Mair, 1995) y que, en esa posición, despliegan y explotan un triple vínculo: con los movimientos y otros grupos

¹² *Ethos* se refiere al conjunto de comportamientos regulados, relativamente consistentes entre sí, que tiene importancia por su potencial para construir y regular patrones de conducta (Swidler, 1986:279).

sociales, con el conjunto de las instituciones del estado y con el resto de la comunidad política.

Así, hasta el momento, la bibliografía se debate entre dos situaciones contrapuestas para explicar la configuración de los sistemas de partidos. Por un lado, la preeminencia de las estructuras (socioeconómicas o institucionales), asumiendo que la configuración de los partidos políticos y su imbricamiento en un sistema responde principalmente a los clivajes sociales o es consecuencia de reglas formales y legales. Por otro lado, la centralidad del accionar de los agentes políticos más allá del marco contextual en el que éstos se desenvuelven.

1.3.2. Sistemas de partidos, crisis y acción colectiva

Hasta aquí, hemos hecho un análisis relativamente estático de los determinantes de una configuración dada del sistema de partidos. Sin embargo, mi pregunta de investigación me lleva a analizar los sistemas de partidos en el tiempo. En particular, me interesa identificar los factores influyentes en las lógicas de inercia y cambio. Todas las sociedades se modifican constantemente, generando nuevos conflictos y difuminando o solucionando los existentes. El contexto socioeconómico atraviesa por fases de estabilidad y de crisis, afectando al sistema partidario. Cuando en una sociedad aparecen nuevos conflictos, la literatura (Bornschieer, 2009; Mair, 1997) afirma que pueden observarse, básicamente, dos resultados posibles.

En primer lugar, si el contenido de los conflictos se transforma, pero se mantiene la configuración de los grupos sociales en pugna, el cambio puede ser asumido por los partidos políticos existentes que simplemente modifican sus presupuestos ideológicos manteniendo igual la estructura del sistema. Esto requiere de una acción estratégica por parte de los agentes y, generalmente, implica una modificación de los presupuestos identitarios que vinculaban hasta entonces los grupos sociales a los partidos:

“Los cambios sociales no necesariamente implican la emergencia de nuevos partidos políticos, de hecho, quizás la característica más chocante de la supervivencia de los antiguos partidos políticos en Europa Occidental es la misma ha ocurrido en el contexto de un cambio social masivo” (Mair, 1997:87).

A esta situación Lipset y Rokkan (1967) la denominaron congelamiento del sistema de partidos. Estos dos autores asumieron, inspirados en los países de Europa Occidental, que la estabilidad era la norma para los sistemas complejos. De su propuesta se deduce, además, que el congelamiento de los sistemas de partidos no puede lograrse antes de la movilización electoral de toda la población: solamente cuando todos los actores políticos surgen y todas las reglas del juego se conocen, puede lograrse un equilibrio: “una vez que los electorados están movilizados, y que las estructuras de la democracia de masas han sido consolidadas, un crudo equilibrio se establece; en adelante las leyes de la inercia comienzan a operar” (Mair, 2005:90).

Otros autores han profundizado en el funcionamiento de los sistemas de partidos una vez estabilizados (Schattschneider, 1960; Daalder y Mair, 1983; Mair, 1997; Mainwaring y Torcal, 2009). Una de las evidencias encontradas es que los sistemas partidarios estables encuentran su equilibrio alrededor de un determinado patrón de competición. Es decir, que el congelamiento del sistema se produce al sostener el conflicto en torno a unos determinados ejes de competencia, en detrimento de otros. Así, la verdadera esencia de la competición en el seno de un sistema de partidos estable debe verse no tanto como la pugna entre los principales protagonistas (los partidos que tienen cierto grado de poder y cuota de representación) sino como la competición entre aquellos que desean mantener una determinada dimensión de competición, por un lado, y aquellos que están tratando de establecer una dimensión diferente, por otro (Mair, 1997:88). El debate en torno a una serie de conflictos prioritarios, inhibe así el surgimiento de otros temas (Schattschneider, 1960:63). Esto es lo que implica realmente el congelamiento del sistema de partidos: que el sistema se centre alrededor una particular estructura de competencia. Mainwaring y Torcal (2009) identifican estos sistema de partidos

congelados o institucionalizados por tres características: estabilidad en sus pautas de competición, fuertes raíces en la sociedad (ya sean ideológicas o programáticas y que son básicas a la hora de establecer los mecanismos de competición) y partidos políticos no subordinados a la imagen o a los intereses de un líder.

Una de las presunciones que subyace a la idea de congelamiento es que los partidos políticos, en tanto actores, tienen capacidad de adaptación: pueden ser flexibles y pasar de ser grupos cerrados a estructuras *catch all* para ajustarse a cambios en la sociedad (Katz y Mair, 1995). Y al hacerlo no están obligados necesariamente a responder ante sus clientelas originales. Algunos autores (Mair, 1997; Desai, 2002) van incluso más allá de la capacidad de adaptación, proponiendo que los partidos políticos tienen, además, capacidad de estructuración. Acuerdo con estos autores en apreciar que la literatura política no sabido captar adecuadamente a los partidos como actores independientes por derecho propio, con capacidad para estructurar los ambientes cambiantes en los que se desempeñan en modos que les permiten asegurar su propia persistencia (Mair, 1997:90). Es importante, por tanto, resaltar que si bien los partidos actúan y se desenvuelven en contextos contingentes que definen límites, éstos también les brindan posibilidades que pueden utilizar en su favor. Todo depende de la creatividad de sus estrategias y tácticas para localizar exitosamente rupturas y oportunidades y hacer uso de ellas (Desai, 2002). Así, los partidos dependen de sus prácticas políticas para dar forma a las posibilidades estructurales disponibles.

Podemos decir entonces que las teorías que intentan explicar la respuesta de un sistema de partidos a las crisis sociales proponen, por una parte, que éstas son compatibles con la estabilidad del mismo, pero que para ello debe producirse una transformación interna de los partidos en el poder, de sus ideologías o de los grupos sociales con los cuales se identifican. Ello implica alterar los patrones de competencia alrededor de los cuales gira el sistema, pero sin modificar los actores protagonistas. Para ello, los partidos deben desplegar

su capacidad de adaptación y de estructuración de los conflictos. Esta configuración se ha denominado congelamiento del sistema de partidos.

Por otro lado, cuando una nueva crisis aparece, alterando los clivajes, y la misma no es asumida por ningún partido o no puede ser integrada en la estructura política partidaria existente, puede que aparezcan nuevos actores que asuman el conflicto vacante, provocando en cadena el acomodamiento del resto de partidos políticos. En este caso, se generan nuevos vínculos entre los nuevos grupos sociales (que representan nuevos conflictos) y los nuevos partidos. En este proceso, los vínculos tradicionales entre grupos sociales y partidos (sobre los cuales se basaba la estructura de conflicto previa) se debilitan, posibilitando que algunos votantes devengan disponibles para los esfuerzos de movilización de los nuevos actores. Es decir, cuando el equilibrio alrededor del cual el conflicto se ha planteado se rompe, de forma exógena o endógena, y cuando esa estructura de competición potencialmente vulnerable colapsa, el sistema de partidos puede ser objeto de una dramática transformación (Mair, 1997:16). Esta situación se ha denominado realineamiento del sistema de partidos, y está caracterizada por ser bastante eruptivo, concentrado en una serie de “elecciones críticas”, con alta volatilidad y modificación de los electorados.

Estos procesos de realineamiento también han sido estudiados por la literatura de los movimientos sociales. Los autores que proponen el método del proceso político (McAdam, McCarthy y Zald 1982; McAdam, Tarrow y Tilly 2001; Tarrow 2004) utilizan el concepto de estructura de oportunidades¹³ para dar cuenta de la existencia de ventanas de oportunidad, las cuales, correctamente aprovechadas por la acción colectiva contenciosa, ayudan a explicar, junto con otros elementos (estructuras de movilización, recursos y marcos de sentido) el nacimiento y consolidación de los movimientos sociales. Estas ventanas de oportunidad

¹³ Estos autores entienden que la estructura de oportunidades política integra las nociones de: grado de apertura del sistema político, estabilidad de los acuerdos entre las elites, presencia de aliados de los movimientos sociales entre dicha elite y capacidad y propensión del Estado a la represión (McAdam et al., 1996).

aparecen como rupturas en los acuerdos intraelite y/o como nuevas coaliciones de gobierno y/o electorales (McAdam et al. 1982:35), haciendo que una parte de la elite política vea beneficioso para sí dar respuesta a los nuevos reclamos. Tales acomodamientos se traducen en cambios en las agendas gubernamentales y en alteraciones de los patrones tradicionales de voto. En este sentido, la modificación de los resultados electorales por la aparición de nuevos partidos políticos, sería una de las posibles respuestas de un régimen democrático a la acción de protesta sostenida de los movimientos sociales. Si bien este proceso no se produce necesariamente, no es lineal, ni está exento de complicaciones (Piven y Cloward, 1977), históricamente es el que ha permitido consolidar las demandas socialmente enarboladas ya que la democratización implica necesariamente una inclusión progresiva de diferentes grupos o categorías de personas en la vida política, un aumento de la cantidad de temas bajo control popular y/o un incremento de la autenticidad de este control (Dryzer 1996:475). En todo caso, lo relevante de esta escuela es que identifica el clima de inestabilidad típico de los momentos de grave dislocación social como propicio para el surgimiento de ventanas de oportunidad que permiten la modificación de la estructura del sistema de partidos.

En las secciones anteriores he desplegado una síntesis de los principales conocimientos disponibles sobre el surgimiento y posterior dinámica de los sistemas de partidos. Estas construcciones teóricas proponen una dicotomía interesante entre aquellos sistemas de partidos que mantienen su estructura a costa de gran flexibilidad de arraigos y propuestas, frente a aquellos que se quiebran en contextos cambiantes y de crisis y hacen lugar nuevos actores y temas de debate. Sin embargo, los análisis previamente revisados se basan mayoritariamente en el trasfondo histórico de las consolidadas democracias occidentales, existiendo estudios que se centran en contextos más cercanos a nuestro objeto de estudio, las nuevas democracias latinoamericanas, sobre los cuales profundizaré a continuación.

1.4. PARTICULARIDADES DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN LAS DEMOCRACIAS RECIENTES

En general, la literatura (Mair, 1997; Mainwaring y Zoco, 2009) ha considerado que los sistemas de partidos de los países de la denominada tercera ola de democratización (Huntington, 1994) se comportan de manera diferente a los sistemas de las democracias más establecidas. Y ello ocurre como consecuencia de tres circunstancias: por las diferencias existentes en el proceso de democratización, por el carácter del electorado y por el diferente contexto de competencia.

Los estados de Europa Occidental, en una secuencia histórica que duró siglos, recorrieron lenta y secuencialmente una triple transición que derivó en la consolidación del estado-nación, en el arraigo del sistema capitalista y en la madurez de la democracia. Esto último, a lo largo del siglo XX, implicó la apertura paulatina (mediante la generalización del sufragio) de un sistema político preexistente y, por tanto, la incorporación sosegada y progresiva de ciudadanos (y sus partidos representativos) a un sistema en funcionamiento. Esta secuencia histórica en las nuevas democracias fue mucho más corta: el triple proceso de consolidación del estado-nación, incorporación al capitalismo y democratización fueron fenómenos que muchas veces coexistieron y que, como en el caso de América Latina, sufrieron abruptos cortes y retrocesos (Oszlak, 1978). Mair (1997:180 y ss.) propone que, como consecuencia de ello, las lealtades e identidades políticas de los grupos sociales están menos consolidadas, haciendo que el electorado en estos sistemas políticos se encuentre más abierto y disponible y sea más volátil e incierto. Según este autor, en dichas sociedades, los vínculos de los partidos políticos con la sociedad civil son más débiles o no están contruidos sobre una base identitaria y programática tan inalterable como en las democracias más antiguas.

Por otro lado, la literatura plantea que es habitual el surgimiento de partidos nuevos, ya que numerosos actores políticos tratan de explorar aún cuáles son sus intereses y cómo lograrlos. Estos partidos recientes no juegan con gran desventaja, pues las disidencias no tienden a ser sancionadas por el electorado. Este proceso está plagado de errores y cambios repentinos y genera contextos caracterizados por una extrema incertidumbre (Kitschelt, 1992). Ello influye en las características del contexto de la competencia. Los líderes de las nuevas democracias están menos constreñidos por compromisos y lealtades organizacionales y tienen más posibilidades de resolver sus conflictos mediante secesiones, fusiones, establecimiento de nuevas etiquetas partidarias o generación de nuevas alianzas con otros partidos.¹⁴ Así, los dirigentes políticos en las democracias jóvenes cuentan con mayor flexibilidad para tomar decisiones estratégicas (Chhibber y Torcal, 1997) y los partidos tienen una enorme capacidad de adaptarse a circunstancias cambiantes.

En consecuencia, “los partidos están menos institucionalizados, no hay fuertes expectativas ni preconceptos que prevalezcan en el largo plazo que puedan impedir, desde el punto de vista de las adscripciones identitarias, uniones o acuerdos poco convencionales” (Mair, 1997:187). Como consecuencia, se evidencia una fragmentación continua de las etiquetas formales bajo las cuales compiten los líderes políticos. Asimismo, también hay una dilución mayor de las fronteras entre los partidos políticos y otros agentes de representación como las organizaciones y movimientos sociales y los grupos de presión, generando un sistema más complejo y menos inteligible.

Adicionalmente, argumentan estos autores, los frecuentes cambios institucionales (tanto los cambios de régimen como los cambios de las reglas constitucionales y electorales) acentúan la inestabilidad, a diferencia de lo que ha ocurrido en las últimas décadas en la mayoría de las democracias más antiguas. Como consecuencia de la inconclusa consolidación

¹⁴ En las democracias más consolidadas, las fusiones, escisiones o creaciones de partidos son relativamente infrecuentes.

de la triple transición histórica mencionada anteriormente, las decisiones políticas en estos países suelen tener grandes implicancias, lejos de las decisiones muchas veces marginales que deben tomar los líderes occidentales.¹⁵ Ello hace que los partidos políticos compitan fuertemente en el campo de las políticas públicas y que sea más difícil para sus líderes aceptar las decisiones adoptadas por sus oponentes. En esta situación de poca predictibilidad y gran trascendencia, el ambiente político suele ser de mucha competencia, las elites son sustancialmente más conflictivas y existen menos incentivos para perseguir estrategias consensuales o coalicionales (Spiller y Tomassi, 2008). Esta literatura ha denominado a estos sistemas de partidos sistemas “fluidos” o “débilmente institucionalizados”, caracterizándolos justamente por rasgos opuestos a los de democracias más antiguas: alta inestabilidad en sus pautas de competición (altos niveles de volatilidad electoral), una estructura de clivajes débilmente institucionalizada y partidos políticos muchas veces vinculados a un líder carismático (Mainwaring y Torcal, 2005:146). En todo caso, en las democracias nuevas no puede realizarse un análisis exclusivamente centrado en las dinámicas formales de los partidos y sus sistemas, ya que ello producirá un conocimiento limitado de su funcionamiento (Freidenberg y Levitsky, 2007:540).

Ante esta literatura es importante, sin embargo, aclarar un matiz: la diferencia entre los sistemas de partidos más consolidados y los más recientes refiere no a la inexistencia clivajes o la imposibilidad de que éstos sean captados por los partidos, sino a la dificultad de ordenarlos en etiquetas partidarias homogéneas. No cambia, por tanto, la intensidad del arraigo de los partidos en la sociedad, sino el modo en cómo las preferencias de los grupos sociales se ordenan en el espectro partidario. A este respecto, los clivajes más importantes identificados por el enfoque sociológico más que dar lugar a etiquetas partidarias

¹⁵ Novaro (2001:52) describe así la situación de Argentina respecto de esta triple transición: “en 1983 la naciente democracia no contaba en su haber con un sistema de partidos consolidado ni con un aparato público que le permitiera hacer efectivo el gobierno de la ley y la aplicación eficaz de las políticas de gobierno. El Estado era un problema a resolver, más que un recurso a disposición de las autoridades democráticas”.

ideológicamente uniformes, como sucede mayormente en Europa y América del Norte, son incorporados como debates internos de los grandes partidos y se reflejan en su competencia facciosa. Éstos tienen estructuras institucionales muy flexibles, pueden mostrar ideologías cambiantes a lo largo del tiempo (según cuál de sus facciones tenga preeminencia en un momento dado) y suelen albergar importantes luchas intestinas. En este sentido, algunos grandes partidos latinoamericanos parecen tener no sólo una función de representación de los diferentes intereses sociales, sino también la función de contención y resolución interna de esos conflictos, asimilándose y superponiéndose a la estructura del estado. Así, el sistema de partidos se convierte en lo que Collier y Collier (1991) denominan un “sistema integrador”. Argentina es, precisamente, un caso paradigmático de este fenómeno. En este mismo sentido, Levitsky (2005) en su ya clásico libro sobre el peronismo en los años ‘90, hace un análisis de la supervivencia de la democracia argentina a la gran crisis económica acaecida en esa década. Según este autor, el mantenimiento del régimen democrático le debe mucho a la flexibilidad que mostró el Partido Justicialista para contener en su seno la lucha de clases.¹⁶ Según el autor, en este momento se produjo un tránsito a un sistema de partidos “integrador” ya que el PJ dejó de ser una fuente de inestabilidad y contribuyó a evitar la fragmentación del sistema de partidos, hecho que sí tuvo lugar en otros países de América Latina en la misma época (por ejemplo, Chile, Perú o Bolivia).

En conclusión, muchos sistemas de partidos de democracias nuevas pueden definirse no solo como sistemas fluidos o débilmente institucionalizados (con su triple caracterización de alta volatilidad, clivajes débilmente institucionalizados y líderes carismáticos), sino también, en algunos casos, como sistemas integradores (Collier y Collier, 1991). Éstos, tienen la particularidad de incorporar los clivajes sociales de forma transversal a las etiquetas

¹⁶ “La capacidad del peronismo para conservar el apoyo de muchos de los presuntos perjudicados por las reformas neoliberales fue decisiva para instrumentarlas con éxito en un marco democrático” (Levitsky, 2005:312).

partidarias, de forma tal que algunos partidos (generalmente, los más grandes) más que representar una cara de cada clivaje, incorporan internamente el conflicto. Para ello, necesitan una enorme capacidad de adaptación y cambio y una gran flexibilidad. Es en este contexto que los líderes carismáticos cumplen una función aglutinante. Así, en los países en desarrollo, caracterizados por recurrentes crisis, los sistemas de partidos cumplen una función adicional a la clásica de representación de intereses: cumplen una función de estabilización y contención. Al hacerlo emulan el rol del estado, con el cual a veces se confunden, generando claros beneficios para la estabilidad democrática.

Los sistemas de partidos de las democracias latinoamericanas resurgidas en los años '80 poseen, por tanto, especificidades que ameritan un tratamiento teórico específico y el sistema partidario argentino es un ejemplo de esta configuración. A partir de esta certidumbre, mi investigación pretende profundizar el análisis incorporando la variable federal y la articulación intergubernamental, mirando el conjunto del sistema federado de partidos desde su base: las arenas provinciales, con el objetivo de proponer una explicación a las lógicas de estabilidad y cambio de los sistemas de partidos subnacionales en las nuevas democracias.

1.5. ENFOQUES RELATIVOS A LOS SISTEMAS DE PARTIDOS SUBNACIONALES EN LAS NUEVAS DEMOCRACIAS

El estudio de las dinámicas políticas subnacionales en las nuevas democracias ha adquirido relevancia en los últimos años. El consenso académico considera que no es suficiente estudiar los procesos políticos nacionales de forma aislada si queremos entender cómo funcionan los sistemas federalizados de partidos (Gibson y Suárez-Cao 2010) o sistemas políticos multinivel (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014; Dosek, 2015).¹⁷ Estos autores sostienen que los subsistemas de partidos subnacionales

¹⁷ Desde una óptica conceptual, los sistemas de partidos se conciben en términos de sistemas “multinivel” ya que las partes no son vistas como sistemas distintos (sistema nacional y subsistemas subnacionales) sino como

no solo dan forma a la política local, sino, como ya aventuró Key (1984 [1949]), son elementos fundamentales en las lógicas de poder a nivel todo el conjunto. Contradiendo lo sugerido por Sartori (2005), estos autores afirman que los sistemas subnacionales de partidos poseen “todas las propiedades normalmente atribuidas por los científicos sociales a los sistemas (partidarios)” (2010:2) y por ello pueden analizarse siguiendo los parámetros metodológicos que se utilizan para comparar y estudiar los sistemas nacionales de partidos. No obstante lo cual, mantienen una particularidad sustantiva dada por las interconexiones institucionales y las lógicas multinivel que los caracterizan (Gibson, 2005; Gibson y Suarez-Cao, 2010).

El grupo más importante de estudios sobre política subnacional en democracias recientes tiene como eje de discusión el cumplimiento o no por parte de las jurisdicciones provinciales de los estándares democráticos. El mismo se inaugura con el artículo sobre la heterogeneidad territorial de la democracia de O’Donnell (1993) donde aparece por primera vez su concepto de “zonas marrones”.¹⁸ A partir de ahí, se despliega una profusa literatura que propone que existen diferentes niveles de democratización al interior del territorio de los países, principalmente de aquellos que cuentan con una estructura federal.¹⁹ El acento en la necesidad de una efectiva alternancia en el poder para lograr niveles aceptables de democratización llevó a que algunos autores consideraran que los distritos poco competitivos debían considerarse regímenes subnacionales no democráticos o autoritarios (Fox, 1994;

distintos niveles de competición electoral y de generación de políticas de gobierno. Esto, por un lado, evita problemas terminológicos y, por el otro, busca poner énfasis en las interacciones e influencias entre dichos niveles (Dosek, 2015).

¹⁸ “En los países con grandes áreas “marrones” las democracias se basan en un estado esquizofrénico, en el que se mezclan, funcional y territorialmente, importantes características democráticas y autoritarias. Se trata de un estado cuyos componentes de legalidad democrática y, por lo tanto, de lo público y lo ciudadano se esfuman en las fronteras de diversas regiones y relaciones de clase, étnicas y sexuales “(O’Donnell, 1993:15).

¹⁹ Basados en la propuesta de Alvarez et al. (1996:5), gran parte de estos estudios apuestan por una definición de democracia liberal que eleva el requisito de alternancia en el gobierno provincial a la categoría de condición necesaria para categorizar a los distritos como regímenes democráticos provinciales. “Dada la estrecha relación causal entre libertades sustantivas y elecciones competitivas las medidas de competencia han sido generalmente entendidas como indicadores (de democracia). Así, la rotación de partidos en el poder y, en menor medida, la alternancia dentro del partido gobernante, indican un mayor nivel de democracia subyacente que un control continuo del gobierno por una sola persona” (idem:316-317).

Cornelius, 1999; Snyder et al., 1999; Gibson, 2005; Durazo Herrmann, 2006; Souza 2009; Sidel, 2014). La coexistencia de regímenes democráticos a nivel nacional y regímenes no democráticos a nivel subnacional dio lugar al concepto de regímenes yuxtapuestos (Gibson, 2005). Otros autores, considerando la idea de autoritarismo subnacional demasiado intensa, siguiendo la propuesta conceptual de Karl (1995) y Diamond (2002), prefirieron hablar de regímenes subnacionales híbridos (Behrend, 2008; Gervasoni, 2010a y 2010b), considerando que una mejor caracterización de estas jurisdicciones subnacionales era “no ser completamente democráticas ni convencionalmente autoritarias” (Behrend, 2008:321, traducción propia).

Esta literatura es relevante porque hace importantes aportes para la comprensión del funcionamiento de los sistemas subnacionales. En primer lugar, porque subraya la idea de que las jurisdicciones de un estado (generalmente, un estado federal) se mueven a velocidades políticas distintas en términos de la consolidación de su democracia (Durazo Herrmann, 2006:24). Asimismo, porque alerta sobre el impacto perjudicial que su bajo desempeño democrático puede tener sobre la calidad de la totalidad del sistema.²⁰

Por otro lado, este cuerpo de literatura destaca algunas correlaciones esenciales entre la baja performance democrática a nivel subnacional y ciertas características del sistema federal. Se identificaron los siguientes factores explicativos de la pobre performance democrática en estos distritos. En primer lugar, Behrend considera que esta concentración de poder es el fruto de una lógica de “juegos cerrados” y de la prevalencia de “familias políticas” (2008). Otros autores lo consideran como una debilidad de la racionalización y consolidación del aparato del Estado (O’Donnell, 1993). Por otro lado, Gervasoni (2010) y Gibson, Calvo y Falletti (2004) vinculan la baja competitividad electoral a un aprovechamiento rentístico del

²⁰ En este sentido, Varetto (2013) sugiere que “la convivencia - o incluso connivencia - del sistema democrático nacional con regímenes subnacionales de escasas credenciales democráticas no sólo permite la desigualdad en el goce de los derechos democráticos sino que, combinado con un *malapportionment* que fortalece justamente a este grupo de provincias, atenta contra la calidad democrática (en todo el sistema político)”.

sistema fiscal federal por parte de los estados provinciales que reciben más recursos públicos, es decir, los más pequeños y de menor desarrollo relativo. González (2013) también le otorga potencia explicativa a las variables de dependencia fiscal de la nación, deuda y empleo público. Finalmente, Giraudy (2009) resalta que las negociaciones en las cámaras nacionales de los líderes provinciales con las elites nacionales permite que aquellos puedan mantenerse en el poder.

Pero quizás la explicación más elaborada y la que más pregnancia ha tenido en los debates ha sido la de Gibson (2005) sobre la influencia del grado de autonomía que el entramado institucional federal otorga a los distritos subnacionales en las estrategias políticas de los actores locales. Según este autor, los líderes provinciales en el poder tratarán de maximizar su influencia sobre la política local y evitar que sus contendientes tengan acceso a aliados y recursos externos. Ante esta estrategia de “control de fronteras”, los opositores locales harán lo opuesto: intentar romper los límites provinciales y atraer actores nacionales al conflicto local para limitar o revertir la hegemonía oficialista (2005:18). El autor propone así una hipótesis: a mayor autonomía, mayor capacidad de los líderes locales para poder cristalizar su hegemonía.

Este cuerpo de literatura ha asegurado un lugar relevante en la agenda de investigación sobre política subnacional para la problemática de la desigual democratización de los distritos. Asimismo, también ha avanzado en gran medida en la búsqueda de explicaciones a dicho fenómeno. No obstante, muchas veces ha quedado atrapada en la necesidad de utilizar categorías conceptuales afines al estudio del régimen político, explicaciones que se centran en patrones y reglas de acceso al poder. Este conjunto de trabajos no ofrece, por ello, demasiados asideros para analizar los resultados y las dinámicas que se despliegan una vez que los líderes políticos se han instalado en sus cargos. Por otro lado, obliga a plantear el debate en la dicotomía democracia/no democracia, olvidando el interés de investigar otros fenómenos,

como las vinculaciones de los partidos predominantes con actores sociales y con otros partidos. Asimismo, por la importancia atribuida a las herramientas analíticas sobre régimen político, se ha estudiado la competencia principalmente a partir de datos electorales provinciales, desdeñando la idea de que las lógicas de la competitividad son complejas y pueden evidenciarse también en otros ámbitos. Por el mismo motivo, se ha olvidado también que detrás de las etiquetas electorales se esconde un universo cambiante y difuso de actores e intereses. En conclusión, el aparato conceptual utilizado resulta cuestionable tanto desde el punto de vista teórico como empírico, a la luz de los casos históricos de gobiernos duraderos que nunca fueron clasificados como no democráticos (Pempel, 1990).

Por otro lado, finalmente, los autores que han estudiado los sistemas de partidos subnacionales latinoamericanos se han centrado en la dinámica entre los distintos niveles del sistema federado, en las características sistémicas de la competencia multinivel y en la mayor o menor nacionalización del conjunto (Freidenberg y Suárez Cao, J., 2014; Dosek, 2015). La presente tesis construye a partir de esta literatura pero concentra su mirada en los fenómenos que ocurren en el nivel inferior, observando los fenómenos que se desarrollan al interior de los sistemas partidarios subnacionales, complementando y complejizando, por tanto, su mirada.

1.6. MARCO TEÓRICO: SUPUESTOS Y FACTORES EXPLICATIVOS

La literatura sobre política subnacional en América Latina ha propuesto, hasta el momento, algunos modelos explicativos de la baja calidad democrática (o, en sus propios términos, del autoritarismo) presente en algunas jurisdicciones. Esta investigación pretende resignificar el debate en términos de baja competitividad de sus sistemas de partido, proponiendo un modelo que explique los factores que aseguran la permanencia o la alternancia en dichos ejecutivos provinciales. Existen teorías adecuadas para explicar la configuración y el cambio en los sistemas de partido de las democracias occidentales, pero

éstos tienen características diversas a nuestro objeto de estudio. Por su parte, las investigaciones que se han desarrollado en el contexto de las democracias de la tercera ola han utilizado un andamiage teórico que no agota el estudio de los mecanismos complejos que confluyen en la ocurrencia de este fenómeno.

La presente investigación se centra, específicamente, en los distritos que muestran un déficit histórico de alternancia. Mi argumento es que la dinámica política que se despliega en dichas jurisdicciones puede ser comprendida en mayor medida si nos distanciamos de los análisis basados en los conceptos procedentes de la literatura sobre democracia y trabajamos con las herramientas analíticas que proveen los estudios sobre los sistemas de partidos. Estos nos ofrecen acceso a categorías conceptuales más amplias y nos permiten generar información densa acerca de la dinámica del funcionamiento de dichos sistemas.

En particular, Sartori (2005) nos provee con dos clasificaciones relevantes. En primer lugar, la que establece una diferencia entre competencia (un principio que debe regir en toda dinámica democrática) y competitividad (una situación efectiva en un punto del tiempo). Y en segundo lugar, la que caracteriza de modo diverso a los sistemas de partido hegemónico y predominante. En aquellos, el principio de competencia no estaría asegurado ya que la dinámica propia del sistema deriva en que siempre el mismo partido se erija en ganador. Sin embargo, los partidos predominantes, si bien muestran una serie de victorias recurrentes, deben enfrentar a una oposición efectiva (si bien poco eficaz) y realizar un esfuerzo si quieren reeditar su victoria. Por tanto, como bien apuntan algunos autores (Pempel, 1990; Sartori, 2005; Ware, 2004), la ausencia de alternancia durante largos lapsos de tiempo no necesariamente implica ausencia de competitividad. Mi estudio muestra, asimismo, cuáles son los factores que deben concurrir para asegurar alternancia en sistemas que vienen de una larga tradición de gobiernos monocolor.

Por otro lado, la mayoría de los estudios comparativos entre distritos provinciales realizados hasta el momento se sustentan en la idea de que una misma etiqueta partidaria a lo largo del tiempo representa a los mismos actores, similares agendas e idénticos grupos sociales. Desde esta óptica, solo la alternancia en el poder asegura una representación de intereses variada, tal y como prescribe la definición liberal de democracia (Dahl, 1961). Sin embargo, este presupuesto olvida las dinámicas típicas de los sistemas de partidos “fluidos” o “débilmente institucionalizados” que caracterizan a las democracias jóvenes, en general, y a sus niveles subnacionales, en particular (Kitschelt, 1992; Chhibber y Torcal, 1997; Mainwaring y Torcal, 2005). La falta de claridad o de orden en la representación de clivajes sociales en el espectro partidario, el poder aglutinador de los líderes carismáticos, la importancia de la competencia facciosa y la proliferación de frentes o alianzas entre partidos que caracterizan a los sistemas subnacionales no aconsejan un análisis demasiado centrado en las etiquetas electorales. Si bien este tipo de estudios generan conclusiones robustas en contextos de alta disciplina partidaria y claridad ideológica de los partidos, un ambiente más complejo y confuso como el de la política provincial en América Latina sugiere desplegar aproximaciones más densas, que puedan identificar cuándo detrás de una misma denominación formal se esconden diferentes actores o diferentes propuestas programáticas, a lo largo del tiempo. Igualmente, es conveniente verificar si los cambios de denominación de un espacio político implican realmente modificaciones en los actores relevantes y en las propuestas de gobierno.

Mi trabajo se enmarca así en una incipiente literatura (Grenoville, 2013; Ortíz de Rozas 2011 y 2017; Mauro, 2011; Casullo, 2013; Rodrigo, 2017; Sosa 2016 y 2017, Vommaro, 2017; Abdulhadi, 2018; entre otros) que, construyendo a partir de los primeros aportes (Calvo y Escolar, 2005; Gibson, 2005; Leiras, 2007; Freidenberg y Levitsky, 2007; Gibson y Suarez-Cao, 2010), busca analizar la complejidad de la política subnacional y de las lógicas

intergubernamentales en los sistemas multinivel, priorizando el análisis de los vínculos y las estrategias de los actores locales. Para ello, trabajaré con algunos supuestos. El primero es que, en principio, los sistemas de partidos subnacionales que muestren largos períodos de tiempo sin alternancia se consideran sistemas de partido predominante en el marco de democracias competitivas. Ello es así porque *ex ante* se desenvuelven en el marco de un régimen democrático constitucional. Asimismo, porque en todos los distritos existen diferentes partidos políticos activos que conquistan bancas en la Legislatura y administran municipios opositores. Ello no excluye, sin embargo, que pueda desplegarse un debate respecto de la calidad de algunas de estas democracias provinciales (Whitehead, 2002) o que al cabo del trabajo de campo puedan caracterizarse como sistemas hegemónicos con consecuencias negativas como las apuntadas por Key (1984 [1949]). Sin embargo, dichas circunstancias deberán sustentarse en evidencia empírica y no solamente darse por supuestas *a priori*.

En segundo término, los sistemas de partidos subnacionales presentan una serie de características específicas. Por un lado, son auténticos sistemas de partidos, identificables, con procesos propios y resultados específicos, y por ende con dinámicas similares a los sistemas de partidos nacionales (Gibson y Suarez Cao, 2010). También, son parte de un todo denominado sistema partidario multinivel (Calvo y Escolar, 2005; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014) o federalizado (Gibson y Suarez Cao, 2010), que se caracteriza por vinculaciones tanto autónomas como interactivas. Esta interdependencia se traduce en una clara influencia de las lógicas multinivel en su funcionamiento. En esta interacción con otras arenas políticas en el marco de un sistema federal sus líderes presentan una variable capacidad de resguardar sus fronteras e impedir intervenciones directas por parte de los actores políticos nacionales (Gibson, 2005).

En tercer lugar, los partidos políticos provinciales se destacan por tener un bajo grado de institucionalización, gran dependencia del contexto exterior, responder a una desordenada institucionalización de la estructura de clivajes y a un electorado más volátil (Kitschelt 1992, Chhibber 1997, Mair 1997, Mainwaring y Torcal 2005 y Mainwaring y Zoco 2009). Esta baja institucionalidad es lo que hace que tengan una tendencia natural a una compleja y diferenciada estructura interna y, por tanto, una propensión a desarrollar poderosas facciones y recurrentes situaciones de escisión. Los sistemas de partidos provinciales responden asimismo a la caracterización de sistemas “fluidos” o “débilmente institucionalizados”.

A la vista de todo lo anterior, entre las propuestas que explican la configuración de los sistemas de partidos, priorizaré las sustentadas en la capacidad de agencia de los actores políticos (Schattschneider, 1960). Si bien los factores socioeconómicos (Lipset y Rokkan, 1967) e institucionales (Duverger, 1974) ciertamente imponen límites estructurales a dicha capacidad de actuación, entiendo que en sistemas tan fluidos como los de nuestro objeto de estudio los márgenes de actuación de los actores son importantes y claves para entender los resultados en términos de competitividad. En todo caso, la investigación considerará dicho contexto institucional como un marco de variables que condiciona, pero no anula, los grados de autonomía de los actores (Acuña, 1995; Desai, 2002).

Tomando como base los supuestos anteriores y sintetizando los hallazgos presentados en la revisión bibliográfica, propongo que los factores que influyen en la configuración de sistemas subnacionales de partido predominante en democracias jóvenes son básicamente cuatro: 1) una situación de desarrollo económico rezagado; 2) las reglas e instituciones políticas vinculadas con las lógicas federales; 3) la movilización política de nuevos grupos sociales y 4) el faccionalismo interno del oficialismo. Siendo el primero de estos factores de tipo estructural, subyacente y de largo plazo, ajeno al control inmediato de los agentes políticos, propongo que los partidos provinciales que pretendan mantenerse en el poder

deberán controlar los últimos tres. Propongo así utilizar la variable socioeconómica para definir mi universo de casos relevantes y las demás variables para sugerir un modelo causal, tal y como se detalla en el capítulo siguiente.

2. BAJA COMPETITIVIDAD EN LAS PROVINCIAS PERIFÉRICAS ARGENTINAS: METODOLOGIA Y SELECCIÓN DE CASOS

La presente investigación se alinea con la tradición de la investigación cualitativa y, en particular, del análisis comparativo enfocado en casos. Este trabajo pretende, así, contribuir a la literatura sobre la topografía política de las jurisdicciones subnacionales, la cual, según Gibson, “sigue siendo en gran parte un territorio inexplorado de la política comparativa, en particular para los países en desarrollo y poscomunistas” (2005:103).

Encuadrar mi tesis en esta corriente metodológica se justifica por la necesidad de contar con un método que permita analizar fenómenos particularmente complejos, como es el caso de los sistemas de partidos provinciales en tanto unidades de análisis. Efectivamente, los sistemas de partidos son configuraciones intrincadas de eventos y estructuras y ameritan una aproximación metodológica que tenga en cuenta esta particularidad. Ello desaconseja considerar los sistemas de partido o las provincias como “observaciones homogéneas extraídas al azar entre un conjunto de opciones igualmente plausibles” (Ragin, 2008:124), aproximación que hubiera caracterizado al método cuantitativo. Es necesario, contar con un método que subraye la especificidad de estos fenómenos y que, al mismo tiempo, respete su singularidad en el marco de las lógicas comparativas. Así, como conjunto de casos, los sistemas de partidos provinciales de Argentina se presentan, por un lado, como un grupo lo suficientemente diverso como para justificar un estudio cualitativo y, por otro lado, como una colección lo suficientemente homogénea como para permitir una comparación.

En el capítulo anterior se propone un marco teórico de cuatro posibles factores explicativos que se pueden combinar de maneras alternativas para una investigación basada en el análisis de patrones complejos de causalidad (Ragin, 2008:124). A este respecto, mi objetivo no es calcular el peso relativo de cada variable en cada mecanismo causal, sino dimensionar el impacto relativo de cada una de ellas en un contexto de causalidades

cruzadas.²¹ Para ello, estudio dos casos en profundidad (*within-case analysis*) en un largo lapso de tiempo (1983-2015) que, luego, serán contrastados entre ellos y, en una lógica comparativa (*cross-case analysis*), con otros casos provinciales en base a literatura secundaria.

La utilización de casos subnacionales no es sólo una estrategia metodológica, es decir, no es sólo una herramienta para poder realizar comparaciones controladas, sino que responde principalmente a una preocupación sustantiva. El método cualitativo comparativo subnacional hace que sea más fácil captar cómo interactúan las partes constituyentes de un sistema político y permite mostrar y desplegar toda su complejidad, sin renunciar por ello a encontrar patrones explicativos. Esta herramienta ha sido seleccionada, por tanto, porque permite describir y comprender adecuadamente la baja competitividad subnacional como un fenómeno complejo y desentrañar procesos que de otro modo serían ininteligibles. En última instancia, facilita la contribución de esta investigación para construir teorías que expliquen las interconexiones dinámicas entre los niveles y regiones de un mismo sistema político (Snyder, 2001:100).

La selección de estos dos casos de estudio (los sistemas de partidos de las provincias de Jujuy y Corrientes) tiene relación con el modelo causal que propone esta investigación, fundamentación que se explicita a lo largo de buena parte del presente capítulo. Para ello tengo en cuenta que cualquier rasgo relevante de un caso puede ser interpretado tanto como una condición para la operación de una causa o como una causa en sí misma. Si resulta ser una condición, ese rasgo será utilizado para definir la población y limitar el universo de estudio (alcance). Si se evidencia como una causa, entonces será parte central del argumento y la hipótesis (Ragin, 2008:134). Así, en línea con lo propuesto por el método comparativo cualitativo, la identificación de una población de casos relevantes no es un hecho evidente ni

²¹ Entiendo como mecanismo causal “una secuencia de eventos, condiciones y procesos que conducen de la explicación del fenómeno estudiado” (Little, 1991:15).

preexiste a la investigación, sino que es uno de los resultados relevantes de la misma. En el presente capítulo se pone de manifiesto esta interacción entre la definición de la población y el análisis causal, lo que me permite atribuir a uno de los factores explicativos identificados en el marco teórico (estructura económica subyacente) una función de delimitación del alcance del estudio y al resto de factores, una función causal (Ragin, 2008). Así, la variable socioeconómica definirá mi universo de casos relevantes y las demás variables, mi hipótesis.

En este capítulo justificaré las decisiones metodológicas tomadas a lo largo de la investigación, ordenándolo del siguiente modo. En la siguiente sección, doy cuenta y justifico del lapso temporal que demarca el estudio (1983-2015). El mismo tiene un peso fundamental en la clasificación de los casos ya que un mismo sistema partidario puede tener menor o mayor alternancia según el corte temporal que se considere. En la tercera sección, identifico el indicador más pertinente para operacionalizar la definición de “baja competitividad”, lo que me permite un primer ordenamiento entre sistemas provinciales de baja y alta competitividad. En la cuarta sección, identifico mi universo de estudio, descartando las provincias con sistemas de partidos de alta competitividad y las provincias centrales que presentan estructuras económicas más desarrolladas. Las secciones siguientes (quinta a séptima) caracterizan los factores explicativos (instituciones federales, movilización popular y ruptura facciosa) en el caso argentino. En la última sección (octava) se propone la construcción de una estructura hipotética y se seleccionan los casos de estudio para el análisis de información primaria.

2.1. PERÍODO DE ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN

La competitividad efectiva y los cambios de partidos en los gobiernos provinciales se definen con relación a un período de tiempo determinado. La definición de una fecha inicial y una fecha final para el estudio es fundamental ya que a lo largo de los años un número mayor de provincias ha logrado alternancia en el ejecutivo. Ya que el recorte temporal influye en la

caracterización de un distrito como más o menos competitivo, se propone un lapso de estudio prolongado que no sesgue los resultados. Por ello, en esta investigación tomo como punto de partida el año 1983, momento en que Argentina realiza su transición a la democracia. Como momento de cierre, tomo las elecciones presidenciales del año 2015, las últimas antes de la finalización de la investigación, representativas además de un importante cambio de época.

2.2.COMPETITIVIDAD DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS SUBNACIONALES EN ARGENTINA

La baja competitividad de los sistemas de partidos provinciales es el fenómeno a estudiar y por tanto mi variable dependiente. Los resultados electorales para el Poder Ejecutivo se presentan como un buen proxy para clasificar los sistemas de partidos en esa clave. Para establecer un parámetro, en el período de análisis propuesto (1983-2015) se observa que a nivel nacional se han producido cuatro alternancias después del primer gobierno radical de Raúl Alfonsín (1983-1989): 1989-1999 (PJ), 1999-2001 (Alianza), 2003-2015 (PJ) y 2015 en adelante (Cambiamos). No se toman en cuenta los variados cambios de gobierno ocurridos entre 2001 y 2003, ya que no fueron producto de procesos electorales. Si se observan los resultados en el nivel provincial expuestos en la tabla siguiente, los distritos subnacionales que han tenido mayor rotación en su Poder Ejecutivo igualan la cantidad de cambios a nivel nacional (cuatro). Solo dos provincias (Mendoza y Tierra del Fuego) cumplen este estándar. El resto de las jurisdicciones tuvieron un rango de alternancias de entre cero y tres. Una constatación interesante es, por tanto, que en general los distritos provinciales tienen sistemas de partidos menos competitivos que el observado en el nivel nacional.

Tabla 1. Partidos políticos que gobernaron las provincias argentinas. Alternancias (1983-2015).

	Buenos Aires	Capital	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago	T. Fuego	Tucumán
1983	UCR		PJ	PJ	UCR	UCR	PAL	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	UCR	UCR	PJ	UCR	PJ	PB	PJ	PJ	PJ	PJ		PJ
1985																		PB						
1987	PJ		PJ	PJ	PJ		PAL	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	UCR	PJ	PB	PJ	PJ	PJ	PJ		PJ
1990					PJ	UCR																		
1991	PJ		IF / UCR	PACH	UCR		PAL	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	UCR	PRS	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	MPF	IF / PJ
1992							IF																	
1993							PAL																IF	FR
1995	PJ			UCR	UCR	UCR		PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	MPF	
1996		UCR																						
1997							PN																	
1999	PJ	UCR	UCR		UCR	PJ	IF	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	UCR	PJ	PJ	UCR	PJ	CR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ
2000		FG																						
2001							UCR																	
2002	PJ																						PJ	
2003			UCR	UCR	PJ	PJ		PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	UCR	Ren	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ		UCR	PJ
2004																								IF
2005		PJ					UCR																	FCS
2007	PJ	CPC/PRO	PJ	PJ	PJ	PJ		PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	Ren	PJ	UCR	PJ	PJ	PJ	PJ	PS		ARI	PJ
2008																								FCS
2009							UCR																	
2011	PJ	CPC/PRO	PJ	PJ	PJ	PJ		PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	Ren	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PJ	PS		ARI	PJ
2013				PJ			UCR																	FCS
2015	PRO	PRO	PJ	PJ	PJ	PJ		PJ	PJ	UCR	PJ	PJ	UCR	Ren	PJ	JSRN	PJ	PJ	PJ	PJ	PS		PJ	PJ
Total	2	3	2	3	3	1	2	3	0	1	0	0	4	2	0	2	2	3	0	0	1	1	4	2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior. Dirección Nacional Electoral.

Referencias:

Azul = Ocurrencia de alternancia.

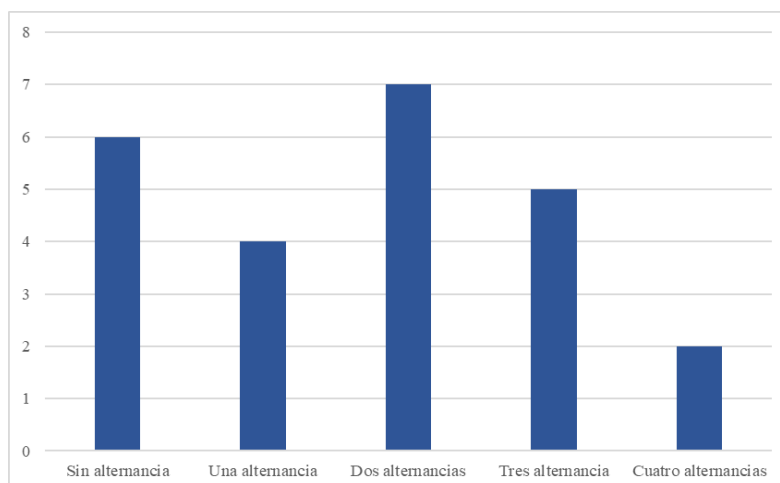
IF = Intervención Federal.

Partidos nacionales: PJ = Partido Justicialista. UCR = Unión Cívica Radical.

Partidos provinciales: AJSR = Juntos Somos Río Negro. ARI = Afirmación por una República Igualitaria. CPC = Compromiso para el Cambio / PRO = Propuesta Republicana. CR = Cruzada Renovadora. FCS = Frente Cívico por Santiago. FG = Frente Grande. FR = Fuerza Republicana. MPF = Movimiento Popular Fuegoño. PACH = Partido Acción Chaqueña. PAL = Pacto Autonomista Liberal. PB = Partido Bloquista. PN = Frente Partido Nuevo. PRS = Partido Renovador de Salta. PS = Partido Socialista.

Podemos clasificar por tanto a los sistemas de partidos provinciales de acuerdo al parámetro de alterancia partidaria. Seis provincias (25%) tuvieron gobiernos ejecutivos del mismo signo político durante los 28 años de democracia analizados (Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luís y Santa Cruz), cuatro provincias (16%) tuvieron alternancia una sola vez (Córdoba, Jujuy, Santa Fe y Santiago del Estero), ocho provincias (30%) tuvieron dos alternancias (PBA, Catamarca, Corrientes, Misiones, Río Negro, Salta y Tucumán), cinco provincias (20%) tuvieron tres (CABA, Chaco, Chubut, Entre Ríos y San Juan) y dos provincias (8%) tuvieron cuatro (Mendoza y Tierra del Fuego). El promedio federal es 1,71.

Gráfico 1. Cantidad de alternancias en los gobiernos de las provincias argentinas (1983-2015).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos electorales (Tow 2011-2018).

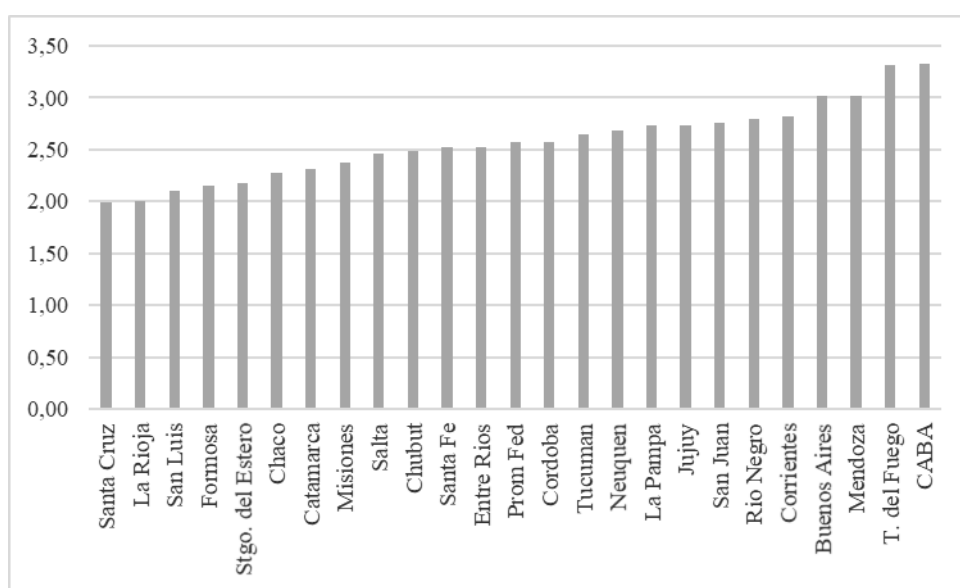
Un indicador alternativo que permite observar la distribución de las provincias según un criterio continuo es el Número Efectivo de Partidos (Laakso y Taagepera, 1979). Sin embargo, el NEP representa el promedio ponderado del número de partidos en un sistema y es por ello más un indicador de fragmentación que de competitividad. Se entiende por fragmentación del sistema partidario la proliferación del número de partidos (oferta partidaria relevante)²². Como una mayor fragmentación conlleva generalmente una mayor competencia, ambos conceptos pueden ser vinculados: a mayor el índice, mayor la fragmentación del sistema por la proliferación del número de partidos y por tanto mayor la competitividad, *a priori*.

Sin embargo, si comparamos las dos clasificaciones observamos que esta regla no se cumple de forma lineal ya que las coincidencias solo ocurren a ambos extremos de la tabla anterior. Efectivamente, algunos distritos con gran alternancia en el gobierno coinciden con los más fragmentados: CABA, Mendoza, Tierra del Fuego y, eventualmente, San Juan. Encontramos también un grupo de jurisdicciones donde claramente un bajo número de partidos en el sistema genera una baja alternancia (Santa Cruz, La Rioja, San Luis y

²² “La fragmentación permite inferir el número de interacciones que debe procesar el sistema y, por tanto, intuir las dificultades para su funcionamiento y estabilidad” (Navarro et al., 2013:43).

Formosa). En otros distritos, sin embargo, un alto NEP coexiste con baja alternancia partidaria en el gobierno (PBA, Corrientes, Córdoba, Jujuy, La Pampa y Neuquén), evidenciando que la relación entre ambos fenómenos no es necesariamente lineal. Una de las posibles explicaciones a esta constatación es que buena parte los sistemas provinciales de partidos, a pesar de no tener alternancia en el gobierno, albergan un grado importante de competencia política.

Gráfico 2. NEP elecciones a gobernador por provincia (promedio 1983-2015).



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Quilici (2015).

Otra de las constataciones que se pueden realizar a partir del gráfico 2 es que, de las tres categorías que Sartori (2005 [1976]) propone para los sistemas de un solo partido (único, hegemónico y predominante), ninguno de los casos provinciales argentinos puede calificarse como de partido único: todos tienen un NEP promedio mayor a dos y por tanto existe formalmente y actúa en la política institucional más de un partido político. Tampoco podemos considerar a priori a las provincias que no han tenido alternancia y tienen bajo NEP (Santa Cruz, La Rioja, San Luis y Formosa) como sistemas de partido hegemónico o al menos cabría hacerlo sólo si tal cosa se constata después de un estudio en profundidad de cada sistema, teniendo en cuenta parámetros no solamente electorales. En cualquier caso, parece apresurado

concluir tal cosa sobre los sistemas de partidos de aquellas provincias que tienen baja alternancia pero alto NEP (PBA, Corrientes, Córdoba, Jujuy, Neuquén y Santa Fe). Teniendo en cuenta lo anterior, parece oportuno eliminar de nuestro universo de casos aquellas provincias que tienen una alta competitividad (tres o cuatro alternancias) y que además tienen un alto NEP (Chaco, Chubut, San Juan, CABA, Mendoza y Tierra del Fuego). Mi propuesta de indicador para el fenómeno a explicar (la baja competitividad subnacional) es, por tanto, que una jurisdicción provincial tendrá un sistema de partidos poco competitivo si ha tenido dos o menos alternancias entre 1983 y 2015. Si ha ocurrido un cambio del partido en el gobierno en más de dos ocasiones, lo considero un sistema de partidos competitivo.

Tabla 2. Competitividad de los sistemas de partidos subnacionales según alternancia en el gobierno provincial (1983-2011).

Nivel de competitividad	Provincias
Baja competitividad (0 a 2 alternancias)	PBA, Catamarca, Chaco, Corrientes, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, S. Luís, S. Cruz, S. Fe, Santiago, R. Negro y Salta
Alta competitividad (3 a 4 alternancias)	CABA, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, San Juan y Tierra del Fuego

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior. Dirección Nacional Electoral.

2.3. COMPETITIVIDAD SUBNACIONAL Y DESARROLLO ECONÓMICO EN ARGENTINA

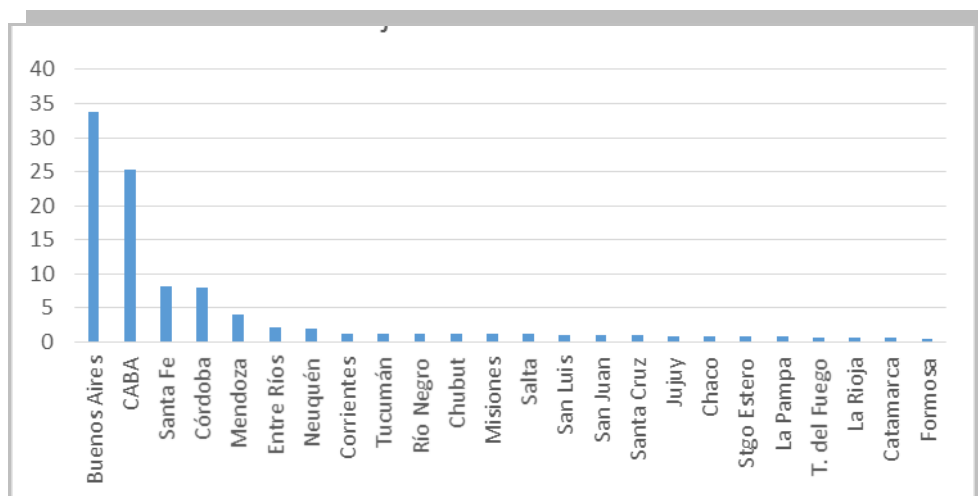
Gran parte de la teoría que analiza la baja competitividad subnacional propone que uno de los factores que afecta al grado de competitividad política de un sistema de partidos es su estructura económica subyacente. El vínculo entre estructura económica y competitividad democrática se encuentra ya documentado por una extensa literatura (Lipset, 1959; Jackman, 1973; Przeworski et al. 2000; Boix y Stokes 2003; Acemoglu et al. 2008), la cual sostiene que los contextos de capitalismo más dinámico tienden a generar sistemas de partidos más competitivos. Estos enfoques proponen que “surgen déficits democráticos cuando existen

ciertas características socioeconómicas estructurales como pobreza, bajos niveles de urbanización o de desarrollo económico” (Gervasoni 2010:303), siendo uno de esos déficits la falta de alternancia política por la dificultad de generar grupos socioeconómicos pujantes con intereses diversos al del estado y con capacidad para cuestionarlo. Las variaciones en la calidad de la democracia subnacional se corresponden, por tanto, con las condiciones económicas en las que operan los actores provinciales. La perpetuación de los gobernantes subnacionales en el poder estaría, así, supeditada a su capacidad para limitar la autonomía económica de sus posibles rivales, sosteniendo una maquinaria lo suficientemente importante como para asegurarse el monopolio de recursos y oportunidades (Sidel, 2014:165-167).

La estructura y la dinámica productiva de las diferentes provincias argentinas es muy diversa, lo cual es el resultado de las diferentes estrategias históricas de inserción del país en la economía mundial. Estas, que fueron modificándose a lo largo del tiempo, generaron un reparto territorial de tareas y especializaciones productivas que puede verificarse apelando a diferentes indicadores de desempeño. Si realizamos un análisis comparativo estático en términos del aporte a la producción nacional encontramos que los distritos centrales (PBA, CABA, Santa Fe, Córdoba y Mendoza) han tenido históricamente un peso relativo en la economía del país muy superior al de los demás: en estas cinco jurisdicciones, en las cuales habita el 67% de la población, se concentra casi el 80% del VAB.²³ La diferencia entre la provincia que realiza la mayor contribución y la que realiza la menor contribución es aproximadamente de sesenta puntos.

²³ Para la presente medición se utiliza el Valor Agregado Bruto (VAB), y no el Producto Bruto Interno (PIB), porque es equivalente a la suma de los Productos Brutos Geográficos (PBG) provinciales. El VAG representa el resultado neto de la actividad productiva de los establecimientos localizados en un territorio provincial, independientemente de que los factores primarios (trabajo, capital, empresa) pertenezcan a residentes o a no residentes de la misma.

Gráfico 3. Provincias argentinas. Porcentaje del PBG al VAG (2006)

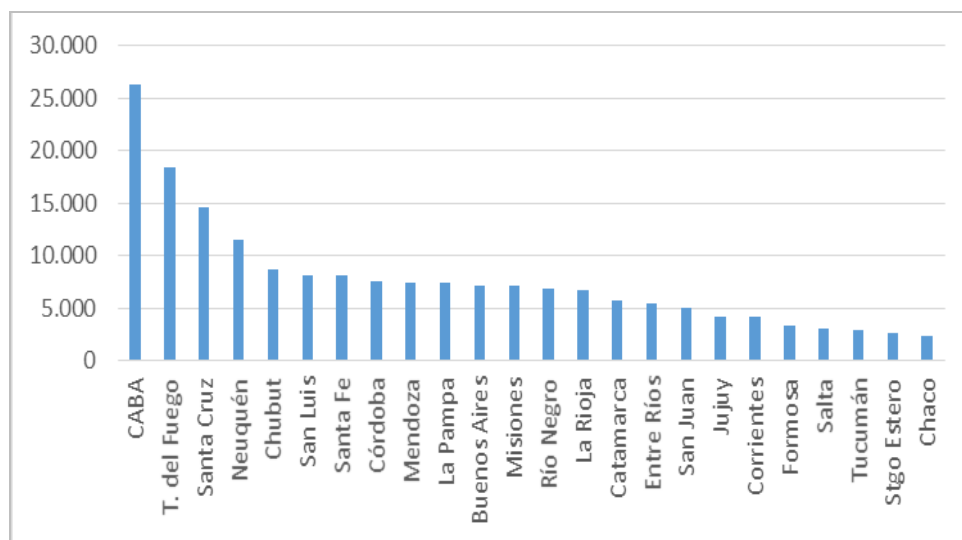


Fuente: Ministerio de Economía. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

Sin embargo, un mayor aporte al producto nacional no implica necesariamente un mayor grado relativo de desarrollo. Como observamos en el gráfico siguiente, el distrito con mayor poder adquisitivo del país es CABA, que en el 2006 multiplicaba por 3,5 la media nacional²⁴. A la capital le siguen varias provincias patagónicas (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Chubut) y ulteriormente, la serie de provincias pampeanas mencionadas en el párrafo anterior (San Luis, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Buenos Aires). La mitad inferior de la tabla se compone de las provincias del NOA (Noroeste argentino) y el NEA (Noreste argentino). La diferencia entre la provincia más rica y la menos rica es de 11 a 1, muy pronunciada, si tenemos en cuenta que en Europa o en Estados Unidos los distritos subnacionales más ricos no superan más que en dos o tres veces el ingreso *per cápita* de los más pobres.

²⁴ Esta jurisdicción tiene ciertas características particulares, al ser un territorio pequeño, 100% urbano y albergar la sede de la administración pública nacional y de las empresas más importantes.

Gráfico 4. Provincias argentinas. PBG per cápita en \$ (2006)



Fuente: Ministerio de Economía. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

La observación de los diferentes indicadores de la realidad económica provincial nos permite realizar dos consideraciones. Se constata un proceso de conformación económica muy desigual y polarizado, lo cual ya fue puesto de manifiesto en los clásicos estudios sobre las asimetrías regionales del país (Cao et al. 2003). Resulta evidente que Argentina se caracteriza, en lo económico territorial, por ser un país con una notoria heterogeneidad. Esta asimetría ha sido común a todos los periodos, a pesar de las importantes transformaciones que se inauguran hacia mediados de los '70 y que se revierten, parcialmente, en 2002. Teniendo esto en cuenta podemos organizar las jurisdicciones subnacionales en tres grandes conjuntos.

En primer lugar, encontramos un grupo de provincias proporcionalmente “más desarrolladas”, responsables de un gran porcentaje de la renta nacional y de la producción industrial, todas concentradas en el histórico eje central de la Pampa Húmeda. Por otro lado, encontramos un segundo grupo de “provincias periféricas”, caracterizadas por su alejamiento geográfico del vector de desarrollo económico pampeano. Los estudios (Cao et al., 2003 y Navarro et al., 2013) y los indicadores arriba desplegados sugieren subdividir este grupo en dos. Por un lado, los distritos que presentan un desarrollo capitalista más rezagado,

concentrados en el NOA y el NEA. En ellos, el fin de las políticas activas de impulso regional generó impactos particularmente notorios, mostrando una crisis creciente a partir de la desestructuración de las economías regionales en los años '70. Las relaciones de producción aparecen con atraso y relativa baja difusión en el espectro productivo, tienen una histórica baja tasa de crecimiento y escaso aporte a la producción nacional. Denominaré a estas provincias “periféricas poco desarrolladas”. Finalmente, encontramos las provincias que pudieron superar mejor el fin de las políticas de poblamiento gracias al empuje de los emprendimientos de hidrocarburos y mineros y coinciden con los territorios incorporados más tardíamente a la nación (Patagonia). Se trata de distritos con un alto ingreso per cápita, muy baja densidad poblacional y un modo de producción basado en la explotación intensiva y sofisticada de recursos naturales (principalmente, hidrocarburos y minería), en gran medida para la exportación, en el marco un contexto productivo mayoritariamente tradicional y denominaré economías “periféricas de enclave”.

La clasificación preliminar de las provincias tanto en función de su competitividad como de su grado de desarrollo, me permite avanzar en la identificación de casos positivos.

Tabla 3. Provincias argentinas. Clasificación según grado de competitividad y de desarrollo.

	Provincias centrales	Provincias periféricas	
		Provincias de enclave	Provincias poco desarrolladas
Provincias de alta competitividad	CABA Mendoza	Chubut T. del Fuego	Chaco Entre Ríos San Juan
Provincias de baja competitividad	Córdoba Santa Fe Prov. de Buenos Aires	Catamarca Neuquén Santa Cruz	Corrientes Entre Ríos Formosa Jujuy La Pampa La Rioja Misiones Río Negro San Luis Salta Tucumán Stgo. del Estero

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y Cao et al. (2003).

Como se puede de manifiesto en las reflexiones anteriores, parece oportuno dejar al margen de la investigación a las provincias centrales más desarrolladas ya que sus dinámicas socioeconómicas son diferentes a las de las provincias periféricas. Por otro lado, el distrito bonaerense, por su enorme peso específico, tanto poblacional, político como económico, y su gran heterogeneidad resulta merecedor de un análisis *ad hoc*.

Algunos trabajos anteriores muestran efectivamente un desempeño muy distinto de los distritos centrales en términos de competitividad, avalando su tratamiento como un grupo con características específicas. Leiras (2007) y Calvo y Escolar (2005) también constataron que existen diferencias, incluso crecientes, en el comportamiento electoral de las provincias según su tipo «central» o «periférico». Según estos autores las provincias centrales, con alta competitividad, presentan un escenario más plural mientras que las provincias periféricas, tanto las menos desarrolladas como las de enclave, presentan una tendencia a una creciente concentración del poder político. Un análisis similar de Varetto y Navarro (2014) muestra la existencia de un quiebre histórico de los patrones de competencia entre provincias centrales (siempre más fragmentadas) y el resto. Estos autores muestran que entre 1983 y 2009, el promedio del número efectivo de partidos en las provincias centrales (NEP 3,78) es superior en casi un partido al del resto de provincias (NEP 3) medido según promedio (2014:137). El parámetro es histórico ya que se evidencia a largo de todo del siglo XX, tal como se muestra en la siguiente Tabla. Esta bibliografía ratifica un panorama de fragmentación con desequilibrio regional, donde las provincias centrales presentan un escenario más plural mientras la periféricas, tanto las menos desarrolladas como las de enclave, presentan una tendencia a mayor concentración del poder político.

Tabla 4. Provincias argentinas. NEP según grupo de provincias para varios períodos históricos (1914-2009)

	1914-1942	1948-1954	1958-1965	1973-1999	1983-2009	2001-2009
Promedio provincias centrales	2,76	2,33	4,22	3,2	3,72	4,93
Resto de provincias	2,27	1,93	3,83	2,84	2,93	3,25

Fuente: Navarro y Varetto (2014).

Así, para analizar la baja competitividad de los sistemas partidarios subnacionales en línea con el enfoque cualitativo comparativo sugerido circunscribiré mi universo de casos a los sistemas de partidos que tienen una estructura económica semejante (provincias periféricas), ya que se presentan como un conjunto de casos más homogéneo que permite una comparación más controlada. Solo respecto de estos distritos se pretenderá la generalización de las conclusiones que de la investigación puedan extraerse. El nivel de desarrollo económico se utilizará, por tanto, como variable para delimitar el universo de casos o definición del alcance (Ragin, 2008; Goertz, 2017), dejando fuera de mi estudio a las provincias identificadas como centrales. El resto de los factores que afectan a la competitividad identificados en el último apartado del capítulo anterior se incorporarán, por tanto, como factores explicativos a mi argumento. En las secciones siguientes, se caracterizan los tres factores explicativos que a partir de ahora estructurarán mi investigación: dinámica multinivel, movilización social y faccionalismo en las provincias argentinas.

2.4. LÓGICAS FEDERALES Y DINÁMICAS MULTINIVEL EN ARGENTINA

Siguiendo el marco teórico propuesto, un factor a considerar para analizar el resultado de baja competitividad es la influencia que las normas y las instituciones políticas tienen sobre la configuración de los sistemas partidarios. Este enfoque, basado en el aporte de Duverger (1974), propone que las principales instituciones como el sistema de gobierno o las normas electorales, afectan las dinámicas de los sistemas de partidos. En los países federales,

la matriz de reglas que regulan las dinámicas multinivel del sistema federalizado de partidos son las que tienen mayor influencia en la configuración de los sistemas subnacionales. Este impacto determinante se deduce tanto de un breve repaso histórico del peso de los conflictos federales en la conformación originaria del estado argentino, como de sus mecanismos institucionales intergubernamentales. Al analizar estos últimos, identificaré aquellos que facilitan la influencia del gobierno federal en los asuntos provinciales y aquellos que la dificultan.

2.4.1. Conformación histórica de la federación argentina: reparto de competencias

Efectivamente, la conformación del estado argentino en sus orígenes dio lugar a una federación con una estructura institucional particular, que algunos autores denominan federalismo centralizado plural (Gibson y Falletti, 2004). La misma respondió a la búsqueda de un punto de equilibrio que permitiera a las provincias herederas del sistema colonial español²⁵ organizar un reparto de funciones que actuara de contrapeso a la importancia económica y demográfica de la provincia de Buenos Aires. Este equilibrio se logró en 1853 asegurando dos polos de acumulación de poder contrapuestos. Por un lado, se configuró constitucionalmente un estado central fuerte, con significativas competencias, independiente en la misma medida de todas las unidades subnacionales (incluida la poderosa Provincia de Buenos Aires) y un Poder Ejecutivo presidencialista con grandes atribuciones. Pero por otro, se generó una federación fuertemente descentralizada, con un peso significativo de las provincias pequeñas y periféricas en el conjunto.

Tal es así que Argentina pertenece al grupo de federaciones cuyas constituciones definen las potestades nacionales y concurrentes, estableciendo que las provincias conservan

²⁵ Téngase en cuenta que en los inicios de la construcción de Argentina como estado nación independiente a principios del siglo XIX solamente existían dos tercios de las jurisdicciones provinciales que encontramos hoy día, todas ellas formalmente constituidas entre 1820 y 1834: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

todas las competencias restantes. Ello es una expresión clara de la independencia y el peso de sus jurisdicciones subnacionales. A pesar de que el marco constitucional no es muy preciso en el reparto concreto de competencias, lo que permitió desplegar distintos procesos de reasignación de funciones a lo largo de la historia, las provincias conservan poderes significativos.²⁶ El gobierno federal tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior y defensa. Y existen competencias compartidas en varios sectores, entre ellos la administración de justicia, la educación primaria y secundaria y la seguridad social.

2.4.2. Dinámicas intergubernamentales del federalismo argentino

El proceso histórico descrito anteriormente generó un determinado contexto institucional, y por ende político, que define un marco específico en el cual se mueven dinámicamente el sistema nacional de partidos y los sistemas provinciales. Este marco puede analizarse como una matriz, es decir, como un sistema de variables que delimita los grados de autonomía de sus actores. La literatura señala los elementos que componen esta matriz, entre los cuales destacan: los patrones de representación de las provincias en el Poder Legislativo nacional, los mecanismos de reparto de los fondos fiscales y el sistema electoral (Gibson, Calvo y Falleti, 2004; Calvo y Escolar, 2005; Malamud y De Luca, 2005). Todos ellos son sesgos favorecedores de la independencia provincial, salvo la alta dependencia fiscal de los fondos federales por parte de las provincias (situación en que se encuentran la mayoría de las provincias periféricas). Por otro lado, la institución de la intervención federal, en tanto recurso de injerencia de última instancia del gobierno central en las arenas provinciales, puede

²⁶ Tienen el derecho de adoptar sus constituciones propias y, por ende, de diseñar su sistema institucional de acuerdo a sus preferencias. Por otro lado, ostentan los tres poderes del estado: gobiernos representativos, que consisten en gobernadores y Legislaturas electas, y un poder judicial designado localmente. Asimismo, retienen el derecho de imponer y recaudar algunos impuestos, tienen a su cargo la iniciativa en las políticas públicas provinciales y de controlar la implementación de las nacionales. Estas administraciones pueden, asimismo, contraer préstamos y emitir bonos, crear sus propias empresas de servicios públicos, industrias y bancos y, finalmente, son responsables de crear y financiar a los gobiernos municipales (Benton, 2003:109).

entenderse también como un contrapeso a dicha autonomía (Behrend, 2016). A continuación, examinaremos cada uno de estos elementos por separado.

I. Sobrerrepresentación territorial en el Poder Legislativo Nacional

Una característica determinante del sistema federal argentino es que sobrerrepresenta a los territorios más pobres y despoblados en las Cámaras Legislativas nacionales más que ningún otro sistema en el mundo (Gibson, Calvo y Falleti, 2004).²⁷ En la Cámara de Diputados, mientras que las bancas son teóricamente asignadas entre las provincias sobre la base de su población, la tendencia histórica ha sido a ir aumentando el peso relativo de las más pequeñas: en 1949 se estableció un mínimo de dos diputados por provincia, pero desde 1983 el mínimo es cinco. La sobrerrepresentación es mayor aún en la Cámara Alta. Antes de la reforma constitucional de 1994 cada distrito estaba representado por dos senadores, pero a partir de la misma el Senado está compuesto por 72 miembros, habiendo tres senadores por cada provincia. Éstos son elegidos usando la regla de la lista electoral incompleta, que estipula que ningún partido puede ocupar más de dos bancas por provincia, siendo ocupada la tercera por la primera minoría. La consecuencia de esta reforma es que las provincias periféricas ostentan 57 de las 72 bancas.

En conclusión, las 19 provincias periféricas, con un 33% de la población del país y un aporte al PIB del 25% (aproximadamente), ostentan un 79% de los escaños en el Senado y un 52% en la Cámara de Diputados. Ello da cuenta, efectivamente de una gran sobrerrepresentación de los distritos más pequeños, más pobres y de menor densidad poblacional.

²⁷ Se define sobrerrepresentación (*malapportionment*, por su término en inglés) como “la discrepancia entre el porcentaje de bancas legislativas y el porcentaje de población en cada unidad geográfica” (Samuels y Snyder, 2001: 652).

II. Estructura del sistema fiscal federal: sistema de coparticipación

La estructura del federalismo fiscal y la forma en la cual los recursos públicos son distribuidos dentro de un sistema político son rasgos decisivos que tienen un impacto directo sobre la autonomía de sus unidades subnacionales (Rodden, 2006). La literatura suele resaltar que, en el caso particular del federalismo fiscal argentino, éste está altamente centralizado, lo cual afecta claramente a la relación que se establece entre la política nacional y la provincial.²⁸ La delimitación de las potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno se establece fundamental, aunque no exclusivamente, a través del denominado sistema de “coparticipación”. El mismo afecta a los principales impuestos directos, la mayoría de los cuales los recauda y redistribuye la Nación²⁹.

Las provincias, por su parte, gestionan cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten recaudar en promedio el equivalente a un 40% de sus gastos. El resto lo financian mediante transferencias discrecionales del gobierno central (por ejemplo, Adelantos del Tesoro de la Nación) y endeudamiento (Cetrángolo y Jiménez, 2004:121). Como se observa en el gráfico, sólo cinco distritos manejan más del 50% de sus rentas y son seis los que están por debajo del 20% (en el caso del año 2012).

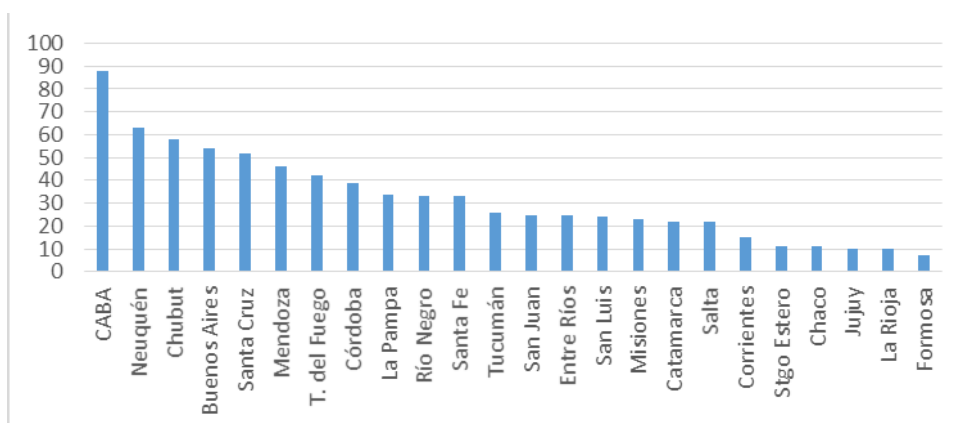
En el sistema de coparticipación en vigor, regulado por la Ley de 1988, el gobierno federal asigna estos ingresos de acuerdo con un coeficiente de redistribución automático que, día a día, son transferidos. No existe, por tanto, en principio, posibilidad alguna de condicionar dicho reparto, por parte del gobierno central a ningún tipo de contrapartida. Por otro lado, una de las características más sobresalientes de este coeficiente es que privilegia la

²⁸ El federalismo argentino suele ser categorizado como un sistema federal asimétrico y centralizado, ya que pocas provincias concentran la mayor parte de la actividad económica y el gobierno nacional centraliza gran parte de la recaudación impositiva (Bonvecchi, 2013).

²⁹ Se excluyen del régimen de coparticipación los gravámenes de importación y exportación, que son exclusivamente nacionales (artículo 4 de la Constitución Nacional).

lógica de solidaridad favoreciendo en mayor medida a los distritos más relegados.³⁰ Por otro lado, las transferencias federales a las provincias vía coparticipación no tienen un destino predeterminado por el gobierno central, por tanto los gobernadores pueden usar estos fondos con total discrecionalidad. En otras palabras, la coparticipación federal de impuestos termina funcionando como un recurso propio de las provincias (Bonvecchi y Lodola, 2011), lo cual disminuye su peso específico en la capacidad de presión de los presidentes sobre los gobernadores. La autonomía de éstos últimos se encuentra reforzada, además, por la dinámica del siguiente nivel jurisdiccional: en Argentina la obligación de transferencias automáticas de fondos de los gobiernos provinciales a los municipales solo se rige por lo establecido en la constitución y/o la legislación provincial (Tommasi et al., 2001; Cetrángolo y Jiménez, 2004). En el 2015, veintidós de las veinticuatro provincias contaban con una ley de coparticipación municipal.

Gráfico 5. Provincias argentinas. Porcentaje de ingresos fiscales propios sobre total de ingresos fiscales (2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía

Por otro lado, el gobierno central tiene la posibilidad de asignar fondos que no están incorporados al esquema de coparticipación, provenientes de distintos impuestos federales. A lo largo de los diferentes períodos presidenciales el peso relativo, el grado de discrecionalidad

³⁰ Si bien en términos absolutos el gobierno transfiere casi tres veces más a las provincias centrales que en las periféricas, en datos *per cápita* la proporción es justo a la inversa.

y las lógicas políticas con las que se asignan dichos fondos han ido variando. La lógica de adjudicación y su monto también cambian según se trate de momentos de crisis presupuestaria a momentos de superávit fiscal. Dada la discrecionalidad de su asignación, esto tipo de transferencias son sobre todo “una herramienta para construir poder político territorial” y, por ende, “los distritos con mayor probabilidad de obtenerlos son aquellos que forman parte del núcleo duro central de la coalición presidencial” (González y Mamone, 2012). En todo caso, a pesar de su variabilidad en el tiempo, los montos de asignación discrecional siempre son una fracción pequeña de los fondos que las provincias reciben de modo automático.

Todos estos estudios muestran que Argentina es, en términos comparativos, una de las federaciones americanas donde mayor es el impacto de la estructura del sistema fiscal federal sobre el reparto de poder político en las relaciones intergubernamentales (Gibson, Calvo y Falletti, 2004; González, 2013), en favor de un importante poder en manos del presidente. Sin embargo, el peso de este mecanismo puede variar de provincia a provincia y en el tiempo, en función de la importancia relativa de los recursos propios de cada distrito, el peso de la coparticipación sobre el total de recursos transferidos y el tipo de alineamiento político de la provincia con la presidencia: se supone que el ejecutivo federal tenderá a hacer valer su poder fiscal especialmente frente a las provincias que no formen parte de su coalición territorial de gobierno.

III. El sistema electoral y el ciclo electoral

Otro de los factores institucionales que impactan en la matriz intergubernamental son las reglas del sistema electoral. Los factores a tener en cuenta para identificar este sesgo son varios (Calvo y Abal Medina, 2001; Malamud y De Luca, 2005), pero para el objeto de la presente investigación interesa particularmente mencionar las que se vinculan al establecimiento del calendario electoral, a la estructura de las listas de candidatos y a la delimitación de los distritos electorales. Estos factores son influyentes porque habilitan o

limitan el arrastre de votos que puede generar la elección federal sobre la provincial (*coattail effect*) y porque determinan cual es el distrito electoral a cargo de los comicios (el nacional o el provincial) en función si las elecciones coinciden o no. La posibilidad que tienen los ejecutivos provinciales de establecer su propio calendario les otorga, por tanto, a un enorme beneficio.

Por otro lado, según muestran Calvo y Escolar (2005), desde 1985 hasta el 2005 muchos gobernadores en el poder impulsaron numerosas reformas de las constituciones provinciales y de las leyes electorales.³¹ Estos cambios en las instituciones “fueron aislando progresivamente los sistemas políticos provinciales de la competencia nacional, generando anidamientos políticos complejos entre las distintas arenas electorales subnacionales y la competencia electoral nacional” (idem: 4). Dichos arreglos tuvieron un sesgo positivo en favor de los oficialismos provinciales porque permitieron a los partidos electoralmente dominantes la obtención de beneficios extraordinarios en el orden local, tanto en términos de bancas como en términos de financiamiento político (Calvo y Murillo, 2004). Así, las reformas de los ordenamientos jurídicos provinciales que se fueron acumulando desde la transición a la democracia coadyuvaron al aislamiento progresivo de las arenas políticas subnacionales y al reforzamiento el poder de los gobiernos locales.

IV. La intervención federal

La intervención federal es una de las instituciones que inclina la balanza en favor del gobierno central, porque le permite asumir el control de los poderes provinciales y/o municipales (ejecutivo, legislativo y/o judicial) temporalmente con sus propios delegados. Las intervenciones se deben decidir por ley nacional y siempre deben aprobarse con el objetivo de

³¹ Esto incluye, reformas en los procesos de nominación de los candidatos, Leyes de Lemas, sistemas mixtos, internas abiertas, redistritado de las secciones electorales, etc. (Calvo y Escolar, 2005:99).

velar por el respeto en todo el territorio de los principios básicos del régimen consagrado en la constitución. Así lo prevé el art.6 de dicho texto:

"El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores y, a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia".

Mecanismos similares se encuentran presentes en la Carta Magna de otras federaciones y siempre como recurso de última instancia, ya que rompen con la división vertical de competencias del estado. De hecho, en Argentina, durante el período democrático que comienza en 1983 solamente se recurrió a ella en seis ocasiones.³² La relevancia principal de este instrumento para nuestra investigación es que en la mayoría de casos (todos menos dos: Corrientes 1992 y Santiago del Estero 1993), tras el temporario control federal de las instituciones provinciales y la subsiguiente convocatoria de elecciones, se produjo un cambio en el partido en el poder. En otras palabras, el recurso a la intervención federal es responsable de la alternancia partidaria en cuatro provincias argentinas en el actual período democrático. Sin entrar en el debate respecto de si en el largo plazo dichas intervenciones modifican o no de forma definitiva las prácticas políticas de los correspondientes distritos (Behrend, 2016), lo que parece evidente es que la intervención federal es uno de los modos de generar alternancia partidaria “desde el centro” (Gibson, 2012).

V. *Competitividad subnacional y lógicas multinivel*

Las instituciones que regulan las dinámicas multinivel en países federales son reglas que tienen un enorme impacto en promover o desalentar la influencia del gobierno central en la competitividad política de los sistemas de partidos subnacionales. Como hemos observado, en el caso argentino, estas reglas aseguran a los poderes ejecutivos de las provincias periféricas importantes grados de autonomía: el sistema fiscal federal los consagra como

³² Desde la vuelta a la democracia en 1983, se dispuso la intervención de Tucumán y Catamarca en 1991, de Corrientes en 1992, de Santiago del Estero en 1993 y nuevamente de Corrientes en 1999 y de Santiago del Estero en 2004. En todos los casos fueron generadas por graves irregularidades políticas o económicas o por rebelión popular y por la poca capacidad de las autoridades provinciales de controlar la situación.

beneficiarios netos de los fondos nacionales, les otorga gran discrecionalidad para su uso y el sistema electoral les permite controlar el calendario y aprobar normas que los desliguen de la política nacional. Por otro lado, la sobrerrepresentación de los distritos periféricos en las cámaras nacionales les asegura un poder político más que proporcional a su poder económico y poblacional, consagrándolos como actores de veto fundamentales para la toma de decisiones en materia de políticas públicas. La sumatoria de todas estas influencias junto con las atribuciones históricas consagradas en la constitución hace que el sistema federal argentino genere gran autonomía de los gobiernos provinciales en el plano político. Sin embargo, este sesgo se ve compensado por la importante baza de negociación que constituye la alta concentración de recursos fiscales en el gobierno central (particularmente los de distribución discrecional) y la institución de la intervención federal (a la cual se recurre en situaciones excepcionales). Es por ello que si bien este conjunto de instituciones circunscribe los grados de actuación de los actores, existen tanto mecanismos que facilitan la influencia del gobierno federal en los asuntos provinciales y como otros que lo dificultan. Por lo cual, no se identifica a priori un efecto unívoco sobre la mayor o menor competitividad de los sistemas partidarios provinciales. Más bien, lo que genera es en una permanente tensión entre autonomía y dependencia entre el nivel provincial y el federal que se resuelve de modo diverso según el contexto y según la habilidad y capacidad estratégica de los actores.

Este panorama se superpone y es coherente con la imagen de baja nacionalización del sistema federalizado de partidos (Gibson y Suarez-Cao, 2010).³³ Argentina ha sido clasificada (en comparación con otros países de la región y con las democracias occidentales) como un país cuyo sistema multinivel es débilmente nacionalizado, con la particularidad de tener un patrón diferente al de otras federaciones americanas, ya que dos partidos más importantes (Justicialista y, en menor medida, la Unión Cívica Radical) coexisten con varios partidos

³³ Por un sistema de partidos altamente nacionalizado entendemos, por tanto, aquel en el cual la proporción de votos de los partidos más importantes no difiere de una provincia a otra (Jones y Mainwaring, 2003:140).

provinciales poderosos (Jones y Mainwaring, 2003:50). Argentina es, asimismo, un país con dificultades para la coordinación intergubernamental: la articulación entre las lógicas de reproducción a escala provincial y las lógicas de coalición a escala nacional se encuentra muy dificultada (Abal Medina, 2011; Suárez-Cao y Pegoraro 2014).

Por tanto, el principal factor explicativo institucional (el conjunto de instituciones que regulan las dinámicas federales) desencadena tendencias tanto centrífugas como centrípetas para las provincias periféricas. Así, si bien los poderes ejecutivos subnacionales tienen un amplio margen de maniobra respecto del gobierno central de ello no debe inferirse que los ejecutivos nacionales puedan influir sin cortapisas en las arenas locales. Por el contrario, la capacidad de control e intervención de los presidentes depende de un conjunto complejo de factores. Gibson (2005) propone un primer modelo explicativo de esta dinámica que presupone una cierta capacidad de los oficialismos provinciales de aislar su territorio de la influencia del gobierno central y que presume un vínculo virtuoso entre los grupos opositores locales y el gobierno nacional para romper la hegemonía de los gobernadores. Dicho modelo es relevante para entender estas relaciones multinivel y mi esquema hipotético lo asume parcialmente.

Sin embargo, es necesario complejizar aún más esta relación y tener en cuenta otros factores para comprender los resultados en términos de competitividad de los sistemas subnacionales. Para comprender la capacidad de incidencia del gobierno nacional sobre la competencia provincial el vínculo intergubernamental ha de enmarcarse en un modelo más amplio que permita comprender bajo qué circunstancias dicha capacidad de ingerencia opera y cuáles se ve disminuida. Así, la hipótesis propuesta al final del presente capítulo incorpora, pero complejiza, el modelo teórico propuesto por Gibson (2005).

2.5. MOVILIZACIÓN POLÍTICA DE NUEVOS GRUPOS SOCIALES EN ARGENTINA

La literatura sobre los movimientos sociales propone que su surgimiento puede ser un factor disruptivo de la estructura de los sistemas partidarios, bien porque pueden originar nuevos actores, bien porque pueden alterar el equilibrio entre actores preexistentes.³⁴ Las agrupaciones que surgen de la conflictividad social actúan, así, como un mecanismo regulador de las estructuras de representatividad partidaria y pueden influir contundentemente en las dinámicas de la política formal (Piven y Cloward, 1977). En esos casos, los movimientos de protesta pueden modificar la estructura de oportunidades del sistema político, generando una recomposición de las relaciones preexistentes y provocando una nueva alineación de las coaliciones estratégicas de los partidos, impactando en el sistema y modificando su composición. Debemos tener en cuenta, por tanto, éste como otro posible factor de generación de competitividad política en nuestros sistemas de partidos subnacionales.

En Argentina, a lo largo del presente período democrático, han existido varios momentos de crisis social, pero quizás el más sostenido y amplio fue el generado por las políticas neoliberales de los años noventa. El profundo proceso de reestructuración productiva y liberalización económica desplegado durante la presidencia peronista de Carlos Menem generó altos costos para la clase trabajadora, principalmente la reducción del salario real y un abrupto aumento del desempleo. Las políticas de este gobierno (así como las de las dos presidencias que le siguieron, De la Rúa y Duhalde) estuvieron acompañadas de una escalada de la protesta social liderada por desempleados, trabajadores informales y pobres organizados

³⁴ Tarrow (2004:26) define a los movimientos sociales como “desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las elites, los oponentes y/o las autoridades”. Esta definición implica: 1) un “desafío colectivo” o acción directa disruptiva contra las elites, las autoridades o los códigos culturales; 2) un objetivo común; 3) una identidad colectiva y 4) el mantenimiento de esa interacción en el tiempo.

en lo que con el tiempo se denominó el “movimiento piquetero”.³⁵ Al estar gran parte de los sindicatos alineados con el gobierno de Menem, de signo peronista, las protestas populares fueron inicialmente esporádicas y restringidas a algunas provincias periféricas especialmente afectadas por el proceso de reconversión económica. Así, la conflictividad social solo se generalizó con la permanencia de altos índices de desempleo en el tiempo y la organización del movimiento, en particular a partir de 1999 (Lodola, 2005).

Es importante poner de relieve que los movimientos de protesta tuvieron una dinámica geográfica centrípeta: fue en algunas provincias periféricas donde se produjeron los primeros enfrentamientos contundentes entre el aparato del estado y la ciudadanía, la cual confluyó al principio de forma espontánea y poco articulada orgánicamente, para enfrentarse a los distintos gobiernos subnacionales. Solamente con el paso de la década, se empezaron a conformar redes interbarriales, provinciales y finalmente nacionales de organizaciones piqueteras. Fueron éstas quienes, en el período postmenemista, empezaron a tener alguna posibilidad de negociar con el estado a nivel nacional.

Así, partir de 1999 puede identificarse una nueva fase de vinculación entre el estado y el movimiento piquetero. La presidencia de Fernando De la Rúa inauguró un período distinto, caracterizado por la negociación y la cooperación. El gobierno de la Alianza apeló a las nuevas organizaciones sociales para cubrir las falencias de la burocracia local en la implementación de políticas asistenciales y para evitar que los gobiernos opositores, en particular las redes territoriales del peronismo, sacaran de ello algún rédito electoral. Duhalde, por su parte, incorporó a las mesas de decisión pública a actores de la sociedad civil en el contexto de la profunda crisis que le tocó asumir y sumó a algunos líderes sociales al gobierno (Moscovich, 2013). Sin embargo, en este período, a pesar de tener una mayor interlocución

³⁵ La dinámica de confrontación directa con el Estado en la búsqueda de recursos de subsistencia se denominó “piqueterismo” debido a la popularización mediática de uno de los aspectos más visibles de la politización de los sectores populares: la protesta como forma de presión directa (Masseti, 2009).

con el Estado, las organizaciones sociales aún no tendrían una injerencia decisiva en el diseño de las políticas públicas, sino que sobre todo aumentarían la capacidad de aquel de canalizar el flujo de recursos disponibles.

La llegada de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) al poder se caracterizó, finalmente, por una tercera modalidad de vínculo. Una de las principales innovaciones en la relación del estado con las organizaciones sociales fue la afiliación de éstas a su proyecto político, incorporando incluso cuadros sociales a distintas áreas del gobierno nacional. Así, desde el 2003 al 2015, se generaron alianzas entre el presidente y diferentes contrapartes territoriales. Esta política de alianzas múltiples fortaleció a las organizaciones sociales y creó nuevos desafíos para las administraciones provinciales, ya que afectó a los monopolios de los gobernadores sobre la distribución del poder y de los recursos federales (Moscovich, 2013) y puso en jaque los “juegos cerrados” de la elite local (Behrend, 2008).

2.5.1. Movimientos sociales y selección de casos

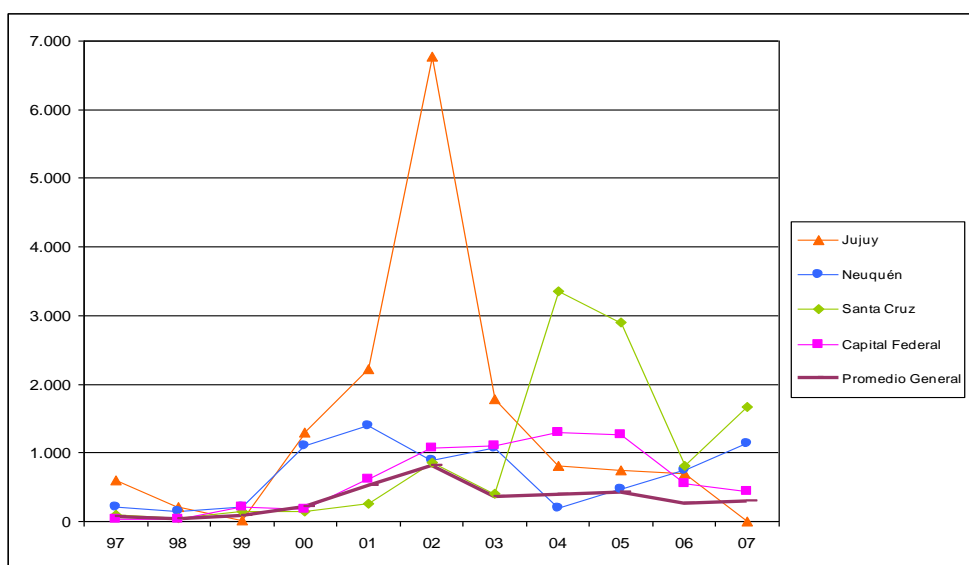
En el análisis de los casos de estudio interesará determinar en qué medida la confrontación de estos movimientos sociales con los estados provinciales generó un impacto en las lógicas de competencia partidaria a nivel provincial. En particular, se analizará en si este conflicto perturbó o no los patrones históricos de competitividad en los sistemas de partidos a nivel subnacional. Para ello, será necesario incluir entre los casos provincias periféricas en las que se registró una gran incidencia de este actor político extraestatal.

Para ello, los datos del Centro de Estudios Nueva Mayoría permiten generar un indicador de cantidad de acciones disruptivas ponderado por la población de cada distrito (cantidad de medidas de fuerza por cada 10.000.000 de habitantes, ver anexo I).³⁶ Según este

³⁶ He trabajado, para medir la protesta social en Argentina, con las acciones de corte de ruta y vías públicas según la base de datos del C.E.N.M. (nuevamayoria.com), que las computa provincia por provincia, según son

cálculo, el promedio nacional es 311,7 para el período 1997-2007. Ordenando los distritos de mayor a menor nivel de conflicto social, encuentro que la provincia con mayor cantidad proporcional de acciones disruptivas en el período estudiado es Jujuy con 1.379 cortes/10.000 hab., seguida de Santa Cruz con 974, Neuquén con 686 y Capital Federal con 617.³⁷ Catamarca, Salta y Entre Ríos, cuentan con valores alrededor de 380.

Gráfico 6. Cortes de ruta y vías públicas. Promedio anual ponderado por provincia. Provincias con valores más altos y promedio nacional.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de C.E.N.M.

Estas siete jurisdicciones (Jujuy, Santa Cruz, Neuquén, Capital Federal, Catamarca, Salta y Entre Ríos) son las que quedan por encima del promedio nacional en incidencia de la protesta social en el período para el que existen datos. Las mismas son identificadas en mi tabla de clasificación de las provincias argentinas.

publicadas por los más importantes diarios nacionales y provinciales, para el lapso 1997-2007. Existe una base de datos alternativa que mide eventos similares recopilada por Grupo de Estudios de Protesta Social y Acción Colectiva, G.E.P.S.A. (gepsaciigg.sociales.uba.ar), del Instituto Gino Germani (UBA). Sin embargo, ésta es menos representativa que la utilizada previamente, ya que las acciones de protesta identificadas tienen como origen solo diarios de tirada nacional en los cuales los hechos ocurridos en las provincias están subrepresentados.

³⁷ Para este caso hay que tener en cuenta que la conflictividad social que se despliega en la Capital Federal está claramente influenciada por lógicas nacionales y no solamente por lógicas provinciales.

Tabla 5. Provincias argentinas. Clasificación según grado de competitividad, de desarrollo y conflictividad social.

	Provincias desarrolladas	Provincias periféricas	
		Provincias poco diversificadas	Provincias poco desarrolladas
Provincias de alta competitividad	CABA§ Mendoza	Chubut T. del Fuego	Chaco Entre Ríos § San Juan
Provincias de baja competitividad	Córdoba Santa Fe Prov. de Buenos Aires	Catamarca§ Neuquén§ Santa Cruz§	Corrientes Formosa Jujuy§ La Pampa La Rioja Misiones Río Negro San Luis Salta§ Tucumán Stgo. del Estero

Fuente: Elaboración propia.

Referencias: § Provincias con incidencia de conflictividad social mayor al promedio nacional.

2.6. FACCIÓNALISMO EN LOS PARTIDOS SUBNACIONALES ARGENTINOS

El último factor influyente identificado en el capítulo anterior para explicar la baja competitividad en los sistemas de partido predominante es la capacidad de éstos de asegurar su cohesión, ya que la predominancia puede verse amenazada por la escisión de una facción y configurarse como un nuevo actor político amenazante. Este riesgo está particularmente presente en los partidos de las democracias de la denominada tercera ola (Huntington, 1994) que aparecen como fluidos, debilmente institucionalizados y flexibles (Mainwaring y Torcal, 2009; Levitsky, 2005). Cuanto menor es la insitucionalización de estos partidos, menor su autonomía y más heterogénea su coalición dominante, que tenderá a estar subdivida en facciones Así, “una débil institucionalización implica la ausencia de un «centro» que monopolice la distribución de los incentivos” (Panebianco (2009 [1982]:125).

Zariski define a la facción de un partido como: “cualquier combinación, clique o grupo intrapartidario cuyos miembros compartan un sentido de identidad y un fin común y se organice como bloque independiente dentro de un partido, para lograr colectivamente sus objetivos” (1960:33). Éstos últimos pueden incluir: luchar por el control del partido y/o del gobierno, influenciar la estrategia del partido, liderar política del gobierno y promover un conjunto común y específico de valores. Los objetivos facciosos pueden o no contradecir los del partido y suelen cambiar a lo largo del tiempo en respuesta a nuevas contingencias. Por otro lado, la facción gobernante de un partido será la que esté mejor pertrechada para imponer sus preferencias ideológicas u organizacionales (Harmel y Tan, 2003:411).

El faccionalismo es un fenómeno multifacético que se transforma en el tiempo en respuesta a diferentes incentivos. Mi análisis se centrará, por tanto, no en las propiedades estructurales de las facciones, aspecto en el que se ha concentrado buena parte de la literatura (Boucek, 2009; Harmel y Tan, 2003) sino en las consecuencias de su dinámica y transformación. Como mencioné, un contexto de crisis puede generar un aumento de la actividad facciosa por estímulos externos al sistema de partidos (ej. movimientos sociales) o externos a la propia *polity* (ej. dinámicas intergubernamentales) y en ese caso la lucha facciosa se verá potenciada. Esas coyunturas pueden ser el origen de un aumento en la competitividad del sistema por ruptura de las elites. En la presente investigación, identificaré esos momentos de mayor división interna, analizando en qué medida afectaron o no a la competitividad del sistema.

Para esta investigación es importante destacar que los partidos en situación de predominio tienen mayores riesgos de generar luchas internas, ya que el debate de la comunidad política a la que representan se despliega en gran medida en su interior. Para aquéllos, mantener la unidad de la elite partidaria es clave para sostener su monopolio de representación (Huntington, 1970:11). Por tanto, el faccionalismo es un fenómeno que

compromete particularmente la unidad de los partidos de mis casos de estudio y que ha de tenerse en cuenta como fenómeno desencadenante de nuevos competidores en el mercado electoral, en eventual disputa con el partido gobernante.

2.6.1. Faccionalismo y selección de casos

No existe un estudio comprensivo y multidistrital de las dinámicas facciosas subnacionales en Argentina. Sin embargo, algunos autores han captado parcialmente este fenómeno. Calvo y Escolar (2005) muestran que los gobiernos provinciales, tras la transición democrática en 1983, percibieron certeramente esta amenaza y con la voluntad de resguardar la continuidad de sus estructuras llevaron a cabo una serie de reformas que les permitieron encauzar sus conflictos. La reforma más recurrente en este sentido fue la aprobación de Leyes de Lemas o sistemas de doble voto acumulativo y simultáneo.³⁸ A partir de 1987 muchas provincias adoptaron este modelo (Formosa, La Rioja, Misiones, Salta, Chubut, Jujuy, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero). En un primer momento, la reforma se mostró eficaz ya que, salvo en el caso de Salta, permitió la permanencia de los oficialismos en el gobierno (idem, 2005:106). Pero a partir del nuevo siglo y en la medida en que las Lemas también otorgaron a la oposición la posibilidad de coordinarse, su utilidad disminuyó generando la derogación paulatina de gran parte de estas leyes.

Sin embargo, las Leyes de Lemas no fueron los únicos mecanismos para facilitar la coordinación. Otros mecanismos electorales utilizados fueron las reformas en los procesos de nominación de los candidatos, la implementación de sistemas mixtos, el uso de internas abiertas, los colegios electorales, los acuerdos de alternancia, los acuerdos de voto unificado y otros (Calvo y Escolar, 2005:99). Los partidos provinciales recurrieron, por ende, a una amplia gama de instituciones para controlar su faccionalismo interno. En todo caso, la

³⁸ Estos sistemas permiten a cada partido presentar varias listas, en principio representativas de los grupos internos, y así mantener la estructura y la fuerza electoral. Por otro lado, el proceso permite gestionar las facciones, a la vez que ampliar las alternativas y la libertad del elector. Para más información sobre la aprobación de Leyes de Lemas en las provincias, ver Reynoso (2004).

aprobación de Leyes de Lemas fue utilizada en numerosos distritos y se presenta como un buen proxy para identificar aquellos casos donde este fenómeno se identificó de modo más agudo, por lo que se establece este criterio para la selección de los casos de estudio.

2.7. DEFINICIÓN DE LA HIPÓTESIS, DEL ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN Y DE LOS CASOS DE ESTUDIO

2.7.1. Hipótesis

Las reflexiones generadas hasta el momento me permiten proponer el siguiente esquema analítico para explicar los factores que influyen en la baja competitividad de los sistemas de partidos de las provincias argentinas:

1. Los partidos políticos subnacionales que se encuentren en el gobierno podrán sostener una situación de predominancia cuando sean capaces de neutralizar y/o controlar la protesta social, impidiendo así que los movimientos y organizaciones sociales: 1) se constituyan de forma independiente en actores políticos en competición con el *incumbent*; 2) converjan con actores de la oposición provincial o 3) se alíen y sean apoyados por el gobierno central, si este quiere intervenir en la política local para “derrocar al gobernador”.
2. Se mantendrá un contexto de baja competitividad cuando el partido en el gobierno provincial pueda mantener cohesionadas sus líneas internas, impidiendo así que facciones disidentes: 1) se constituyan de forma independiente en actores políticos en competición con el *incumbent*; 2) converjan con actores de la oposición provincial o 3) se alíen y sean apoyadas por el gobierno central, si este quiere intervenir en la política local para “derrocar al gobernador”.
3. Se mantendrá un contexto de baja competitividad cuando el partido en el gobierno provincial pueda resguardar sus fronteras e impedir que el gobierno central se

inmiscuya en la política provincial para lograr un cambio de signo político en su favor: 1) apoyando a movimientos y organizaciones sociales que se hayan constituido en un actor político independiente; 2) convergiendo con actores de la oposición provincial o 3) aliándose y apoyando a facciones disidentes del partido predominante.

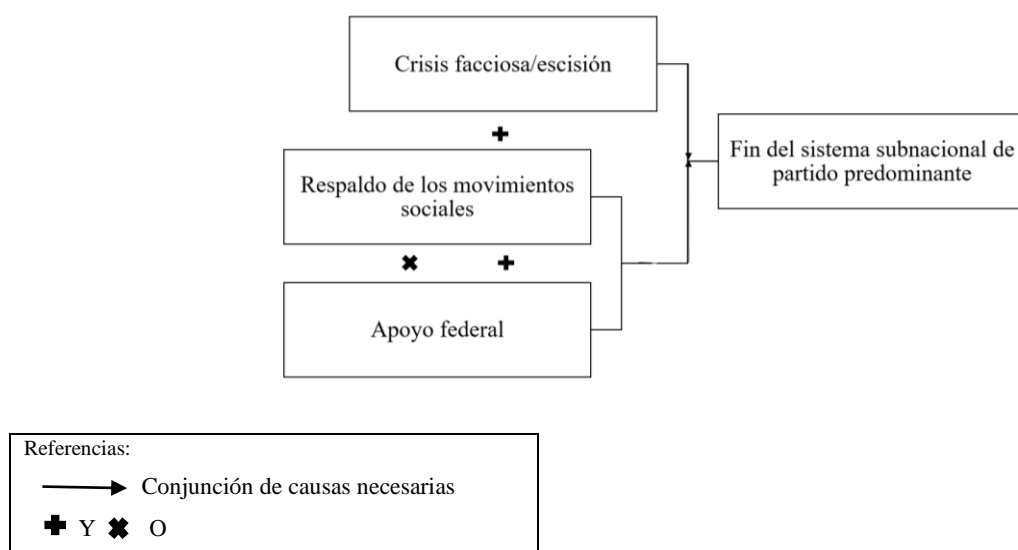
Como se deduce de lo expuesto, los factores explicativos propuestos pueden ocurrir y ser analizados de forma disociada, pero también pueden converger y reforzarse mutuamente. Sería esperable encontrar un resultado más contundente cuando varios cauces causales se complementen y potencien.

De estas tres sub-hipótesis, sin embargo, una de ellas aparece con más peso. La propensión a la disgregación de todos los partidos predominantes, la importante heterogeneidad interna que albergan y la recurrencia con que, en las nuevas democracias, muchos clivajes sociales son incorporados internamente por los partidos (en lugar de ser representados por partidos diferentes, como en las democracias más consolidadas), me llevan a sobredimensionar el peso del faccionalismo. Mi argumento, por tanto, descansa en la idea de que para que los partidos provinciales puedan sostener en el tiempo una situación de predominio y retener el gobierno es necesario, por encima de todo, que se mantengan cohesionados. En este sentido, la principal amenaza que enfrentan es la crisis facciosa seguida de una escisión.

Sin embargo, siendo esta la principal condición, la escisión de una de sus líneas internas implica una amenaza para la permanencia del partido predominante solo si la oposición (social o política) y/o el gobierno nacional apoyan a dicha facción disidente. Así, la crisis facciosa del partido predominante es un factor necesario, pero no suficiente, para generar mayor competitividad en los sistemas de partidos provinciales: a dicha crisis hay que sumar el apoyo de otros actores políticos provinciales y/o federales. Cuando esta

convergencia no se produce, el *incumbent* consigue retener el gobierno. Si tiene lugar, es muy alta la probabilidad de conseguir una alternancia. Es decir, el fin de los sistemas subnacionales de partido predominante se asienta una causalidad compleja y en la convergencia de más de uno de los factores explicativos identificados a partir de la literatura.

Ilustración 1. Esquema hipotético



Fuente: Elaboración propia.

El argumento podría resumirse como $FP = F + (M * I)$ o $FP = F + M + I$, siendo:

- FP = Fin de la predominancia (variable dependiente)
- F = Faccionalismo (variable independiente de mayor interés)
- M = Movilización social
- I = Injerencia del gobierno central

En otras palabras, para la transformación de un sistema de partidos provincial con estructura de partido predominante en otro más competitivo, deberá verificarse la ocurrencia de disidencia facciosa del partido oficialista en concurrencia bien con el apoyo de la oposición provincial (social o política), bien con el apoyo del gobierno central.

2.7.2. Delimitación del alcance de la investigación

Para verificar la ocurrencia de las trayectorias causales alternativas propuestas en la hipótesis anterior se ha de identificar un universo de casos relevantes. En el presente capítulo he ido justificando la progresiva delimitación de este universo. Consecuentemente, los sistemas de partidos que se desenvuelven en el marco de economías provinciales más desarrolladas no serán incluidos en la investigación (CABA, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Provincia de Buenos Aires), como así tampoco los que presentan una alta competitividad, a pesar de ser provincias periféricas (Chaco, Chubut, San Juan y Tierra del Fuego). Mi universo de estudio comprende, por tanto, catorce distritos: Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Luis, Salta, Tucumán, Santa Cruz y Santiago del Estero.

Tabla 6. Universo de casos relevantes.

	Provincias desarrolladas	Provincias periféricas	
		Provincias poco diversificadas	Provincias poco desarrolladas
Provincias de alta competitividad	CABA Mendoza	Chubut T. del Fuego	Chaco Entre Ríos San Juan
Provincias de baja competitividad	Córdoba Santa Fe Prov. de Buenos Aires	Catamarca Neuquén Santa Cruz	Corrientes Formosa Jujuy La Pampa La Rioja Misiones Río Negro San Luis Salta Tucumán Stgo. del Estero

Fuente: Elaboración propia.

La inferencia causal se pretende, así, respecto del conjunto de provincias periféricas que mantuvieron un mismo partido político en el poder por largos períodos (es decir, aquellas que tuvieron dos o menos alternancias desde 1983). Dado el objetivo de realizar estudios en profundidad y en un lapso de tiempo prolongado (1983-2015), el trabajo de análisis empírico

con datos primarios se llevará a cabo respecto de dos casos provinciales, a seleccionar en el marco de este universo. A pesar de que el número de casos analizados es pequeño, el objetivo es proponer conclusiones que puedan generalizarse, en alguna medida, al conjunto de provincias periféricas de baja competitividad. Para poder hacerlo, la dupla seleccionada debe ser representativa del conjunto en función de los factores analizados y para ello es necesario que haya variación en las principales dimensiones de interés teórico.

2.7.3. Selección de los casos de estudio

Para identificar una dupla de casos relevantes para el desarrollo del trabajo de análisis en profundidad (*within case analysis*) considero que el criterio más pertinente es una selección de casos “diversos”, es decir, que permita representar la mayor variación posible de cada uno de los factores relevantes en la población seleccionada (Goertz, 2017). Para ello, los casos deben ejemplificar valores opuestos para cada uno de los indicadores que operacionalizan los factores explicativos antes mencionados.

Respecto del factor “faccionalismo”, el repaso de la literatura sobre política subnacional hace presuponer la existencia de tendencias facciosas en gran parte de los partidos provinciales, principal, pero no únicamente, en los que se encuentran en un lugar de predominancia. Sin embargo, como *proxy* para identificar las jurisdicciones donde la lucha facciosa fue más intensa tomaremos los casos donde se aplicaron Leyes de Lemas. Es decir, para la selección de caso se identificará una jurisdicción de baja competitividad donde se haya aprobado en algún momento esta legislación y otra donde nunca haya estado vigente.

Respecto de los “incentivos institucionales”, hemos visto como la matriz de normas federales reduce las posibilidades de inejerencia del gobierno central en el conjunto de provincias. Sin embargo, también se ha subrayado que, si bien el impacto neto de esta matriz de normas es en general favorable a la autonomía provincial, la misma depende de la interacción de un conjunto complejo de factores. Siendo necesario seleccionar un criterio

para identificar nuestros casos, resulta pertinente resaltar que la intervención federal es el ejemplo más evidente de ingerencia federal en las arenas provinciales y responsable de generar alternancia partidaria en cuatro de las seis provincias intervenidas desde 1983. Ello implica para nuestra investigación escogeremos una jurisdicción de baja competitividad donde haya ocurrido intervención federal y otra donde no se haya producido.

En lo que respecta a la variable “protesta social” propongo incluir entre los casos seleccionados distritos que muestren grados diversos de incidencia de este fenómeno. Es decir, seleccionar un caso donde la existencia de alta conflictividad social haya generado ventanas de oportunidad para configurar rivales políticos al oficialismo y casos donde la baja competitividad del sistema de partidos se de en el contexto de una baja movilización social.

Esta combinación permitirá transitar dos trayectorias alternativas que en el marco del mismo mecanismo causal generan un resultado semejante. Ello permitirá rastrear el fenómeno en todas sus dimensiones y dar cuenta de la complejidad causal que esconde. La propuesta para la selección de casos de estudio en profundidad se presenta en una tabla de la verdad, a continuación.³⁹

Tabla 7: Tabla de verdad para la selección de casos para el análisis en profundidad (with-in case analysis)

Variables				Resultado
Provincias periféricas	Injerencia del gobierno federal (I)	Movilización social (M)	Faccionalismo (F)	Baja competitividad (BC)
Casos	Indicadores			
	Ocurrencia de intervención federal (1983-2015)	Incidencia de conflictividad social mayor al promedio nacional (1997-2007)	Despliegue de estrategias de control - Ley de Lemas (1983-2015)	Menos dos o menos alternancias (1983-2015)
Catamarca	Si	Si		Si
Corrientes	Si			Si
Formosa			Si	Si
Jujuy		Si	Si	Si

³⁹ Los factores explicativos planteados no son fácilmente operacionalizables. En este sentido, la tabla de la verdad que se muestra más adelante no sugiere la falta de ocurrencia de los factores analizados en los casos en que hay ausencia de positivo (“si”). La no verificación del indicador seleccionado no implica inexistencia del fenómeno, sino su menor presencia relativa respecto de otras jurisdicciones.

La Pampa				Si
La Rioja			Si	Si
Misiones			Si	Si
Neuquén		Si		Si
Río Negro				Si
Salta		Si	Si	Si
San Luis				Si
Santa Cruz		Si	Si	Si
Sgo del Estero	Si		Si	Si
Tucumán	Si			Si

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta el argumento $BC=F+(M*I)$, se propone seleccionar dos provincias que muestren valores diversos en los factores F, M e I (Ragin, 2008). Como lo que se pretende es optar por distritos donde se evidencien los valores extremos en dichas variables (Goertz, 2017), habrá que seleccionar un caso donde el indicador de protesta social muestre su grado máximo y un caso con la mayor cantidad de intervenciones federales. En función de los valores disponibles para dichos indicadores, la primera selección recaería en la provincia de Jujuy, que evidencia la mayor incidencia de la protesta en el período seleccionado, y la segunda en las provincias de Corrientes o Santiago del Estero, con dos intervenciones federales cada una de ellas.

Para la presente tesis propongo estudiar en profundidad el contrapunto de los casos de Jujuy y Corrientes (ya que Santiago del Estero también tuvo Ley de Lemas, pero no tiene la máxima incidencia de la protesta). Jujuy es un distrito que presenta el mayor índice de movilización social y una provincia donde el gobierno recurrió a la aprobación de una Ley de Lemas para gestionar el faccionalismo del partido en el gobierno. Sin embargo, es una jurisdicción que nunca ha sufrido una intervención federal. Corrientes es un distrito con poca protesta social y que no ha recurrido a la aprobación de Leyes de Lemas para gestionar su faccionalismo, pero que ha sufrido en dos ocasiones una intervención federal. Esta selección supone, además, comparar un distrito del Noroeste argentino (NOA) como Jujuy *versus* otro del Noreste (NEA) como Corrientes. También implica contrastar un caso que, tras mantener

la misma etiqueta partidaria en el gobierno desde 1983, tuvo alternancia muy recientemente (Jujuy) con otro que tuvo alternancia en la década del '90 y que desde entonces mantiene un gobierno unicolor (Corrientes). Finalmente, son casos en los que se analizan diferentes tipos de partidos en situación de predominancia (el PJ en Jujuy y una alianza de partidos provinciales, PAL, sucedida de una larga presencia de la UCR en el gobierno, en Corrientes). Este diseño de investigación se muestra interesante por otro motivo: la alternancia en Corrientes se produce a finales de la década del noventa, después de un ciclo de crisis económica, y la alternancia en Jujuy tiene lugar en 2015, después de un largo ciclo de crecimiento y estabilidad. El examen de estos dos distritos provinciales nos ofrecerá, por tanto, un amplio abanico de posibilidades de análisis y de perspectivas de comparación que se alinea con el objetivo de exploración de la complejidad causal inherente al método cualitativo comparativo.

Finalmente, la selección de estos dos distritos implica enfocar el análisis en situaciones de baja competitividad, pero sin que ésta se presente en su grado máximo (en Jujuy se produce una alternancia, en Corrientes, dos y ambos tienen un NEP promedio para todo el período de entre 2,5 y 3 partidos, ver gráfico 2). El hecho de que en ambos distritos se hayan producido situaciones de alternancia, permite no solo investigar las condiciones de estabilidad de la estructura del sistema de partidos, sino también sus dinámicas de cambio y los procesos que se desencadenan para ello. Para terminar, es importante aclarar que sobre la base de los indicadores propuestos, para el conjunto total de provincias no se identifican “casos negativos”. Es decir, casos donde se compruebe la ocurrencia de los tres factores explicativos (I+M+F) y, asimismo, la del fenómeno explicado (BC). Es decir, en Argentina, cuando concurre la presencia de intervención federal, altos índices de protesta social y alto faccionalismo, los sistemas provinciales no pueden mantener su estructura de baja

competitividad. Ello, a priori, se presenta como una primera constatación de la correcta selección de los factores incluidos en el argumento.

3. EL PARTIDO JUSTICIALISTA DE JUJUY FRENTE A LA CRISIS NEOLIBERAL (1983-1999)

El presente capítulo aborda el análisis de los factores explicativos para el caso de la provincia de Jujuy. El objetivo es sacar conclusiones acerca del modo en que el Partido Justicialista, en el gobierno provincial desde 1983 hasta el año 2015, logra mantenerse en el poder a pesar de la presión que generan los movimientos sociales, las escisiones partidarias y la injerencia del gobierno nacional para crear nuevos actores políticos. Para ello, en este y en el próximo capítulo, se estudian dos etapas diferenciadas en la política provincial. La primera (1983-1999) abarca un período particularmente convulsivo, caracterizado por la explosión de la protesta social y la exponencial aparición de conflicto entre facciones internas. La segunda (1999-2015) es un período de progresiva estabilidad económica que se caracteriza por el amesetamiento de la protesta, la concreción de un liderazgo partidario y una estrategia del gobierno nacional con bifurcación de apoyos territoriales.

Los principales hallazgos son los siguientes. Respecto de la variable de acción colectiva, en Jujuy durante la crisis de los '90 se observa un despliegue muy contundente. En la primera mitad de la década, la protesta social es protagonizada por movimientos de origen sindical a quienes se van sumando, paulatinamente, otros grupos sociales. Sin embargo, a lo largo de la década, no obstante la sostenida lucha y más allá de lograr la caída de sucesivos gobernadores, el programa de ajuste se mantiene y el peronismo conserva la gobernación. Un hallazgo importante es, por tanto, que la protesta social en Jujuy durante los '90, a pesar de su contundencia, no consigue modificar de forma definitiva el realineamiento ni las coaliciones estratégicas de los principales actores políticos. En particular, no logra incidir de forma duradera en la estructura del sistema de partidos, ni generar o apuntalar actores que puedan competir y desbancar en las urnas al peronismo provincial.

Eso no implica que el Partido Justicialista salga indemne de esta situación. En el marco del análisis sobre las lógicas acciosas del oficialismo, hay que resaltar que el peronismo jujeño durante la década del '90 sufre una aguda crisis. En primer lugar, una crisis de conducción: desaparece su cohesionada elite histórica, sin poder ser reemplazada por un nuevo liderazgo. Por otro lado, una crisis de representatividad: las políticas nacionales neoliberales, asimiladas por los líderes provinciales, generan una clara desvinculación de los cuadros políticos respecto de sus tradicionales bases partidarias. El distanciamiento respecto de las bases, sumado a la fragmentación de la dirigencia, genera una dinámica centrífuga que divide al partido en una pléyade de líneas internas que no encuentran el modo de lograr una confluencia. Solo la aprobación de la Ley de Lemas en 1991 consigue generar un mecanismo de contención que asegure la victoria electoral. Sin embargo, será un arma de doble filo: la Ley de Lemas le sirve al PJ para ganar, pero no para gobernar. La provincia convulsionará al ritmo de las espasmódicas reformas impuestas por Buenos Aires, bajo la acción de los movimientos sociales.

Respecto de las dinámicas federales, el análisis de los hechos indica que en momentos de crisis económica, los gobiernos de las provincias poco desarrolladas como Jujuy tienen muy escaso margen de negociación con el gobierno nacional, incluso si son del mismo signo político. La necesidad de implementar la reforma neoliberal enfrenta al gobierno provincial no solo con los grupos sociales afectados por dichas políticas y con los partidos de la oposición, sino también con las líneas disidentes dentro de su propio partido. Así, la injerencia del gobierno federal, al activar la protesta social y el faccionalismo, coloca al gobernador y a sus colaboradores en un permanente dilema: alinearse con el presidente y correr el riesgo de generar competidores electorales con posibilidades de arrebatarle el gobierno o ver disminuir los fondos fiscales federales. En conclusión, la estructura de incentivos federales, en situaciones de crisis, puede amenazar la supervivencia del gobierno provincial y con ella, la

predominancia del gobierno en el medio plazo. Como muestra el caso de Jujuy, el gobernador, ante este dilema, opta por alinearse con el gobierno central y desplegar estrategias de control de la protesta y del faccionalismo para reducir el riesgo de oposición. Esta decisión, si bien resulta exitosa pues el PJ consigue retener el gobierno, tendrá no obstante un alto costo social y político para el distrito.

3.1. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICO INSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE JUJUY

3.1.1. Caracterización económica de la provincia de Jujuy

La provincia de Jujuy se encuentra ubicada en el noroeste de la República Argentina, tiene una superficie de 53.219 Km² y una población de 673.307 habitantes según el censo de 2010 (1,7% del total de habitantes del país). Su ciudad capital es San Salvador de Jujuy (278.336 habitantes). Geográficamente se divide en cuatro regiones: Puna y Quebrada de Humahuaca al norte, en el prealtiplano, con predominio de población originaria, Valles al sur con clima continental y predominio de población criolla, Ramal al este, en las yungas, con clima subtropical y población mixta. Jujuy pertenece al conjunto de provincias periféricas que se caracterizan por un entorno productivo de capitalismo rezagado: contribuye con menos del 0,9% al PBI nacional y junto con Santiago del Estero constituyen las dos provincias del NOA con menor PBI/per cápita de la región en los últimos años (Ministerio de Economía: 2005).

La actividad productiva provincial se estructuró, históricamente, alrededor de unas pocas actividades primarias con una importante protección estatal, de ahí el gran impacto que provocaron los procesos de desregulación y privatización de la década del '90. Desde el punto de vista de las unidades productivas, su económica es dual, pues coexisten unos pocos grandes emprendimientos altamente productivos con un mayoritario sector de pequeños y

metalúrgicas. Finalmente, la producción minera encuentra en la región de la Puna. Es la única provincia argentina productora de zinc, plomo y cadmio y representa el 90% de la producción nacional de plata, minerales no metálicos y calizas. Su capacidad de expansión se ha ido ampliando en los últimos años dada la reciente ubicación de yacimientos de litio en los salares norteños. Respecto a los servicios, el sector turístico se ha desarrollado reciente y rápidamente gracias a la oferta de atractivos naturales e históricos. Así, si bien la provincia, históricamente, presentaba un claro protagonismo de los sectores primarios, en las últimas décadas fue pesando cada vez más el sector servicios (turismo, la actividad del estado provincial y municipal y el negocio financiero/inmobiliario) que crecieron de 17 al 25%, y del 2,5 al 16% de 1971 a 2011. Ello corrobora una creciente terciarización y desindustrialización (Golovanevsky, 2001; Aramayo y Sapag, 2011).

El carácter dual de la economía de Jujuy también se evidencia en una histórica concentración de la tierra en unas pocas familias. Su patrón productivo y patrimonial da lugar a una enorme masa de no propietarios dependientes de actividades agrícolas de supervivencia, intercambio informal de bienes o ambos, frente a una pequeña clase media que vive en gran parte del comercio y del sector estatal y una reducida elite que es dueña de la mayor parte de las propiedades urbanas y rurales. Por ello, la vulnerabilidad de Jujuy es particularmente apreciable en lo que se refiere a las variables relacionadas con el mercado de trabajo, en particular, la profundización del fenómeno de informalidad (Martínez et. al., 2010). Si observamos solamente el comportamiento del sector público, en los años '80 éste aún seguía asumiendo su rol histórico de empleador de la mano de obra expulsada por los sectores económicos productivos. Sin embargo, durante el ajuste estructural de los '90 esta forma de intervención tocó su límite, implicando expulsión de mano de obra y haciendo que la tasa de desocupación alcanzara niveles nunca antes vistos en la provincia. Esta tendencia se revirtió completamente en los años 2000, al punto que en 2010 la proporción de empleados

públicos por habitante era igual a la de 1987 (41% de los empleados). Esta tendencia es similar a la observada en el mismo período en otras provincias del NOA y del NEA (Piacentini, 2014).

En resumen, la economía de la provincia se basa en una agroindustria fuertemente concentrada y con expulsión progresiva de mano de obra; un sector tabacalero con mano de obra fluctuante; una minería en recuperación pero cuestionada por sus impactos negativos sobre la dinámica económica local, el medioambiente y en constante tensión con las comunidades originarias; una siderurgia en funcionamiento pero muy lejos de su antiguo rol en el concierto de la industria nacional, en el marco de un sector terciario en permanente crecimiento (en gran medida a partir de actividades con un elevado componente de informalidad) y de un sector público que absorbió en diferentes momentos, pero de manera continua, los desequilibrios que se han ido manifestando en el mercado de trabajo (Golovanevsky y Schorr, 2012).

3.1.2. Principales configuraciones institucionales y reglas electorales de la provincia de Jujuy

En la provincia de Jujuy, desde la reforma constitucional de 1986, el Poder Ejecutivo es desempeñado por un período de cuatro años, con la posibilidad de reelección por un período más. El gobernador puede ser reelegido sucesivamente con un intervalo legal. La elección es por simple pluralidad de sufragios, sin *ballotage*, en un distrito único. El Poder Legislativo es unicameral, está compuesto por cuarenta y ocho miembros, los diputados duran cuatro años en sus funciones y son reelegibles. La Legislatura se renueva por mitades cada dos años. Los legisladores también son elegidos directamente, en distrito único por sistema de representación proporcional, método D'Hondt, con un umbral mínimo del 5% del padrón de distrito.

3.1.3. Caracterización del sistema político y evolución del sistema de partidos jujeño

El Partido Radical de Jujuy, que había sido formalmente fundado en 1891, se caracterizó desde principios del siglo XX por un rasgo típico que luego tendría consecuencias determinantes en las características y en los actores del juego político provincial: la singular lucha por la justicia social del que fuera durante años su presidente, Aníbal Tanco. Su quehacer representa en Jujuy una verdadera apertura democrática, un cambio de actitud fundamental del estado provincial frente a las demandas sociales y la llegada de nuevas figuras a la clase dirigente, en contraste con lo ocurrido antes de 1916 y posteriormente, con la experiencia restauradora a nivel nacional de los años '30, de la que no fue aliado (Kindgard, 2003). Este panorama delinea un abanico partidario muy nítido, claramente vinculado a la extracción popular de sus votantes, siendo el radicalismo, hasta los años '40 el único y claro representante de los reclamos (crecientes e insatisfechos) de las clases populares.

La decisión del Partido Radical de no apoyar a nivel nacional la candidatura del Gral. Juan Domingo Perón en las elecciones de 1946 en el caso de Jujuy, coloca a Anibal Tanco ante la disyuntiva de seguir alineado con su partido, tras dos décadas de alejamiento ideológico, o decidirse en favor del naciente movimiento. La determinación del caudillo irigoyenista de apoyar a Perón y el rotundo éxito de esta alianza (53% de votos a los cargos gubernativos y 70% a los legislativos) constituye la coyuntura crítica fundamental del proceso político jujeño de esta primera etapa. Estamos así ante un momento histórico clave que da expresión prototípica a las soluciones políticas de la provincia durante todo el siglo XX (Kindgard, 2003).

A diferencia de lo que ocurrió en la mayoría de las circunscripciones del interior, el apoyo que Perón recibió de la vasta militancia tanquista le permitió no tener que recurrir a

fuerzas conservadoras para consolidar su peso en la provincia. Esto hizo que en Jujuy la propuesta justicialista fuera de una consistencia ideológica más evidente, más claramente de corte social, popular y anti-oligárquica que en otras provincias norteañas donde prevalecería el sesgo nacionalista y conservador (Kindgard, 2003). Esta nitidez de la propuesta cristalizará en el ideario político y en las representaciones de los votantes, quedando para la posteridad una clara identificación entre el partido justicialista y la lucha obrera y social. Esta característica, además, no será sólo del primer peronismo, sino que hasta 1987 todos los gobiernos del PJ mantendrían la justicia social en el centro de su agenda, siendo una de las claves de su rotundo éxito.

Todo ello redundará, entre 1946 y 1955, en una etapa de estabilidad institucional sin precedentes. A su vez, el legado de Tanco abrió las puertas a la incorporación de un elenco de dirigentes irigoyenistas históricos que, junto con nuevos militantes de peso, consolidarán una nueva generación de referentes partidarios en los difíciles años posteriores a 1955. Todo ello, contribuyó a la conformación de un peronismo provincial cohesionado, homogéneo y electoralmente muy potente. Ahora bien, este expansivo ciclo que se inicia en 1946, se cierra violentamente en 1955 con el exilio de Perón. Para la provincia de Jujuy, comenzó la revancha de los grandes monopolios contra las conquistas de la clase obrera y otros sectores populares. “A partir de 1955 hay una lenta pero inminente recuperación de los mecanismos de dominación de los ingenios y las mineras, que pretenden recuperar el poder perdido” (entrevista Aramayo, 21/05/2016).

La proscripción del peronismo y la represión sindical y popular fueron *in crescendo* a pesar de los interludios quasi-democráticos de Frondizi e Illia. Por el resto, los gobiernos militares fueron aumentando su presión sobre la población, hasta llegar a los excesos del Proceso de Reorganización Nacional de 1976. En este contexto, la provincia presenta un patrón coherente que se va consolidando: siempre que el Partido Justicialista puede participar

en las elecciones, las gana y de forma categórica. Cuando le es vedado, el voto en blanco obtiene la mayoría, denunciando la proscripción de dicho partido. Ningún otro partido consigue llegar a la gobernación respetando las reglas democráticas durante cuarenta años.⁴²

3.2. UN PARTIDO INMANEJABLE: FACCIÓNALISMO DEGENERATIVO DEL PARTIDO JUSTICIALISTA JUJEÑO (1983-1999)

Después de una sosegada vuelta a la democracia en 1983, las elecciones de 1987 inauguran una larga década de crisis que tendrá como contracara de la revuelta social un sistema político muy convulsionado. En cada uno de los tres mandatos que van de 1987 a 1999 los vicegobernadores tendrán que asumir el Poder Ejecutivo tras la renuncia de los gobernadores electos y en dos de ellos los vicegobernadores deberán asimismo ser suplantados por un miembro de la Legislatura. La muerte, en la misma época, de los que habían sido los principales caudillos históricos (Hugo Martiarena en 1988, Carlos Snopek en 1991 y Horacio Guzmán en 1992) caracterizó esta época por una creciente acefalia de los principales partidos.

Esta situación, más allá de ser fruto de la crisis económica y la protesta, es potenciada por un problema interno de los partidos políticos jujeños, en general, y del partido justicialista en el poder, en particular. Una dinámica centrífuga, de fragmentación partidaria tanto en el nivel de las bases como de la cúpula, caracterizará la situación del partido gobernante en este período. Ello pondrá en riesgo su cohesión y, por tanto, la posibilidad de presentarse como un bloque en los momentos electorales. Ante su creciente faccionalismo, el justicialismo jujeño

⁴² Así ocurrió en 1958, con la victoria de Horacio Guzmán (futuro líder del Frente Popular Jujeño) por la UCRI, apoyada por los peronistas al ser impedida la presentación del Partido Blanco de los Trabajadores. En 1959, con “el triunfo” por el 35% de votos en blanco. En 1966, con la victoria *in extremis* de Martiarena - Snopek con el 52% del electorado, antes de la caída del gobierno de Illia y en 1973, cuando la fórmula Snopek - Benítez obtiene el 54%.

deberá desplegar estrategias de contención que le permitan retener el gobierno de una provincia en la cual hasta el momento había tenido un predominio histórico.

Si se analiza la dinámica del faccionalismo del PJ jujeño frente al ajuste de los '90 se identifica la siguiente secuencia. En 1983, las elecciones fueron muy significativas en todo el país, después de veinte años sin que los argentinos pudieran ejercer el derecho al voto. En Jujuy, el radicalismo se presentó sin su histórico aliado, el Movimiento Popular Jujeño (MPJ), dadas las bajas credenciales que el involucramiento de su principal figura, Horacio Guzmán, con la previa dictadura militar habría acarreado. La natural coalición con el MPJ les hubiera permitido aprovechar mejor el tirón de la figura de Alfonsín. Pero los radicales, coherentes con el discurso pro-democrático y de derechos humanos de su líder nacional, prefirieron tomar distancia de dicha figura.⁴³

Un consolidado grupo de dirigentes justicialistas, que había militado con Tanco en el primer peronismo jujeño y que luego había sostenido territorialmente el partido durante su proscripción, se presentaron en la fórmula gubernativa (Carlos Snopek y Fernando Cabana) y en las listas legislativas (Humberto Martiarena, Alfredo Benítez y Dardo Domínguez, entre otros). Finalmente, fue el PJ quien ganó las elecciones por un 45% de los votos. Snopek (quien había gobernado la provincia en 1973-1976) y Martiarena se convirtieron así en los dos líderes indiscutidos del peronismo local. El último, muy vinculado a la ortodoxia justicialista en el nivel nacional (en particular, a la figura de Herminio Iglesias) y el primero más volcado a las dinámicas provinciales y territoriales. La vuelta a la política formal de esta

⁴³ El Movimiento Popular Jujeño había sido una escisión del radicalismo. Cuando éste, en 1957, se dividió en UCRI (Unión Cívica Radical Intransigente, liderada por Frondizi) y UCRP (Unión Cívica Radical del Pueblo, liderada por Balbín), en Jujuy Horacio Guzmán lidera la UCRI, la cual se volvería a separar más tarde en Partido Intransigente (PI) y Movimiento Popular Jujeño (MPJ). Guzmán fue una figura central en la política jujeña y varias veces gobernador, hasta su muerte a principios de los años '90. El distanciamiento tajante en estos comicios entre la UCR y el MPJ se debió a un buscado “efecto frontera respecto del pasado autoritario”, eje de la campaña de Alfonsín. La aceptación por parte de Guzmán de asumir la gobernación provincial en 1982 hizo imposible una confluencia (Nieva, 2016).

elite hizo del gobierno de Snopek (1983-1987) un período de gran estabilidad política y social e incluyó, en 1986, la reforma de la Carta Magna Provincial.

Sin embargo, el gobierno de signo justicialista no lo tuvo fácil debido a la frágil situación institucional y económica que vivía el país en el marco de la crisis de la deuda externa. En 1986 ya se hicieron patentes importantes amenazas: la inflación, el gran déficit público y la depresión de los salarios. Para las provincias, el descalabro de las finanzas nacionales se concretó sobre todo en las dificultades para la distribución de los fondos coparticipables, que habían quedado a merced de negociaciones parciales con el gobierno central después del vencimiento de la ley de coparticipación en 1985. A pesar de todo, la gestión de Snopek se caracterizó por un leve aumento de los rendimientos de las actividades productivas y por la vigencia de la justicia social, en el marco de las limitaciones fiscales existentes. Snopek sería el último gobernador fiel a la tradición justicialista de garantizar una distribución equitativa de recursos, en un largo período de tiempo.

Internamente, durante esos años el PJ de Jujuy funcionó con cierta institucionalidad a partir de sus dos órganos principales: el Consejo y el Congreso Provincial, el cual hasta fines de los años '80 eligió a los candidatos electorales. Asimismo, durante el mandato de Snopek, el peronismo sostuvo un vínculo fuerte con sus bases territoriales a través de una cascada de representantes partidarios en las distintas localidades del interior, tal y como había ocurrido tradicionalmente.⁴⁴ En ese marco, pudo contener a las distintas corrientes internas que se iban generando. Promediando la década, la dinámica del PJ a nivel nacional, escindido entre la Renovación “sin concesiones” propuesta por Antonio Cafiero y la propuesta menos rupturista

⁴⁴ “Snopek el viejo tenía un modo de conducción caudillista. Conocía a todos sus delegados territoriales personalmente, a todos los médicos y maestros de todos los rincones de la provincia y tenía ahijados en todos los pueblos desde Cusi-Cusi hasta los Valles. Pero con el correr de los años ochenta una parte de los dirigentes del partido empiezan a no estar de acuerdo con este modo de conducción donde Snopek decidía todo. Eso coincidió con la propuesta de renovación que a nivel nacional conducía Cafiero” (entrevista Mamaní, 22/06/2016).

avalada por Carlos Menem, empezó a tener influencia en la provincia.⁴⁵ El PJ jujeño se dividió entre las facciones FREJULI (encabezado por las figuras tradicionales, alineadas con la figura de Menem) y el Partido Celeste y Blanco de los Trabajadores (liderado por De Aparici, que apoyaba a Cafiero). Ambas facciones se presentaron por separado a las elecciones legislativas de mitad de mandato (1985).

La interna partidaria también terminó de acentuar las desavenencias entre Martiarena y Snopek, ya que el primero no aceptaba ceder a un hombre de Cafiero como De Aparici el primer puesto en la fórmula electoral para 1987. Sin embargo, Snopek al final logró un consenso, presentando una fórmula conjunta en la contienda electoral que llevaba a un “snopista” de vicegobernador. Para hacer frente a la unión de las facciones del PJ, los partidos opositores (UCR y MPJ) se presentaron en coalición, lo cual se repetiría varias veces a lo largo de la siguiente década, sin que eso les reportara demasiadas ganancias.

Hasta al final de la gobernación de Snopek, el PJ jujeño funcionó como un partido institucionalizado: sus órganos internos tenían peso y poder de decisión, las figuras denominadas a cargos públicos habían seguido una carrera previa adentro del partido y contaban con apoyo de unidades y militantes de base, era liderado por caudillos carismáticos que contaban con el apoyo de una elite provincial histórica, existían líneas internas pero se podían negociar espacios compartidos de poder y se decidían en la provincia las listas electorales, incluido el candidato a gobernador. Asimismo, el viejo caudillo sería el último que por mucho tiempo terminaría su mandato de gobernador.

⁴⁵ El fracaso sufrido por el peronismo en las primeras elecciones nacionales después del cambio de régimen en 1983 había precipitado al PJ hacia una crisis interna. Las principales líneas tradicionales de conducción, encabezadas por Herminio Iglesias, gran perdedor de la contienda electoral, se resquebrajaron y a lo largo de la década de los '80 tomó predominancia la línea Renovadora encabezada por los gobernadores de la provincia de Bs.As. (Antonio Cafiero) y de La Rioja (Carlos Menem). Con el tiempo, ellos dos se erigirían en los principales contendientes de las elecciones internas de 1988, el primero con una propuesta de contundente democratización y modernización del partido y el segundo, con una renovación más tímida centrada en el cambio de liderazgo.

Tabla 8. Gobernadores de la Provincia de Jujuy (1983-1999)

Gobernador	Período
Carlos Snopek – Fernando Cabana (PJ)	1983 - 1987
Ricardo de Aparici - Eduardo Alderete (PJ)	1987 - 1990
Eduardo Alderete (PJ) (asume por renuncia de De Aparici)	1990- 1991
Roberto Domínguez – Carlos Ficoseco (PJ)	1991 - 1993
Carlos Ficoseco (PJ) (asume por renuncia de Domínguez)	1993 - 1994
Agustín Perassi (PJ) (asume por renuncia de Ficoseco)	1994 - 1995
Guillermo Snopek – Carlos Ferraro (PJ)	1995 - 1996
Carlos Ferraro (PJ) (asume por muerte de Guillermo Snopek)	1996 - 1998
Eduardo Fellner (PJ) (asume por muerte de Martiarena y renuncia de Ferraro)	1998 - 1999

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Tribunal Electoral Permanente de Jujuy.
Referencias: En gris, las fórmulas electas y en blanco, sucesiones tras renuncia o muerte.

Tras su victoria en 1987, el gobierno de De Aparici se complicó desde un principio. A solo cinco meses de comenzar su gestión, tuvo que enfrentar, además del comienzo de la crisis fiscal, las consecuencias de su decisión de haber jugado todas sus cartas al triunfo de Cafiero en las elecciones internas del peronismo nacional.⁴⁶ La victoria de Menem en la votación de 1988 fortaleció la figura de Snopek y privó a De Aparici de importantes apoyos partidarios en la provincia, principalmente el del FREJULI. Su renuncia en 1988 se explica en parte por eso, si bien tuvo como principal motivo la crisis fiscal y el gran impacto de las protestas sociales. Pero la aceptación por la Legislatura del pedido de renuncia solo fue posible gracias al voto de parte del PJ, ya que éste tenía la mayoría en la cámara.

Tras su remoción, asumió el vicegobernador Eduardo Alderete, quien pertenecía al FREJULI y contaba con el apoyo del caudillo Snopek. Eso permitió que en las elecciones legislativas de medio término de 1989 el PJ se presentase con una lista consensuada. En esas

⁴⁶ Durante la campaña previa a las elecciones internas del PJ nacional, Carlos Menem, en su visita a la provincia de Jujuy, no fue recibido por el gobernador De Aparici, aunque sí por el peronismo histórico alineado a Carlos Snopek. El peronismo jujeño votaría mayoritariamente en favor del menemismo en las elecciones partidarias provinciales de 1988.

mismas elecciones, Menem fue electo presidente de la Nación, inaugurando al poco tiempo las reformas neoliberales que marcaron la década. Como en gran parte de las provincias, en Jujuy el gobernador pronto avaló las propuestas de reforma estructural, contención del gasto público y reordenamiento del estado, emanadas del líder nacional. La implementación de estas medidas afectaron las condiciones de trabajo de muchos empleados públicos, las protestas sociales empezaron recrudecer y la disgregación del PJ comenzó a hacerse cada vez más evidente. Al aproximarse las elecciones de 1991, y después del grave desprestigio de la gestión de De Aparici, Snopek (que dirigía el partido entre bambalinas) empezó a pensar en la necesidad de llevar a cabo una estrategia que evitara la posibilidad cierta de perder la gobernación debido a la posible postulación de facciones internas por fuera de la estructura partidaria. El histórico caudillo también vio la necesidad de encontrar un modo de lograr una presentación unificada de las dos facciones justicialistas. Dado que el “deaparicismo” adjudicaba al snopismo la responsabilidad por la caída del gobernador, “no había forma de que los dos sectores confluyeran en una fórmula conjunta por la mutua desconfianza que tenían” (entrevista 1, 20/01/2018).

En febrero de 1991 la Junta Electoral convocó a representantes de todas las ramas del partido en un intento de consensuar una lista de unidad y eludir elecciones internas. Las últimas se habían realizado en 1986, habiendo resultado electo como presidente el propio Snopek hasta 1989. El partido se encontraba formalmente acéfalo desde entonces, lo que había permitido la consolidación de dos grandes facciones y el surgimiento de varias listas menores. Estas últimas representaban fundamentalmente líneas de fractura de tipo territorial, ya que después de la autonomía municipal aprobada en la constitución del 1984 un grupo de caudillos locales había tomado importancia en la Legislatura. Tras el fracaso de la reunión y con el inminente riesgo de fragmentación, Snopek propuso un proyecto de reforma de la ley

electoral para incorporar un sistema de doble voto acumulativo y simultáneo o Ley de Lemas, método que ya habían adoptado otras provincias.⁴⁷

A pesar de la oposición de la UCR y del MPJ, la propuesta de Ley de Lemas se aprobó en mayo de 1991. Esta estrategia del PJ para la contención de su incipiente desmembramiento tuvo, no obstante, un resultado dual: si bien le permitió ganar las ulteriores elecciones a gobernador fue a costa de su progresivo fraccionamiento⁴⁸. Su operatorio junto con la eliminación de las elecciones internas partidarias generaron un paulatino traslado de los conflictos desde las agrupaciones políticas a la esfera electoral. En todo caso, el PJ hizo un uso intensivo de esta herramienta electoral: en las elecciones de 1991 presentó seis sublemas. Las mismas reflejaron el ya habitual quiebre en dos grandes líneas internas, “Rojo Federal” de Roberto Domínguez y “Blanca Unidad” de Guillermo Snopek.⁴⁹ En una competencia cerrada, finalmente ganó el primero consolidándose el declive del snopismo. Por su parte, el radicalismo consiguió la intendencia de la capital de la mano de Hugo Cid Conde, cargo que ya casi no perderá en dos décadas.

Durante su mandato, Domínguez logró cierto grado de conducción, pero la crisis y el apego explícito a la política nacional neoliberal le hicieron tomar medidas impopulares (congelación de salarios y licenciamiento de trabajadores públicos) que generaron rispideces en una Cámara con tendencias centrífugas. Muchos diputados e intendentes, con base en los distintos departamentos de la provincia, reclamaban mejoras para sus correspondientes

⁴⁷ Esta modalidad electoral permite la presentación de un número ilimitado de listas (sublemas) por un mismo partido político que compiten entre ellas, saliendo elegido el candidato de la sublema con más votos del partido con más votos. En la misma época también modificaron su sistema electoral provincial en el mismo sentido Formosa, La Rioja, Misiones, Salta, Chubut, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero (Calvo y Escolar, 2005). Es decir, casi la mitad de los distritos.

⁴⁸ Casi sistemáticamente durante la década del '90 los líderes de los lemas de la UCR sacaban individualmente más votos, pero no el partido, perdiendo una y otra vez la gobernación: en 1991 el candidato más votado fue Humberto Salum de la UCR (24%) pero resultó gobernador Roberto Domínguez del PJ (17,5%); en 1995 Gerardo Morales de la UCR sacó ocho mil votos más que Guillermo Snopek, pero resultó gobernador este último; en 1999, con serias sospechas de fraude, Eduardo Fellner se impuso a Gerardo Morales por la escasa diferencia de 734 votos. La Ley de Lemas fue derogada por Fellner en 1999.

⁴⁹ Originalmente el candidato de “Blanca Unidad” era el propio Carlos Snopek, pero su muerte en un accidente de tránsito en junio 1991, en plena campaña electoral en la localidad de Humahuaca, hizo que su sobrino Guillermo lo reemplazara en la fórmula del snopismo.

distritos. En un momento de alta presión y gran confusión, la Legislatura aceptó la renuncia de Domínguez, con el voto a favor de los diputados del PJ.⁵⁰ Su reemplazante, el vicegobernador Carlos Fico seco, conocido productor tabacalero, también tendría un paso fugaz por el Poder Ejecutivo. Durante su mandato se empezaron a discutir en la Cámara los proyectos de Ley para la reforma del Estado: la privatización del Banco de la Provincia, de los servicios públicos de energía y el traspaso de la caja previsional provincial a la nación. El sostenimiento de estas políticas le restaría apoyo popular y al cabo de un año, mediando 1994, la creciente crisis social hizo que tampoco pudiera terminar su mandato.

La situación se tornó tan crítica que, ante la dificultad de negociar en la provincia un reemplazante, el gobierno nacional comenzó a pensar en la posibilidad de llevar a cabo una intervención federal (entrevista Cruz, 21/09/2012). Pero Juan Carlos Mazzón (histórico armador del peronismo nacional) consiguió desactivar la crisis y desde Buenos Aires lograr el apoyo suficiente para la gobernación interina de Agustín Perassi. En ese entonces diputado provincial, Perassi había sido en su momento un actor clave para conseguir su privatización de Alto Hornos Zapla y asumió con la intención de lograr el mismo destino para la caja previsional provincial (IPPS). Desde el principio se prefiguró como el candidato apoyado por el presidente Menem para enfrenar en 1995 al snopismo, que ya preparaba la candidatura de Guillermo Snopek con el apoyo de lo que quedaba del peronismo histórico (su primo Carlos Daniel Snopek y Washington Cruz). Pero en una jugada a dos bandas, el ejecutivo nacional consiguió intervenir en la conformación de esta última fórmula imponiendo como vicegobernador a Carlos Ferraro: una persona ajena al partido y famoso periodista de la televisión (entrevista Cruz, 21/09/2012).

Junto con él, en esa misma elección, se incluyeron en las listas justicialistas otras personalidades de los medios, como Rubén Rivarola (director de El Tribuno, uno de los dos

⁵⁰ “Se trasladó al vicegobernador y al presidente de la cámara fuera de la provincia para conseguir que la sesión legislativa la dirigiera un diputado afín” (entrevista Cruz, 21/09/2012).

diarios más importantes de Jujuy) y Guillermo Jenefes (dueño del único canal de TV de aire con llegada a toda la provincia). Finalmente, el sublema de Snopek le ganó al de Perassi por pocos votos y los justicialistas obtuvieron la gobernación con un contundente 53% (en la cámara provincial, la interna del justicialismo explotó en veinte sublemas). Sin embargo, la temprana muerte de Guillermo Snopek, a los dos meses de asumir la gobernación, implicó otro fuerte golpe al justicialismo jujeño, quien en cinco años había perdido tres dirigentes de peso (Carlos Snopek, Jose Humberto Martiarena y Guillermo Snopek) y había visto caer a tres gobernadores (Ricardo de Aparici, Roberto Domínguez y Carlos Ficoseco). La acefalía era muy contundente.

La tarea de profundizar la reforma propuesta por el presidente Menem fue llevada a cabo por Carlos Ferraro nada más concretar el reemplazo: aprobó la transferencia del IPPS a la nación, la privatización del banco provincial y de la energía. La profundización del modelo neoliberal agudizó la crítica situación social, llegando la pobreza a niveles históricos y comparativamente con otros distritos, muy altos.⁵¹ Solo el apoyo del gobierno nacional, quien le otorgó varios préstamos de gracia para hacer frente a la crisis fiscal, pudo contener el empuje creciente de las multisectoriales y del movimiento piquetero. Una desavenencia interna con el exsindicalista Rubén Daza y con el apoyo del radicalismo opositor, produjo la destitución del gobernador en el medio de una explosiva protesta social y crecientes demandas contra Ferraro por corrupción y desvío de fondos. Después de controvertidas negociaciones internas para decidir quién debía asumir el cargo, se eligió a Eduardo Fellner para asumir el gobierno. Fellner había integrado, junto con Jenefes y Haquim, el grupo de personalidades afines a Ferraro. En el año que le quedaba de gobierno pudo lograr consensos importantes le permitieron hacerse con el manejo de la política provincial y empezar a solucionar algunos

⁵¹ En el año 1995 Jujuy fue la provincia argentina con el peor dato de pobreza según necesidades básica insatisfechas (NBI), con un 39.9% de sus hogares cumpliendo esta condición. Para el mismo año e indicador, el promedio nacional era 18,3% (PNUD, 2002: 85)

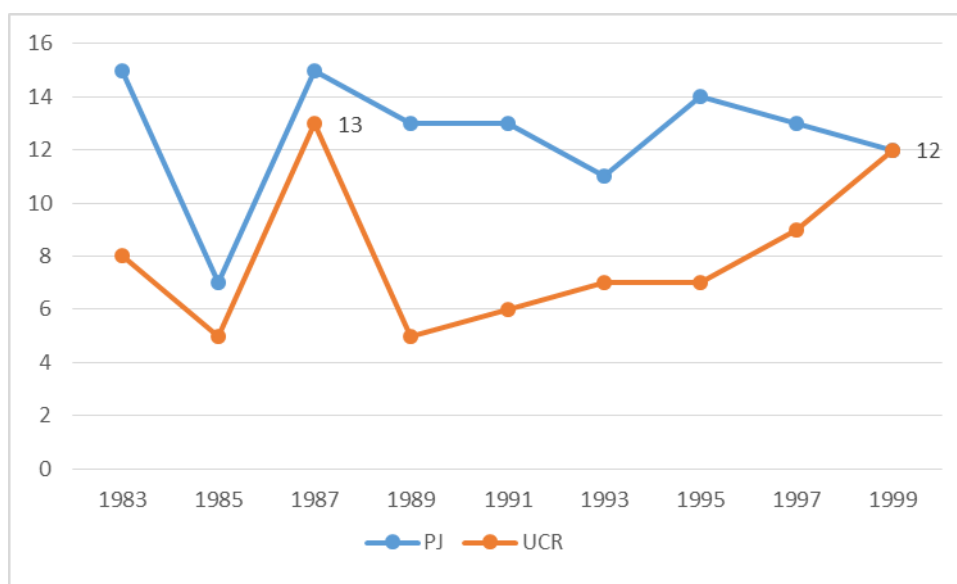
problemas financieros (pagar los sueldos a tiempo y negociar con la nación nuevas fuentes de financiación). Asimismo, consiguió recuperar cierta paz social. En el ámbito partidario, Fellner acordó con Daza (de una facción opositora) una fórmula para 1999, dando muestras su capacidad para gestionar también los consensos internos. Un año más tarde, su corto pero valorado desempeño le ganó el respaldo de la sociedad jujeña, ya que triunfó en las elecciones de 1999 contra el candidato radical Gerardo Morales.

En conclusión, el sistema de partidos de Jujuy se estructuró, durante los períodos democráticos desde 1946 hasta 2015, como un sistema de partido predominante y este rol fue cumplido por el Partido Justicialista provincial. El mismo ganó todas las elecciones al Poder Ejecutivo que se dieron en condiciones de competencia real (sin proscripción de contrincantes). Durante el mismo período, sin embargo, siempre existieron otros partidos en la oposición, principalmente la UCR y el MPJ. Durante la década de los '90 el predominio justicialista sufrió una grave crisis como consecuencia, entre otras, de una clara lucha facciosa. El análisis de la literatura desarrollado en el capítulo 1 nos muestra que los partidos de las democracias jóvenes tienen particular tendencia a generar dinámicas centrífugas y, eventualmente, a experimentar escisiones (Mair, 1997; Levitsky, 2005; Mainwaring y Zoco, 2009; Boucek, 2009), en mayor medida si tienen una posición de predominio en el ámbito subnacional (Key, 1984 [1949]). La evidencia empírica plasmada muestra que el justicialismo jujeño no escapa a esta configuración, la cual estuvo agravada por la presión de la crisis económica y la protesta social (ver apartado siguiente). La pregunta que surge, no obstante, es cómo fue posible gestionar esa lucha interna exitosamente para evitar una escisión, entendiendo como tal la presentación de una de las listas internas en pugna por fuera de la etiqueta del partido en alguna de las elecciones.

Uno de los principales indicadores de esta crisis partidaria fue la ocurrencia de un elevado número de renunciadas de gobernadores justicialistas (cinco) en un relativamente corto

espacio de tiempo. Estas renunciaciones son especialmente representativas de una crisis interna por cuanto en todos los casos fueron aprobadas con el voto favorable de, al menos, una parte de los legisladores propios. Esto fue necesariamente así ya que durante todo el período el PJ retuvo siempre la mayoría parlamentaria en la cámara provincial, tal como se muestra en el gráfico 7. El primer partido de la oposición (UCR) nunca logró superar al peronismo, incluso cuando se presentó en coalición con el MPJ (en 1987 y 1999).

Gráfico 7. Jujuy. Número de bancas del PJ y de la UCR en la Legislatura provincial (1983-1999).



Fuente: Elaboración propia a partir de Tow (2011-2018)

Ello nos remite directamente a la importancia del faccionalismo en la crisis política. Esta disputa facciosa tuvo su origen en la interna justicialista nacional de 1988 entre renovadores cafierista y menemistas y en la victoria de Carlos Menem en las presidenciales de 1989, que fue el germen de una enorme transformación del peronismo provincial. Ésta se evidenció primero en la conformación de dos líneas internas que contendían una, por mantener el legado histórico del partido en la provincia (la línea snopista, apegada a la justicia social y al territorio) y otra, por imponer la propuesta neoliberal, apoyada desde afuera por el

presidente Menem (quien apoyó sucesivamente a Perassi y Ferraro). Con la aprobación de la Ley de Lemas y la muerte de las principales figuras del snopismo, el partido se atomizó. En la segunda mitad de la década, las líneas internas se multiplicaron, al igual que la incorporación de hombres de negocios y de los medios de comunicación, ajenos al partido: una novedad hasta ese momento. El PJ jujeño pasó así, a principios del actual período democrático, de ser un partido cohesionado, con una coherencia ideológica basada en la justicia social, sólidamente vinculado a sus bases, con un liderazgo claro y una elite alineada, a perder todas estas características de forma conjunta a finales de la década siguiente.

Sin duda, la protesta social (que analizo en el siguiente apartado) generó un desgaste recurrente y sistemático de los gobernadores, siendo en algunos momentos de tal intensidad que fue determinante para lograr las recurrentes renunciaciones. Sin embargo, al tener el PJ mayoría en las cámaras, solo la defección de algunos miembros del propio partido permitió conseguir la cantidad de votos necesarios en la legislatura.⁵² Así, los movimientos sociales lograron efectivamente generar una brecha en las elites provinciales a raíz de sus recurrentes protestas, tal como prevé la teoría, pero esta brecha terminó siendo aprovechada por las facciones del PJ para competir unas contra las otras.

Es aquí donde la aprobación de la Ley de Lemas aparece como un movimiento estratégico fundamental, sin el cual probablemente el PJ habría perdido la gobernación en algún momento de la década: “La ley de lemas le sirvió al PJ para su objetivo inmediato: ganar las elecciones” (entrevista a Ortiz de Matteucchi, 25/06/2016). Este dispositivo electoral permite que varias listas (generalmente de naturaleza territorial) que compiten entre ellas lleven en la boleta a un mismo candidato provincial. Así, a lo largo del período analizado el PJ contó con un flujo de votos que discursivamente (así se deduce de las entrevistas) los

⁵² “El tema de la fuerza de los movimientos sociales, yo lo relativizo mucho. Eran muy funcionales a la interna del peronismo. Siempre te cambiaban el gobernador faltando un tiempo escaso para la elección, para evitar tener que hacer elecciones anticipadas (...). Los movimientos tenían razones y tenían fuerza en la gente, y no digo que haya habido acuerdos, pero eran funcionales” (entrevista Tizón, 20/09/2012).

dirigentes atribuyen a los diferentes distritos con magnitudes casi constantes, mostrando la existencia de conglomerados de electores fieles al partido (entrevista Matuk, 25/06/2016). “La Ley de Lemas le permitió a los peronistas reterner el gobierno durante toda la década del ‘90 precisamente porque le faltaban caudillos. Al ser Jujuy una provincia territorialmente peronista, los diferentes punteros consiguieron, sumando, volver a ganar una y otra vez” (entrevista J. Rodríguez, 20/09/2012). Ese es el motivo por el cual la Ley de Lemas aseguró un éxito electoral sostenido: evito que la lucha facciosa generara escisiones y nuevos competidores electorales.

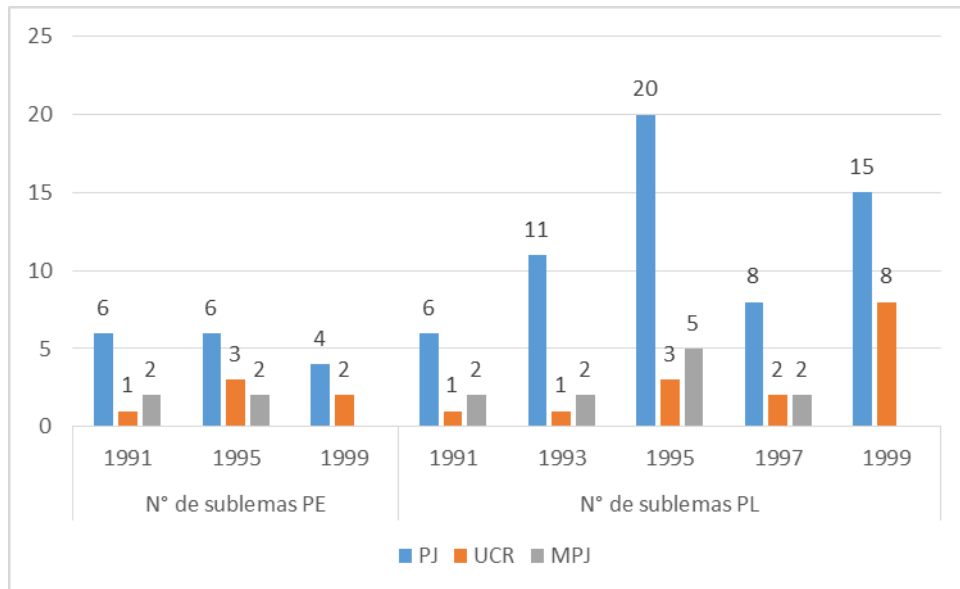
Sin embargo, dicho mecanismo sirvió para ganar, pero no para gobernar. Su operatoria exacerbó las ya patentes tendencias a la escisión, siendo, en el largo plazo, el caldo de cultivo de una batalla interna sin precedentes. Atomizó al PJ hasta límites insospechados y convirtió a la Legislatura en una Torre de Babel, dificultando la concreción de mínimos acuerdos de gobernabilidad.

“Si bien en términos legales los resultados de las sublemas se suman, en términos políticos, el efecto es otro. En términos políticos, los candidatos siguen estando separados en su voluntad, en su motivación, en sus ganas de trabajar, etc. Y para abajo, se repite lo mismo, ya que se permitían varias listas de diputados que iban con el mismo gobernador. En realidad la Ley de Lemas produjo una dispersión del poder: todos querían ser jefes” (entrevista 1, 20/01/2018).

Esto se refleja en la creciente cantidad de sublemas (muy superior a la del resto de partidos) y en la mutabilidad de sus integrantes, evidenciando que las diferentes listas no son grupos compactos que se mantienen en el tiempo. La multiplicación de sublemas en las elecciones legislativas, en mayor medida que en las ejecutivas, son por otro lado un indicador de la importancia del arrastre territorial.⁵³

⁵³ “Cuando hay una elección para asamblea constituyente o legislativa los resultados son totalmente distintos. Cuando no se mueven los intendentes, cuando no están en la boleta, cambia absolutamente el panorama. Cuando no va el intendente y el concejal a ser elegido, a la gente le da lo mismo. En 1984, para la elección de la constitución provincial, el PJ quedó cuarto.” (entrevista Tizón, 20/09/2012).

Gráfico 8. Cantidad de sublemas de los principales partidos políticos en las elecciones al Poder Ejecutivo y legislativo provincial (1991-1999)



Fuente: Elaboración propia a partir de Tow (2011-2018)

Así, las tendencias centrífugas se adueñaron del partido haciendo que a partir de 1991 entrase en una fase de “faccionalismo degenerativo” (Boucek, 2009:23): un escenario de acuerdos y liderazgos inestables y cíclicos que competían y se aliaban al albur de las necesidades e intereses existentes en cada momento electoral. Hacia el final de la década, las facciones del PJ jujeño se habían convertido en verdaderos actores de veto, sustentados en la existencia de una infinidad de redes de vinculación territorial con las comunidades locales, que se establecían con las líneas internas y no con el partido en su conjunto. Los líderes territoriales (diputados e intendentes) negociaban en cada ocasión este apoyo con los dirigentes partidarios los cuales, dada la desaparición de los líderes históricos, no habían podido aún consolidar su liderazgo. Éstos, finalmente, se veían atrapados entre las exigencias del gobierno federal y sus bases. Y cuando la situación devenía inmanejable, la única solución era la renuncia.

Aunque los gobernadores justicialistas consiguieron dominar el Poder Ejecutivo provincial, carecieron de apoyo institucional sólido y de capital político territorial propio (no controlaban completamente la Legislatura ni a los intendentes). Es decir, que la Ley de Lemas fue una estrategia adecuada para ganar las elecciones, pero no necesariamente para gobernar. Y la misma produjo un grave quiebre interno en el partido gobernante, así como también, en menor medida, en el resto de los principales partidos del sistema. Su efecto fue la disgregación del poder, en todos los ámbitos partidarios. Es por ello que si bien fue necesario aprobarla en 1991, fue igualmente urgente derogarla en 1999, ante el riesgo de una generalizada desintegración. Sin embargo, la Ley de Lemas le permitió atravesar una década de crisis sin que se generara oposición electoral desde adentro: hubo faccionalismo degenerativo pero no escisión. Y por tanto, el sistema de partidos mantuvo su estructura de partido dominante.

3.3. MOVIMIENTOS SOCIALES EN JUJUY FRENTE A LA CRISIS (1983-1999)

Jujuy ha sido la provincia que ha evidenciado la mayor incidencia de la acción colectiva en Argentina en los años `90 y tuvo el “extraño privilegio” de ser un distrito pionero en las protestas que luego se extenderían por todo el país durante esa década (Teruel y Lagos, 2006:285).⁵⁴ A continuación, analizaré las características de esta movilización, su secuencia, sus actores protagonistas y sus repertorios de protesta. El objetivo central de esta sección es determinar porqué la acción de los movimientos sociales no pudo posicionarse como un factor de generación de competitividad política en el sistema de partidos subnacional. Para ello se debe observar el modo de interacción de las expresiones colectivas de protesta con los actores políticos formales y el grado de eficacia que tuvieron en sus reclamos. En particular, es clave identificar si la aparición de los movimientos sociales durante esta etapa de crisis provocó una

⁵⁴ Según datos del Centro de Estudios Nueva Mayoría (C.E.N.M., www.nuevamayoria.com).

recomposición de las relaciones políticas preexistentes y un realineamiento de las coaliciones estratégicas de los partidos (McAdam et al. 2001; Piven y Cloward, 1977). Para una mejor identificación de los actores, divido el análisis en dos momentos consecutivos: una primera etapa donde el protagonista de la acción contenciosa es el movimiento de origen sindical (encabezado por el Frente de Gremios Estatales) y una segunda etapa, a partir de 1997, donde a éste se suma el movimiento piquetero formado por desempleados y otros grupos sociales con imposibilitado acceso al mercado de trabajo.

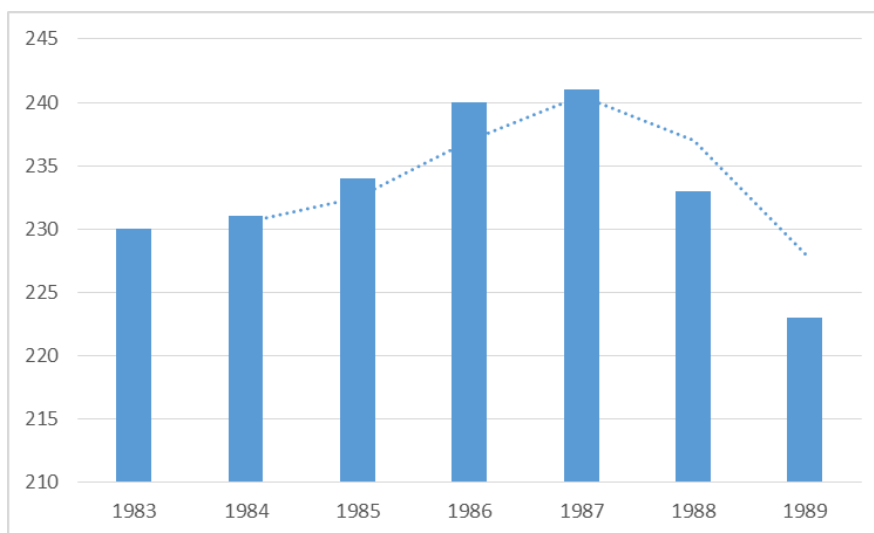
Llama la atención que el ciclo de acción colectiva en Jujuy, en comparación con el que se produjo en el resto de las provincias argentinas, haya comenzado en una fecha tan temprana. Las primeras acciones de protesta en el distrito datan de 1988 en un escenario de déficit fiscal provocado por la modificación de la Ley de Coparticipación en 1988⁵⁵, en el marco de la situación presupuestaria heredada del anterior gobernador.⁵⁶ Todo ello ocurrió a los pocos meses de las elecciones provinciales de 1987, ganadas por el justicialismo, poniendo al nuevo gobernador De Aparici ante la imposibilidad de cubrir los gastos fijos (principalmente salarios) prácticamente nada más asumir. El año 1988 también estuvo signado por la reducción y la intermitencia de las transferencias por coparticipación federal, al punto de obligar al gobernador a emitir bonos provinciales con destino al pago de sueldos. Ello condujo a la quiebra del sistema financiero local y a la cesación de pagos. Ese fue el comienzo de una larga etapa de tensiones y un histórico levantamiento social que movilizó, en

⁵⁵ El sistema de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548) fue promulgado cuando la gestión del presidente Raúl Alfonsín se encontraba jaqueada por la derrota electoral de 1987 y las turbulencias macroeconómicas que llevarían a la hiperinflación de 1989. En ese escenario de debilidad, el gobierno nacional cedió varios puntos porcentuales en la distribución primaria, que recuperó luego retrasando las transferencias y reduciendo de modo ostensible lo que efectivamente se giraba a las provincias. En cuanto a la distribución secundaria, la ley estableció lo que le corresponde a cada provincia a partir de porcentajes taxativos. Pero éstos no surgieron de indicadores objetivos, sino de una durísima negociación que, en el caso de los gobernadores justicialistas, tenía que ver con el apoyo a uno u otro precandidato presidencial (Cao, 2008:128). Así, “la ley 28.548 mejoraba la distribución primaria para las provincias respecto de la ley 20.221, pero el porcentaje asignado a Jujuy en la redistribución secundaria disminuyó” (Aramayo, 2009:90).

⁵⁶ Carlos Snopek, durante su mandato (1983-1987), fiel a su tradición justicialista, había desplegado una importante batería de políticas sociales y de infraestructura y había aumentado la contratación de empleados provinciales, a pesar de la escasez de recursos presupuestarios, incrementando el gasto público provincial.

un principio, al personal de la administración pública provincial y municipal. En este contexto, los trabajadores de los principales gremios del estado conformaron el Frente de Gremios Estatales (FGE), principal canal a través del cual se expresarían desde entonces sus reclamos.

Gráfico 9. Evolución de los aportes nacionales a Jujuy (1983-1989) (mil. pesos convertibles)



Fuente: Aramayo (2009) con datos de la Subsecretaría de Rel. Fiscales y Económicas con la Provincias.

La configuración del FGE representó el anticipo de un nuevo tipo de sindicalismo “de movimiento social” (Ferrero y Gurrera, 2007). A nivel nacional, su principal exponente fue el surgimiento de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) en 1992, que en Jujuy aglutinó a los principales gremios del Frente.⁵⁷ La representación que estas nuevas fuerzas sindicales ostentaban era mucho más heterogénea que la del sindicalismo clásico, ya que no sólo se identificaba con los trabajadores formales, sino también con los informales. Precisamente, uno de sus rasgos principales fue representar a los sectores más vulnerables a las políticas neoliberales y conformar alianzas con grupos sociales ajenos al mercado de

⁵⁷ “Constituida formalmente en 1992 por sindicatos del sector público – ATE y CTERA – su modalidad de interpelación sindical y política la situó en la vereda opuesta a la de las organizaciones obreras líderes de la CGT. A diferencia de éstas, que colaboraron con las reformas de mercado implementadas por el gobierno peronista de Carlos Menem y obtuvieron compensaciones a cambio, las que fundaron la CTA se opusieron y resistieron su implementación” (Pérez y Natalucci, 2012:105).

trabajo (desempleados, subempleados y otros grupos como asociaciones de derechos humanos, indígenas, agrarias, estudiantiles, etc.).⁵⁸ El estandarte de este innovador experimento se simbolizó en su eslogan: “la nueva fábrica es el barrio”.

A lo largo de la década, mientras a nivel nacional la dirigencia gremial tradicional perdía credibilidad, entraba en crisis y se dividía en escisiones a favor y en contra de las políticas menemistas, “en Jujuy parecía recorrer un camino inverso” (Teruel y Lagos, 2006:292). Nacido en las primeras movilizaciones para derrocar a De Aparici, el FGE fue sin duda el baluarte de la lucha contra el ajuste a nivel provincial. Con una nueva dirigencia, métodos de funcionamiento más democráticos, capacidad de diálogo con los partidos de izquierda (principalmente el PCR) y de movilizar a la población, fue pionero y eje de la protesta contra el modelo económico neoliberal en Jujuy. En función de las medidas que el gobierno provincial iba tomando, el FGE también fue capaz de aliarse, por momentos, con gremios tradicionales de la actividad privada, algunos vinculados a la CGT. En estos casos se generó una Multisectorial. Por otro lado, a pesar de aglutinar a actores que respondían diversas fuerzas políticas, fue capaz de mantener a lo largo de los años una gran cohesión.⁵⁹ La figura emblemática, indiscutible y más visible del FGE fue Carlos “Perro” Santillán, líder de la Sindicato de Empleados y Obreros Municipales (SEOM) y miembro del Partido Comunista Revolucionario (PCR). Con el tiempo, el FGE se convirtió en el símbolo de la lucha contra el ajuste y aunque su reclamo inicial fue salarial, pronto adoptó posturas políticas muy críticas frente a la política neoliberal dominante (Teruel y Lagos, 2006:275).

Así, durante el gobierno de De Aparici, el FGE desplegó permanentes y generalizadas huelgas causadas por el retraso o falta de pago de los salarios de los trabajadores estatales, que

⁵⁸ Su campo de afiliación gremial cubrió áreas del estado que serían eliminadas, afectadas por la precarización, privatizadas, modernizadas o descentralizadas.

⁵⁹ En las primeras protestas de fines de los '80 estaba compuesto por ATSA (Asociación de Trabajadores de la Sanidad), CEDEMS (Centro de Enseñanza Media y Superior), ADEP (Asociación de Educadores Provinciales), APUP (Asociación de Profesionales Universitarios de la Administración Pública), ATE (Asociación de Trabajadores del Estado) y SEOM (Sindicato de Empleados y Obreros Municipales). Pero con el tiempo se fueron incorporando otras organizaciones.

se fueron intensificando con el correr de los meses, junto con el desprestigio del gobernador. La llegada de Carlos Menem al gobierno nacional en julio de 1989 complicó aún más la situación: muchos dirigentes de la CGT de Jujuy y del FGE pertenecían a los once partidos que habían formado en La Rioja el frente político que hizo posible el triunfo peronista en la Nación (FREJUPO). Los sindicalistas locales se aferraron literalmente al programa del FREJUPO que aseguraba que la crisis debía sobrellevarse recuperando los niveles salariales, asegurando la canasta básica y generando impuestos a las grandes empresas y propiedades. Pero el viraje ideológico experimentado por el presidente, los dejó en una situación muy expuesta. El círculo vicioso que se desplegó a partir de entonces, una y otra vez, fue el siguiente:

“La Nación exigía reforma y restructuración de la administración provincial, a quien ahogaba si sus mandatos no eran cumplidos; continuaba con la reducción salarial, o el atraso de los pagos, despidos de los más desprotegidos como contratados y jornaleros, a lo que inmediatamente se le sumaba la protesta gremial y social, lo que derivaba a su vez en un profundo debilitamiento del gobierno que terminaba derrumbándose” (Teruel y Lagos, 2006:279).

Eso contribuyó a que cinco de las ocho personalidades que ostentaron el gobierno provincial (De Aparici, Domínguez, Fico seco, G. Snopek y Ferraro), no terminaran su mandato. Sin embargo, la renuncia de los gobernadores sirvió sobre todo como válvula de escape a una situación cada vez más crítica, sin que el sistema político formal pudiera en ningún momento dar respuesta a las demandas de los movimiento sociales. Los años 1989 y 1990 fueron así una seguidilla de protestas callejeras, huelgas de hambre, mesas de concertación y leyes de emergencia que se aprobaban en paralelo a un continuo atraso del pago de salarios públicos, que además se licuaban por la creciente inflación.

La caída de De Aparici se produjo en agosto de 1990 durante un momento de agudización de la acción contenciosa. La unión del FGE y la CGT en el marco de una Multisectorial había avalado huelgas de hambre del personal sanitario y otras acciones disruptivas. La envergadura de la protesta fue tal que se había involucrado al Obispado en un

intento fracasado de mediación. Así, el 25 de octubre se produjo una de las mayores muestras de fuerza por parte del movimiento social: se desarrolló un Cabildo Abierto en el estadio de fútbol de la Tablada. Con su aforo colmado, se leyó un documento donde se explicaban las propuestas para salir de la crisis y se reclamaba la renuncia de De Aparici. Ante la inacción del gobierno, el 30 de octubre una extraordinaria movilización de trabajadores tomó la Legislatura exigiendo a los diputados la renuncia del gobernador, que se produjo inmediatamente.

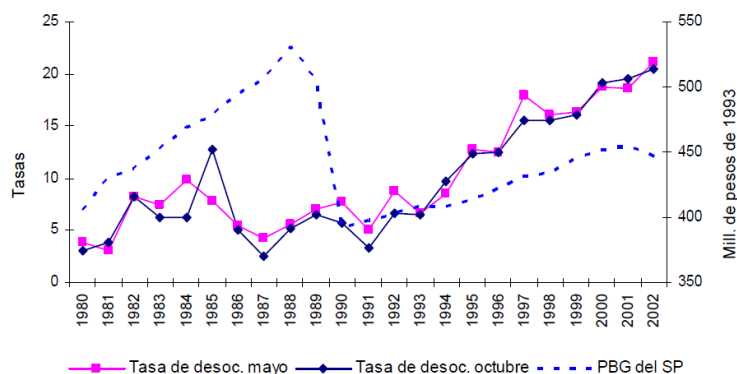
A pesar de estas contundentes muestras de movilización, el FGe no consiguió confluir con los gremios de las principales ramas de actividad del sector privado, vinculados a la CGT. Un ejemplo del alineamiento de los grandes sindicatos privados con el programa oficialista se puso de manifiesto en la emblemática privatización de la empresa Altos Hornos Zapla.⁶⁰ Bajo el gobierno de Roberto Domínguez (1992) y después de un período de reducción paulatina de su personal, se acordó la venta de la empresa estatal a un consorcio de capitales nacionales y extranjeros. La privatización implicó la rebaja de su planta de 4.000 a 800 empleados, generando un aumento de la desocupación que afectó principalmente a la ciudad capital y su periferia sur (ver gráfico 10). A pesar de ello, la venta de la empresa contó con el apoyo de sus principales dirigentes sindicales: entre ellos los peronistas Agustín Perassi y Rubén Daza. Ambos serían, en los años siguientes, gobernador y vicegobernador, respectivamente. La falta de articulación sindical hizo que previamente a la privatización no se produjeran importantes procesos de resistencia (Kindgard, 2009:324).

Entre tanto, la economía provincial asistía al colapso de los pilares que históricamente la habían sostenido. Las producciones de azúcar, tabaco, minería y siderurgia tuvieron serias dificultades para enfrentar la contracción del mercado nacional y la competencia externa a

⁶⁰ Situada en la ciudad de Palpalá, en la periferia de la capital, Altos Hornos Zapla (actualmente Aceros Zapla) fue una de las empresas emblemáticas de Jujuy. Fue fundada por el gobierno nacional en 1945 como el primer centro siderúrgico del país por su actividad de fundición. La empresa tuvo una destacada relevancia en su sector económico a nivel nacional, pero también a nivel territorial, pues generaba una gran cantidad de empleo directo e indirecto.

precios más bajos, la desregulación de precios y las políticas de tipo de cambio alto propuestas por el presidente Menem. Todas ellas se convirtieron en expulsoras de mano obra, la cual ya el Estado provincial no estaba en condiciones de absorber.

Gráfico 10. Evolución del PBG y de la tasa de desocupación del aglomerado de San Salvador-Palpalá (1980-2002)



Fuente: Martínez, Golovanevsky y Medina (2010:77).

Referencia: Tasas de desocupación (eje izquierdo), PBG en mill. de \$ de 1993 (eje derecho).

La situación era tan convulsiva que el FGE decidió dar un salto a la política formal y presentar sus propios candidatos a las elecciones legislativas provinciales de 1993. Así se creó el denominado Movimiento por la Justicia Social (MOJUSO):

“En realidad no fue todo el Frente, sino solo los que se alineaban con el PCR⁶¹, ATE, OCLADE⁶² y el Partido Socialista, como un frente electoral de centro izquierda. Y nos va pésimo: ¡no conseguimos ni un solo diputado! En los lugares donde los actos eran multitudinarios no se consiguen casi votos” (entrevista Santillán, 24/06/2016).

El resultado fue decepcionante: obtuvieron 2.394 votos de un padrón de 288.395 (Tribunal Electoral Permanente de Jujuy). Si bien no se presentaron ni el propio Santillán, ni los principales referentes de los movimientos sociales como candidatos, para los líderes sociales fue un duro golpe no poder obtener representación en la Legislatura.

⁶¹ Al que estuvo afiliado Santillán antes de que se creara en 1994 la Corriente Clasista y Combativa (CCC).

⁶² OCLAE es la Asociación Pastoral de la Prelatura de Humahuaca que lideraban los combativos Juan y Pedro Olmedo (este último, Obispo de Humahuaca). La Prelatura tuvo, durante toda la década, un rol primordial en el acompañamiento e intermediación de la protesta, tanto con el gobierno provincial como con el nacional.

Agustín Perassi, ex-sindicalista de Altos Hornos Zapla, sucedió a Carlos Ficoseco por ser vicepresidente 1º de la Legislatura. A pesar de su pasado, el nuevo gobernador fue particularmente duro con los movimientos sociales: no negoció con el FGE y respaldó fuertemente el ajuste propuesto por Menem. En respuesta, en julio de 1994 el FGE protagonizó la Primera Marcha Federal hacia Buenos Aires confluendo a nivel nacional con la disidencia de la CGT de Hugo Moyano. En la marcha se destacó nuevamente el liderazgo del Perro Santillán que seguía al mando de la SEOM de Jujuy.

El triunfo de la figura de Guillermo Snopek en 1995 fue recibido con cierta esperanza, dado que representaba la línea del peronismo local más cercana a la justicia social. Sin embargo, la situación social continuó siendo terriblemente crítica y la presión de la Nación, que había disminuido temporalmente durante la campaña electoral, se reinició tras la reelección del presidente Menem. Mientras Snopek armaba su gobierno, se conformó una nueva Multisectorial, la más amplia desde 1988, para preparar un nuevo paro provincial que registró numerosos incidentes con la policía. Sin embargo, a pesar de la protesta, el gobierno no tuvo más remedio que aprobar nuevos decretos de necesidad y urgencia, declarar la insolvencia del estado provincial y reiniciar un nuevo ciclo de ajuste. Estas serían las últimas decisiones de Guillermo Snopek antes de su muerte. Durante el gobierno de su reemplazante, Carlos Ferraro, la protesta social tomaría un nuevo giro.

Seis gobernadores se habían sucedido desde que empezó la crisis fiscal en 1988. Sin embargo, ninguno de ellos tuvo voluntad política, en un contexto financiero muy crítico, de responder a los reclamos de la sociedad organizada. Por más que la protesta de los movimientos sociales fuera de una gran contundencia, la mayor en todo el país, ésta no pudo generar un quiebre en las políticas implementadas por el gobierno nacional y provincial. Ante la sociedad, la elite política (tanto el oficialismo como la oposición) se mostraba homogénea en

contra de sus necesidades e intereses. Ante esta situación, se produjo una segunda etapa de protesta caracterizada por el surgimiento del movimiento piquetero.

Después del “Santiagoñazo”, que se identificó como el gran primer estallido de las protestas provinciales en los distritos periféricos (Farinetti 1997), en noviembre de 1994 se fundó en Buenos Aires la Corriente Clasista y Combativa (CCC).⁶³ En Jujuy, gran parte de los nuevos líderes sociales adscribieron a la misma mientras otros formaban parte de la CTA, mostrando el estrecho vínculo entre la movilización sindical y las organizaciones de desocupados (entrevista Santillán, 24/06/2016). Los desempleados, fruto de las privatizaciones y de la propia recesión, se habían empezado a organizar en lo que después se denominaría el movimiento piquetero. La organización comenzó primero en los barrios, pero poco a poco, activados por las puebladas, se fueron organizando en instancias mayores y sumando a las acciones de protesta que venía realizando el FGE. Su consolidación en la provincia coincidió con la llegada a la gobernación de Carlos Ferraro en 1996, cuando la situación de las finanzas provinciales se había tornado crítica (Lagos, 2009:161).

Después de la “Marcha de la Dignidad” en junio de 1996, que vio circular columnas de personas procedentes de toda la provincia a pie hasta la capital, y su nulo impacto, la conflictividad llegó a su punto álgido. En mayo de 1997 tuvo lugar el llamado “Libertadorazo”, durante el cual la ciudad norteña de Libertador de San Martín se vio envuelta durante doce días en una batalla campal. El evento fue el cenit de la protesta social en la provincia en esa década. La confrontación se caracterizó por niveles inusitados de violencia, con duros enfrentamientos contra la policía con cocteles molotov y otros elementos contundentes de choque. Por otro lado, representó el primer episodio donde el movimiento piquetero asumió el protagonismo ya que la pueblada se generalizó gracias a la participación

⁶³ La CCC, ligada al Partido Comunista Revolucionario (PCR), no fue propiamente una central obrera sino que agrupó a gremios municipales y comisiones internas en fábricas. Reivindicó la tradición del sindicalismo clasista y de base de los años '60 y '70 (Svampa y Pereira, 2003:22).

de miles de desempleados, en particular los “zafreros”⁶⁴ desocupados del Ingenio Ledesma, contra la represión del corte de la ruta 34 ordenado por el gobernador Ferraro. El hecho tuvo, además, un enorme efecto expansivo, con gran repercusión simultánea en diferentes puntos de Jujuy.

La magnitud del levantamiento fue tal que provocó la convocatoria por parte del gobierno provincial de una instancia de negociación con los insurgentes. La crisis política estaba servida: los principales actores se pronunciaron en favor de cesar la represión y mejorar la situación de los desocupados (unánime la Legislatura y la Iglesia), solicitar al gobernador licencia prolongada (bloque justicialista), promover juicio político a Ferraro (bloque radical opositor), solicitar la intervención provincial (MPJ), mientras que el FGE proponía un “gobierno de unidad popular”. Finalmente, se llegó a un acuerdo con el gobierno que consolidó el rol de la Comisión de Desocupados como interlocutora: se crearon algunos puestos de trabajo y se otorgaron algunos subsidios, aunque finalmente no se ejecutó todo lo acordado (Aramayo, 2009). En todo caso, el Libertadorazo constituyó una coyuntura crítica en la dinámica de la protesta ya consiguió que por primera vez que unánimemente los diputados peronistas en la Cámara reclamaran otra estrategia al gobierno frente a la movilización.

Sin embargo, el gobierno central sostuvo aún por mucho tiempo su política de ajuste fiscal y trataría de sofocar la protesta manejando alternativamente la represión, la negociación y el otorgamiento, aún muy limitado, de planes sociales. Solo una masiva manifestación el 24 de noviembre de 1998, junto con una maniobra de las líneas internas del partido, llevaron a que la Legislatura decidiera relevar a Ferraro, quien se había convertido en un apoyo clave y persona de confianza del presidente Menem. El Poder Ejecutivo provincial durante el año que

⁶⁴ La zafra es la cosecha de la caña de azúcar, que tiene lugar entre los meses de mayo y noviembre. En Jujuy, históricamente estuvo asumida por población de muy bajos recursos, en gran parte itinerante e indígena proveniente del norte, y en condiciones de trabajo de cuasi-esclavitud. Ledesma es el mayor ingenio de la provincia y por ese entonces llevaba a cabo un proceso de mecanización de esta actividad que había dejado sin trabajo a un importante número de jornaleros.

quedaba hasta las elecciones de 1999 fue asumido por Eduardo Fellner, quien sí representó un cambio importante en el modo de afrontar los movimientos de protesta.

En conclusión, durante los años '90 se produjo así un crecimiento exponencial de la protesta en la provincia de Jujuy (la mayor en todo el país en esa etapa). La crisis económica y fiscal de la provincia a partir de 1988 sumada a una dirigencia gremial innovadora y combativa, fueron los factores que coadyuvaron a la explosión del movimiento social de origen sindical en la provincia. Al principio, la movilización se focalizó en demandas de actualización de sueldos. Sin embargo, la consagración de figuras con un claro perfil político, como la de Carlos Santillán, generaron un levantamiento contra la propia política económica neoliberal de los gobiernos provincial y nacional. El movimiento fue muy amplio: el FGE no sólo incorporó a los principales gremios estatales, sino que confluyó con sindicatos de varios sectores privados organizando Multisectoriales.

Su actuar se caracterizó por el uso de un amplio repertorio de métodos de protesta, desde marchas, cortes de ruta y huelgas, hasta la toma de la Legislatura, propuesta de juicio político, huelgas de hambre y convocatoria de un Cabildo Abierto, que en muchos casos protagonizaron ciudadanos de a pie no sindicalizados. Por otro lado, su actuar no se limitó a la movilización y al reclamo, sino que realizaron acciones claramente propositivas, cuyo exponente máximo fue la propuesta de Ley de Reforma Impositiva para gravar a los grandes terratenientes y aportar fondos a las arcas del Estado provincial. El contenido de las demandas, por otro lado, no se restringió a las condiciones de trabajo, sino que abarcó temas tan diversos como la gestión de la coparticipación federal, el tratamiento fiscal de la PYMES y medidas anticorrupción, en el marco de un discurso claramente anti-neoliberal, dando muestra de gran contundencia política. Todo ello, unido a la precocidad con que esta protesta se dio, mucho antes que en el resto del país, hace del movimiento social jujeño de principios años '90 un fenómeno de fuerza singular.

Sin embargo, corroboramos que su eficacia, en términos de la consecución de las demandas enarboladas, no se condice con la potencia de su *modus operandi*: no llegaron a tener suficiente capacidad de incidencia en el régimen político provincial como para generar y/o aprovechar “esos raros momentos de cambio en los que se desestabilizan las alianzas de gobierno previamente existentes” (McAdam et al. 1982:34). Es decir, no pudieron romper la cohesión de las elites: ni aprovechar las grietas internas del justicialismo, ni conseguir el apoyo de los partidos de la oposición (la UCR solo acompañó puntualmente la protesta de los gremios asociados). Así lo confirman tanto los líderes sociales⁶⁵ como los miembros del partido radical.⁶⁶ Mucho menos pudieron alterar los patrones de voto ni ser un actor relevante en la contienda electoral, como se desprende del fracasado intento de entrar en la política formal en 1993 a través de la conformación del MOJUSO. En su lugar, la respuesta principal del aparato del estado fueron instancias de sistemática represión.

Esta configuración de elementos podría llevarnos a pensar que en realidad la protesta social que tuvo lugar en Jujuy desde finales del gobierno alfonsinista hasta fines de los '90 debe entenderse como un reclamo popular al partido que tradicionalmente aseguró un mínimo de recursos y bienestar social para que siguiera proveyendo lo que siempre había provisto. Como propone Farinetti (1997), estos estallidos sociales más que nada comunican la ruptura de un contrato entre la sociedad y sus representantes.⁶⁷ Sin embargo, en otras provincias, en momentos y situaciones análogas, estos estallidos sociales consiguieron modificar la estructura del sistema de partidos. Entre 1989 y 1999, en Catamarca y Salta la protesta social

⁶⁵ “La UCR no tenía representatividad en el Frente y si bien apoyó algunas marchas y luchas, como por ejemplo la de la privatización de EGESA, no tomaron como propios los reclamos” (entrevista Santillán, 24/06/2016).

⁶⁶ “El partido permaneció al margen, pero apoyó en las acciones de protesta. Si es cierto que ciertas figuras asociadas al sindicalismo pertenecían al partido, pero no hubo apoyo formal del partido en sí. No hubo gremios asociados a la UCR” (entrevista Nieto, 20/06/2016).

⁶⁷ “La moneda de cambio entre la población y el poder en estos casos era en gran medida el empleo y los recursos públicos. Este era uno de los principales factores de aquel equilibrio. El sector público suplía las incapacidades del mercado para garantizar la subsistencia de una importante porción de la población en las provincias, principalmente en las más atrasadas económicamente. Esta función correctiva es afectada por las reformas de mercado” (Farinetti, 1997).

cuestionó el predominio justicialista y generó alternancia del partido en el poder (Novaro, 1994), en Santiago del Estero (Farinetti, 2005) y Corrientes (Behrend, 2008) dio lugar a intervenciones federales y en San Juan, juicio político al gobernador (Rodrigo, 2017). Asimismo, en algunas provincias centrales como Mendoza y Santa Fe implicó el pasaje de un bipartidismo a un pluralismo limitado (Novaro, 1994). Si estos resultados no se produjeron en Jujuy fue porque su elite partidaria logró mantener su cohesión interna y evitar escisiones de facciones internas con peso electoral, para lo cual la aprobación de una Ley de Lemas fue clave. Así, en los '90, el Partido Justicialista de Jujuy pudo preservar su situación de partido predominante a pesar de la enorme presión que la implementación de la agenda presidencial generó con sus bases. Incluso, cuando el movimiento sindical redobló su capacidad de lucha al confluir con el movimiento piquetero. Las estrategias de control de la cohesión interna fueron, tal como propone mi argumento, el engranaje fundamental para lograr este resultado.

3.4. INJERENCIA DEL GOBIERNO FEDERAL EN LA POLÍTICA PROVINCIAL JUJEÑA DURANTE EL PERÍODO NEOLIBERAL (1983-1999)

El argumento presentado propone que otro de los factores fundamentales para lograr la alternancia en un sistema subnacional de partido predominante es la intervención de los actores nacionales en la arena local. Los márgenes de actuación de los actores en esta dinámica multinivel están determinados por la matriz de normas e instituciones que dan forma al sistema federal argentino. Esta matriz de reglas fue analizada en el capítulo 2 y genera un efecto neto de gran margen de actuación para los oficialismos provinciales limitado principalmente por la dependencia fiscal de las provincias menos desarrolladas y por la posibilidad de intervención federal en casos excepcionales.

Uno de los autores que estudió en mayor detalle este juego multinivel fue Gibson (2005), quien afirma que los grupos opositores en la arena provincial tratarán de generar

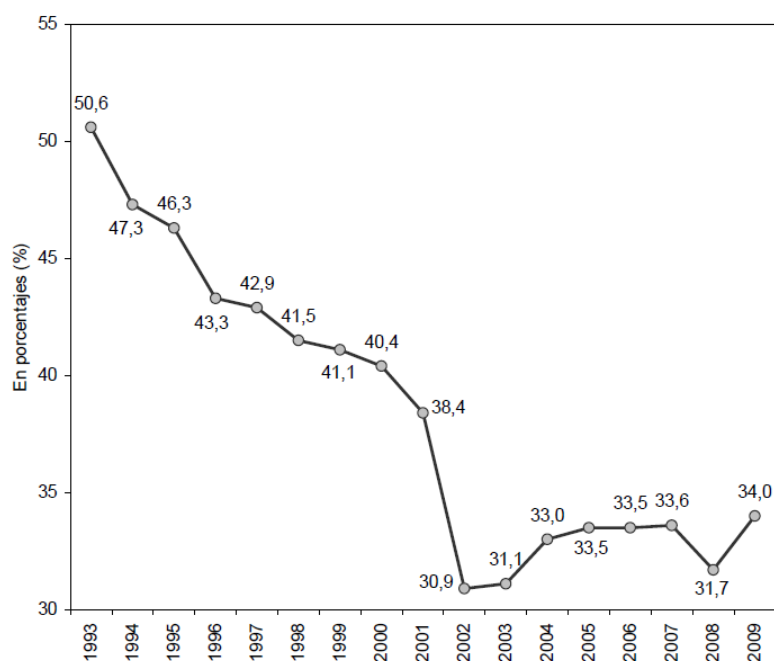
alianzas con actores externos (principalmente con el gobierno nacional) y que el oficialismo provincial tratará de ocluir dichos vínculos. La alianza exitosa entre grupos opositores locales y actores nacionales se propone como un vector de aumento de la competitividad subnacional. Mi argumento asume la alianza de la oposición local con actores federales propuesta por Gibson como uno de los factores que explican el fin de un sistema de partido predominante. Pero mi propuesta analítica completa lo sugerido por Gibson con un escenario alternativo de intromisión nacional en la arena provincial. Esta investigación propone que un factor adicional de generación de alternancia (en este caso, no buscada) surge por la presión del ejecutivo nacional al ejecutivo subnacional por la necesidad de implementar su agenda en los territorios. En este caso, no hay enfrentamiento entre los actores de la dinámica intergubernamental (supuesto subyacente a la explicación de Gibson) sino alineamiento. La alternancia consecuencia de la intervención de actores nacionales en la arena subnacional puede producirse, así, bien por una demanda de la oposición desde adentro (Gibson, 2005), bien por la crisis que debe enfrentar el gobernador cuando se ve obligado a implementar la agenda del presidente, según propone el argumento de esta investigación. La primera sería una alternancia buscada y la segunda, no buscada.

En el caso de Jujuy, en la mayor parte del período bajo análisis el Partido Justicialista se encontraba en el poder en ambos niveles gubernativos. A pesar de que la identidad de etiquetas partidarias entre nación y provincia no debe entenderse como razón suficiente para evitar la alternancia⁶⁸, en el caso de Jujuy los distintos gobiernos provinciales fueron leales al presidente Menem y desde el principio acordaron o no pudieron evitar implementar su agenda presidencial. Sin embargo, las presiones en dicho sentido generaron disputas internas en el PJ local y una crisis política y económica de enorme magnitud en la provincia.

⁶⁸ De hecho, Carlos Menem durante su presidencia (1989-1999) trató (a veces con éxito, como en el caso de Catamarca) de asegurarse el apoyo de los líderes provinciales haciendo caer algunos gobernadores de su mismo partido y poniendo en su lugar personalidades más afines, más fácilmente controlables y con menos capital político propio.

La presión ejercida por el gobierno nacional para la implementación de políticas de corte neoliberal fue posible y se moduló a través de una de las principales instituciones del federalismo fiscal: las transferencias de fondos de coparticipación desde la nación a las provincias. Efectivamente, las reformas pro-mercado del gobierno menemista implicaron una constante reducción de los fondos de coparticipación a repartir.⁶⁹ En el nivel provincial, esta reducción de fondos federales implicó la imposibilidad de atender los gastos del estado, principalmente el pago de los salarios de la administración pública.

Gráfico 11. Transferencias automáticas por coparticipación federal a todas las provincias como porcentaje de los recursos tributarios nacionales (netos de seguridad social) 1993-2009 (%)



Fuente: Basualdo (2010) sobre datos del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF)

Pero la presión ejercida por el gobierno central no se centró solo en la reducción de las transferencias fiscales. Casi en paralelo, y principalmente a partir de 1992, el presidente comenzó a implementar una estrategia para redimensionar y reestructurar el aparato estatal. Ello fue en contra del uso que habían hecho los gobiernos provinciales históricamente (no

⁶⁹ El presidente Menem solucionó su necesidad de fondos a través de la reforma de la coparticipación federal. Con la aprobación de las leyes N° 24.130 y 26.078, “se determinó la retención de un 15% de la masa de impuestos coparticipables para atender el pago de obligaciones previsionales, lo que perjudicó directamente a las provincias” (Basualdo, 2010).

sólo los peronistas, también de otros partidos) del empleo público como contrapeso de los desequilibrios laborales provocados por estrategias de liberalización económica. El nuevo discurso justicialista atacaba, entonces, el modelo de Estado provincial gestado por ellos mismos. A pesar de ello, en Jujuy, en la primera mitad de la década del '90 no se observaron (salvo por el relevante caso de Altos Hornos Zapla) decisiones definitivas en este sentido. Estas llegarían recién tras reiterados intentos y acalorados debates sobre los proyectos de ley que empezaron a llegar a la Cámara provincial hacia mediados de 1993 (a dos meses de la renuncia del gobernador Domínguez) en torno a la intervención del Banco de la Provincia. Durante 1994, irónicamente durante el mandato del ex-sindicalista gustín Perassi, se presentaron a la Cámara las propuestas para privatizar la Dirección de Energía, Agua Potable e Hidráulica (DEAPH) y el Instituto Provincial de Previsión Social (IPPS). Pero los proyectos quedarían pendientes hasta 1995, una vez reelecto Carlos Menem, momento en el cual el gobierno nacional volvería a tomar la fuerza suficiente para imponerlos.

Así, durante ese año, se concretó la venta del Banco Provincia a capitales privados (bajo serias sospechas de corrupción y manipulación⁷⁰), se privatizó la Dirección Provincial de Energía y se transfirió el sistema previsional jujeño a la órbita nacional.⁷¹ El contradictorio y volátil posicionamiento de los diputados del PJ provincial en torno a esta cuestión constituyó una muestra del apoyo que, a regañadientes, prestaron ante las necesidades de la Nación. Asimismo, el déficit de las cuentas provinciales también se agravó con la descentralización de los niveles medio y terciario de la educación pública del ámbito nacional

⁷⁰ Para más detalles sobre este punto, ver Kindgard (2009) y Aramayo (2009).

⁷¹ Esta secuencia temporal coincide con las conclusiones de Gibson y Calvo (2008). Según ellos, la viabilidad política de la reforma menemista estuvo asegurada por su estrategia temporal, que consistió en escalar territorialmente sus costos para que, durante su primer gobierno (1989-1995), recayeran principalmente sobre las zonas más urbanizadas e industrializadas. Durante este tiempo, el gobierno mantuvo mayores niveles de gasto público en las zonas periféricas, que implicaban menor costo relativo por voto (*low maintenance constituencies*) que en las provincias más pobladas (*low maintenance constituencies*). “La reforma no fue implementada en una sola jugada (sino que) fue moldeada por la política económica del federalismo argentino y la estructura de alianzas del oficialismo, ajustándose a las necesidades del peronismo de mantener diversas coaliciones electorales. Las regiones menos desarrolladas, pobres en recursos, pero ricas en votos, fueron eximidas de los efectos más radicales de la reestructuración del Estado y la reforma fiscal entre 1989 y 1995” (2008:200).

al provincial a partir de la aprobación de la Ley de Transferencia de servicios educativos de 1991 (Ley N° 24.049), eje clave del proyecto menemista para la reducción del gasto federal. El traspaso de esta competencia adicional a los gobiernos provinciales implicó dedicar una parte importante del ya magro presupuesto para sueldos docentes, lo cual alimentó la fuerza de la protesta aún más.

Estas tres líneas estratégicas del gobierno nacional (la disminución de los fondos de coparticipación, la reducción del aparato del Estado y la descentralización de funciones) fueron, sin embargo, acordadas por la administración menemista con los ejecutivos de las provincias periféricas que las votaron en las Cámaras Nacionales. La presión ejercida por el gobierno nacional sobre las provincias fue asimilada por cada una de ellas de modo diverso, de acuerdo a su particular configuración política y social. Uno de los principales factores para lograrlo fue la mayor o menor cohesión de su dirigencia partidaria. En el caso de Jujuy, dada la situación de máxima dependencia del distrito respecto de los fondos fiscales federales,⁷² la única opción de los partidos oficialistas para mantenerse en el poder fue desplegar estrategias de control de sus facciones, aceptar la rotación de personalidades en el cargo de gobernador y desplegar una importante política de represión de la protesta.

Esto pone en evidencia un rasgo particular de las provincias periféricas menos desarrolladas: su alta dependencia de los fondos fiscal federales determina una casi obligada implementación de la agenda federal de políticas públicas, lo cual a su vez genera la principal línea de conflicto de la política provincial. La puesta en práctica de medidas muy discutidas enfrenta al gobierno con al resto de los actores políticos locales: movimientos sociales, partidos de oposición e, incluso, facciones de su mismo partido. Dependiendo de la capacidad

⁷² Giraudy (2009:228) desarrolla un índice que mide la dependencia fiscal de las provincias argentinas (tomando en cuenta los déficits y deudas provinciales). En dicho índice Jujuy aparece como la tercera provincia más dependiente, con una puntuación de casi 0,8 (en un índice que va de 0 a 1).

del sistema político provincial de procesar estas crisis, la presión presidencial puede incluso generar una ruptura interna que sea el germen de la alternancia en el gobierno local.

Esta línea de conflicto que la implementación de la agenda presidencial genera en los territorios puede ser incompatible con su capacidad de preservar el gobierno subnacional. Ello evidencia que, además de las acciones voluntarias del ejecutivo federal para romper el “control de fronteras” cuando es un oponente político del gobernador (argumento propuesto por Gibson, 2005), la presión de los ejecutivos provinciales para hacer cumplir la agenda del gobierno federal puede generar alternancia incluso en los distritos subnacionales de su mismo color partidario. La injerencia federal en las jurisdicciones subnacionales puede ser fuente de alternancia no solo por la voluntad del presidente de cambiar el signo político local (alternancia buscada), como propone Gibson, sino también por la necesidad de implementar su agenda, incluso cuando coincide el alineamiento partidario entre nación y provincia (alternancia no evitada). Todo depende de cómo la provincia consigue procesar el conflicto político generado y, en particular, cómo consigue mantener su partido cohesionado.

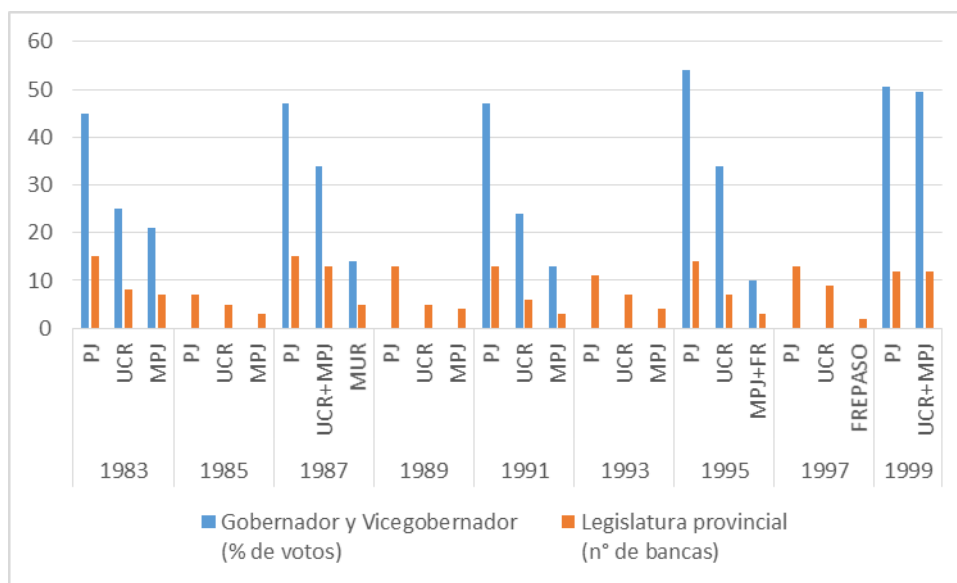
En conclusión, durante los '90 el gobierno nacional tuvo dos objetivos contradictorios en su interacción con los ejecutivos provinciales: implementar su agenda de políticas públicas regresivas y asegurar sucesivas victorias electorales en el nivel subnacional. El principal factor que condicionó la posibilidad de lograr ambos a la vez fue la capacidad de mantener cohesionada su elite provincial. Cuando esto ocurrió, como en el caso de Jujuy, se lograron ambos objetivos.

3.5. COMPETITIVIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE JUJUY DURANTE EL PERÍODO NEOLIBERAL (1983-1999)

Durante la década neoliberal (1988-1999) en la provincia de Jujuy, el partido que había sostenido una situación de predominio desde 1946 (el Partido Justicialista de Jujuy) pudo asegurar su permanencia en el poder (tal como se desprende del gráfico 12) a pesar de

atravesar una grave crisis política, económica y social. Una tras otra, pudo ganar las elecciones a gobernador (1987, 1991, 1995 y 1999) por un significativo margen, salvo en el último caso. También pudo preservar la mayoría de bancas legislativas en la cámara provincial.

Gráfico 12. Provincia de Jujuy. Porcentaje de votos al Poder Ejecutivo y cantidad de bancas en el Poder Legislativo provincial (1983-1999)



Fuente: Elaboración propia a partir de Tow (2011-2018).

El éxito electoral se consiguió, no obstante, a costa de graves problemas de gobernabilidad. En el marco de una crisis de económica y fiscal sin parangón (caída del PIB, aumento del desempleo, reducción de los presupuestos provinciales, etc.), Jujuy fue el distrito del país donde la protesta social registró, en promedio, la mayor incidencia (ver Anexo 1) y cuyo partido predominante sufrió una crisis interna que llevó a la renuncia de cinco gobernadores. ¿Cómo se explica, por tanto, que ante semejante situación el partido se mantuviera invicto en las urnas a lo largo de tanto tiempo?

El argumento presentado en el capítulo 1 pretende dar respuesta a esta pregunta. En un contexto estructural que los limitó fuertemente, ya que no tenían margen de maniobra frente a la coacción del gobierno central para implementar una agenda neoliberal, los líderes del justicialismo fueron exitosos en desplegar prácticas y estrategias para controlar la espiral de

multiplicación de facciones internas (con la aprobación de la Ley de Lemas) y la protesta social (con una combinación de represión constante y clientelismo en momentos electorales). Evitando que pudieran surgir desde adentro nuevas etiquetas electorales suficientemente competitivas, el PJ pudo mantener la estructura de sistema de partido predominante.

A pesar de un grave y creciente conflicto faccioso, la aprobación de la Ley de Lemas en 1991 permitió mantener el partido cohesionado por acumulación de lealdades territoriales y atravesar la década de crisis sin que se generara oposición electoral desde adentro. Un cisma partidario en una provincia histórica y territorialmente justicialista hubiera puesto en riesgo su tradicional predominancia. En los años '90, así, el PJ jujeño local sufrió un creciente faccionalismo degenerativo pasando de ser un partido cohesionado, ideológicamente coherente, sólidamente vinculado a sus bases, con un liderazgo claro y una elite alineada, a perder todas estas características de forma conjunta a finales de esa década. A pesar de ello, la estrategia electoral de control fue exitosa pues no se presentaron listas por afuera de la estructura partidaria formal.

Ante la capacidad de mantenerse unido, la potente acción de los movimientos sociales no pudo influir de forma contundente en las dinámicas de la política formal, ni alterar los resultados electorales tal y como sostiene la teoría de la “política contenciosa” (Piven y Cloward, 1977; McAdam, Tarrow y Tilly, 2010). Los movimientos de protesta no pudieron modificar la estructura de oportunidades del sistema, ni generar una recomposición de las relaciones partidarias, ya que en ningún momento una facción del justicialismo o un partido opositor aprovecharon el capital político resultante de las acciones de protesta para generar o activar una estrategia opositora al gobierno. Asimismo, la destitución de un gobernador tras otro sólo fue posible en la medida en que resultaba provechosa para las facciones rivales del peronismo. Esta realineación efímera de las coaliciones entre actores intra-partidarios no se consolidó, ni se pudo sostener hasta la siguiente contienda electoral, y finalmente solo sirvió

como fusible temporal de las contradicciones que imponían las exigencias del gobierno nacional.

Al contar el presidente con el apoyo de los sucesivos gobiernos provinciales, su interés no consistió en promover la alternancia, sino en mantener la histórica predominancia justicialista logrando, al mismo tiempo, sus propios objetivos de política pública. Mantener la predominancia justicialista en las provincias periféricas y, la vez, implementar metas de reducción del gasto fiscal y del aparato del estado fue un objetivo ambicioso (Gibson y Calvo, 2008). En el caso de la provincia de Jujuy, el mismo se pudo cumplir por la capacidad que tuvo el distrito de procesar el conflicto interno que generó su alineamiento con la presidencia. Eso no fue así en todos los distritos: en otras provincias periféricas de tradición peronista, en una situación semejante, la crisis dio lugar a un gran empuje de la protesta social y a un cambio de gobierno (como Catamarca y Salta en 1991).⁷³ Por tanto, la situación de Jujuy ante la crisis de los '90 constata el argumento propuesto en la presente investigación: ante la capacidad de generar estrategias para evitar escisiones, ni la acción de los movimientos sociales surgidos de la gran crisis económica, social y política, ni el exponencial surgimiento de facciones internas dio lugar a nuevos actores políticos que pudieran alterar el patrón sistemáticas victorias del Partido Justicialista en el gobierno.

⁷³ Para más detalles, ver capítulo 7.

4. EL PARTIDO JUSTICIALISTA DE JUJUY DURANTE EL KIRCHNERISMO (1999-2015)

El segundo momento histórico que será objeto de análisis en profundidad en función de los factores identificados en la hipótesis es el período que transcurre entre 1999 y 2015. La estructura de este capítulo es semejante a la del capítulo anterior. Para comenzar, se dedica la primera sección a analizar la protesta social, que nuevamente vuelve a representar un vector de poder político fundamental en la provincia. A diferencia de lo observado durante la década anterior, en este largo decenio la acción colectiva espontánea de los movimientos sociales no es la protagonista. En su lugar, es la acción de las organizaciones sociales nacidas al albur del ciclo de protesta anterior, más estructurada e institucionalizada, la que paulatinamente se erige como elemento condicionante del poder del gobierno. En ese proceso, una organización en particular asume el liderazgo, la Organización Barrial Tupac Amaru, nacida al amparo de la CTA y conducida por la carismática Milagro Sala, quien será una figura de referencia obligada en la política jujeña de este período. Nuevamente, el fenómeno a estudiar será la capacidad de control de los gobernadores (sus tácticas y estrategias) sobre la posibilidad de que estos grupos se erijan en actores políticos relevantes y, eventualmente, desafíen la preeminencia en el gobierno del partido justicialista.

En una segunda sección, se estudia el proceso de competencia entre las líneas partidarias internas del PJ jujeño. Al igual que en la etapa anterior se mantiene una tendencia centrífuga, si bien con menor intensidad y con el contrapeso de un liderazgo que permanece durante toda la década, el de Eduardo Fellner. El partido, en general, y el gobernador, en particular, deberán, sin embargo, desarrollar estrategias de contención del faccionalismo y de desarticulación de competidores que surgen desde dentro de sus mismas filas.

En la lógica multinivel, el partido en el poder tuvo que lidiar con la decisión de la administración nacional de signo kirchnerista de gobernar multiplicando sus aliados en cada

territorio, situando a las organizaciones sociales como “actores de veto” de la política provincial. Esta dinámica se analiza en la tercera sección.

El análisis de la causalidad cruzada de estos tres factores explicativos muestra que, durante el período kirchnerista en Jujuy: 1) la potencia de la incidencia social pudo alcanzar gran intensidad e incluso incursionar en la política formal, pero no al punto de permitir que los actores sociales se consolidaran en el sistema de partidos; 2) que la alternancia fue posible cuando se fragmentó el oficialismo y la facción disidente se aglutinó con el histórico partido opositor y 3) que la “ruptura de fronteras” propuesta por Gibson (2005) solo pudo ocurrir en consonancia con la emergencia de un nuevo actor de peso en la política nacional. Así, en el presente caso, la superación de la estructura de partido predominante se logró solamente gracias a un acuerdo tripartido oposición-disidencia-apoyo externo. En esta ecuación, solamente los actores sociales quedaron de lado.

4.1. LAS DINÁMICAS INTERNAS DEL JUSTICIALISMO FELLNERISTA

La llegada a la gobernación de Eduardo Fellner fue controvertida. Su carrera política había comenzado a principio de los ‘90 apuntalada por el tradicional líder justicialista Carlos Snopek. En 1998, el gobernador Carlos Ferraro se había visto amenazado al final de su mandato por una maniobra del diputado de su mismo partido Rubén Daza.⁷⁴ La presión ejercida lo obligó a renunciar y en su lugar asumiría Fellner gracias a la Ley de Acefalía, ya que era cuarto en la línea de sucesión (vicepresidente primero de la Legislatura). Los artífices de ese reemplazo (Daza y Fellner) se presentarían conjuntamente al cabo de un año a las elecciones de 1999, las cuales ganarían por muy escaso margen.

⁷⁴ Ferraro, vicegobernador de Guillermo Snopek, había asumido tras la muerte de éste a los pocos meses de haber ganado la gobernación en 1995. Ambos representaban facciones en conflicto: G. Snopek al peronismo provincial tradicional y Ferraro a la nueva dirigencia menemista. La figura de Ferraro había conformado la fórmula por presión del gobierno nacional. Con Ferraro, había llegado al PJ de Jujuy su cuñado, Carlos Haquim, en ese momento como diputado nacional. Éste sería una figura clave en la alternancia de 2015.

Tabla 9. Gobernadores de la Provincia de Jujuy (1999-2015)

Gobernador	Período
Eduardo Fellner – Agustín Daza (PJ)	1999 - 2003
Eduardo Fellner - Walter Barrionuevo (PJ)	2003 - 2007
Walter Barrionuevo – Pedro Segura (PJ)	2007 - 2011
Eduardo Fellner – Guillermo Jeneffes (PJ)	2011 – 2015

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Tribunal Electoral de Jujuy.

Nada más llegar al poder, Fellner se mostró como un buen gestor y negociador, ya que pudo pacificar y consolidar institucionalmente la provincia tras una larga década de crisis económica y social. Una de las primeras medidas de Fellner fue la derogación la Ley de Lemas. La Ley, que había sido aprobada en 1991 a instancia de Carlos Snopek, había permitido evitar durante esa década la pérdida de la gobernación, ya que contuvo electoralmente a sus distintas facciones. Pero la posibilidad del doble voto simultáneo también había sido un elemento desestabilizador:

“Quien quería presentar listas propias, las presentaba, y si conseguía algún diputado luego iba a negociar con el gobernador su apoyo. Así proliferaron “los quioscos” y el partido se hizo ingobernable” (entrevista Matuk, 25/06/2016).

La derogación de la Ley en 1999 tuvo un efecto positivo para la unificación del partido. Al menos, en los primeros años. Fellner, al principio abrió el juego a todos: “su habilidad fue asegurar un espacio de poder para cada uno, dejar hacer y que cada uno estuviera feliz con esa porción que le tocaba” (entrevista Mamaní, 22/06/2016). Sin embargo, poco a poco, el poder de decisión se fue cerrando en una mesa chica que tomaba las principales decisiones de política pública y de designación de cargos y candidatos.⁷⁵ Esta concentración de poder pudo sostenerse porque desde la anulación de la Ley de Lemas no

⁷⁵ Junto con el gobernador, participaban de dicho núcleo duro las figuras de Walter Barrionuevo (futuro vicegobernador y gobernador), Guillermo Jeneffes (futuro vicegobernador) y Rubén Rivarola. Milagro Sala era convocada puntualmente para resolver cuestiones sociales, pero siempre defendió cierta autonomía y nunca se consolidó como parte de la élite partidaria.

volvieron a convocarse elecciones internas (que se cancelaron sistemáticamente) y porque se monopolizó el vínculo con los territorios.

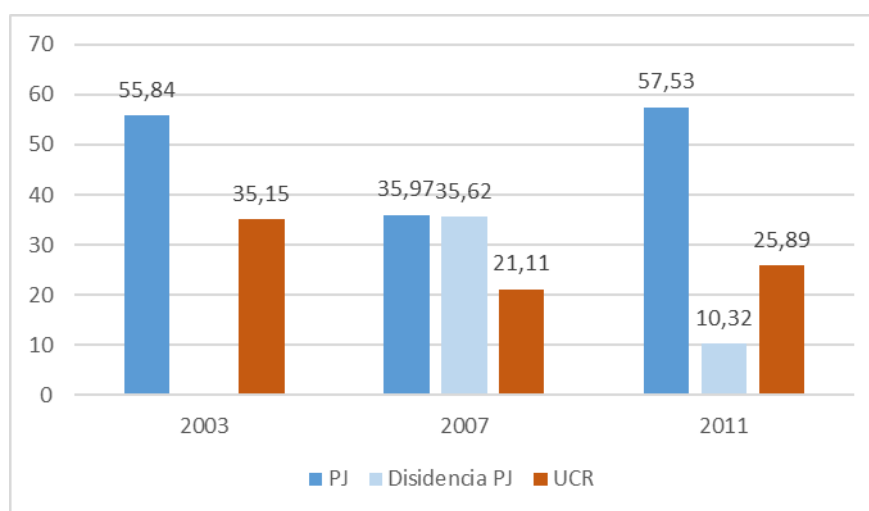
Históricamente, había existido cierto reparto de tareas para la definición de candidatos. La dirección provincial definía los cargos nacionales y a gobernador, pero respetaba los liderazgos del interior para los cargos legislativos provinciales y municipales. La “Liga del Norte” (los intendentes de los municipios de la Quebrada de Humahuaca y de la Puna) y los representantes del Ramal entraban siempre en la negociación. Sin embargo, durante el fellnerismo solamente los miembros de la mesa chica podían negociar apoyos con los intendentes, lo que terminaba generando listas colectoras en competencia en cada distrito. Esta posibilidad le estaba vedada al resto de miembros del peronismo. Así se dirimía la interna. Esta estrategia aseguró la preeminencia de Fellner como líder del PJ y evitó que crecieran otras figuras importantes. Pero para ello hubo que incumplir acuerdos de sucesión (con Rubén Daza) y evitar eventuales relevos, lo que provocó que, en una lógica de “voz y salida” (Olson, 1992), cada vez que se habilitaba una nueva disputa electoral hubiera figuras del peronismo que, sintiéndose relegadas, se presentaran por fuera del partido.

La elección del 2003 fue la única en todo el período en la que el PJ se presentó unificado. Contando con el apoyo de Edualde Duhalde (por ese entonces presidente) y de Néstor Kirchner (candidato duhaldista a las elecciones presidenciales), Fellner volvió a ganar la gobernación por un holgado 55% y mayoría en todas las circunscripciones, nuevamente frente al radical Gerardo Morales. Sin embargo, a partir de los comicios del 2007 siempre existió al menos una línea disidente que se presentaba por fuera de la etiqueta partidaria a las elecciones gubernativas.

En 2006, Fellner pretendió reformar la Constitución provincial para habilitar su tercer mandato. Sin embargo, Néstor Kirchner, escarmentado por las negativas repercusiones que había tenido un intento similar del gobernadore de Misiones, Carlos Rovira, no le otorgó el

sostén político necesario. En su lugar, se llegó al acuerdo de designar a su vicegobernador y hombre de confianza, Walter Barrionuevo, como candidato del PJ a las siguientes elecciones y a Eduardo Fellner como legislador en el Congreso de la Nación.⁷⁶ Ese acuerdo generó dos escisiones: la de Rubén Daza (un kirchnerista de la primera hora), que se presentó junto con el ex intendente de la capital, el radical Hugo Conde; y la de Carlos Daniel Snopek, que se presentó con la etiqueta “Blanco de los Trabajadores”. Finalmente, Barrionuevo obtuvo la gobernación por un modesto 35%, igual a la suma de los votos que obtuvieron las dos listas disidentes. En 2011, el intendente de San Pedro, Julio Moisés, fue quien se presentó en disidencia, bajo la etiqueta “Blanco de los Trabajadores”, obteniendo un 10%, frente a la fórmula Fellner-Jeneffes con un 57%.

Gráfico 13. Jujuy. Porcentaje de votos de los candidatos peronistas (partidarios y disidentes) y radicales en las elecciones a gobernador 2003, 2007 y 2011.



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de Tow (2011-2018).

Referencias: “Disidencia PJ” para 2007 representa la suma de los votos de Carlos Daniel Snopek (30%) y Rubén Daza (6%) y para 2011 representa los votos obtenidos por Julio Moisés (10%).

Así, las luchas facciosas que caracterizaron la lógica interna del PJ durante la década anterior persistieron durante este ciclo, salvo por el período 1998-2003 en el cual el partido se

⁷⁶ Ello le supondría a Eduardo Fellner lograr el puesto de Presidente de la Cámara de Diputados de la nación y convertirse, junto con su hermana, la senadora Liliana Fellner, en un importante aliado político de la Presidenta Cristina Fernández en el Poder Legislativo.

presentó mayormente unificado. Estas disputas internas se caracterizaron por no tener lógicas sustantivas, sino por representar más bien enfrentamientos por el poder de tipo personal: representaban la disidencia de aquellos que no conseguían ascender en la jerarquía partidaria. Sin embargo, hasta el 2015, ninguno de estos intentos de llegar al gobierno provincial por fuera del partido tuvieron éxito.

En términos de gobernabilidad, a partir de 2003 y gracias a los cuantiosos recursos que el gobierno de los Kirchner empezó a enviar a la provincia (obras de infraestructura y fondos sociales), Fellner pudo contar con el apoyo de su partido, erigiéndose en el principal mediador institucional con el gobierno nacional. El PJ fue consolidando su poder a lo largo de la década, incluyendo el poder mediático a través de los intereses empresariales de Guillermo Jenefes (incorporado al partido en los '90, senador nacional 2001-2005, vicegobernador 2011-2015 y dueño de los principales medios de aire de la provincia: Canal 7, LW8 y varias FM) y Rubén Rivarola (dueño del principal diario provincial, El Tribuno, y primer diputado nacional en 2011).

Con la oposición radical contenida, tal como se analizará más adelante, y el fracaso de las sucesivas escisiones internas, el principal desafío a las gobernaciones peronistas provinciales desde 1999 hasta 2015 provino del incuestionable poder de la organización social Tupac Amaru. Con los años, el doble juego de la presidencia nacional, la cual apoyaría en paralelo a la figura del gobernador y a la dirigente social Milagro Sala, contribuiría a horadar la figura de Fellner. Así, el triángulo “presidente-gobernador-lider social” no terminó nunca de cerrar en la arena local. El gobierno provincial no pudo retener el monopolio de la interlocución y de la gestión de los fondos nacionales y tuvo que asumir el desgaste de un liderazgo social que interpeló recurrentemente sus decisiones de gobierno.

El ocaso del liderazgo de Fellner (y por añadidura, el del PJ) tuvo, así, un doble origen. Uno fue su estilo de conducción: si bien comenzó negociando con todos, poco a poco

se generó una “mesa chica” desde donde se tomaban las principales decisiones político partidarias. Otro fue su paulatino desentendimiento de algunas tareas gubernativas (sobre todo en el orden de las políticas sociales), dejándole mucho espacio a Milagro Sala, quien ocupó con contundencia el vínculo con las bases. El resultado sería la derrota en las elecciones de 2015.

Las circunstancias que rodean la primera victoria electoral de Fellner son importantes para comprender su vinculación con el principal partido de la oposición. Después de reemplazar a Carlos Ferraro, en 1999 el líder peronista ganó las elecciones por pocos sufragios (2.000 en un padrón de 275.000) y por la operatoria de la Ley de Lemas (ya que la fórmula de la Alianza, Morales-Figueroa, había sacado más votos)⁷⁷. En los días siguientes al escrutinio, los líderes radicales amenazaron con convocar a una nueva elección, recusar a la Junta Electoral Federal (que había dado la razón al PJ) ante la Cámara Nacional Electoral e incluso con solicitar su juicio político. Finalmente, la UCR interpuso un recurso ante la justicia electoral que no prosperó. Algunos analistas provinciales y la mayoría de actores entrevistados sugieren que tras el “empate” y en el marco de los intercambios entre los dos principales partidos como consecuencia de la impugnación se estableció a partir de entonces una suerte de acuerdo⁷⁸. Dicho acuerdo parecería haber perdurado a lo largo de los mandatos de Fellner.

En ese momento particular un entendimiento tenía sentido. Morales había sido convocado a Buenos Aires como subsecretario de Desarrollo Social del gabinete de Fernando De la Rúa para gestionar un presupuesto que superaba con mucho al de la provincia. A los pocos meses, Morales se convirtió así en el interlocutor de la provincia ante el gobierno

⁷⁷ El pequeño margen de diferencia, la multiplicación de incoherencias y los problemas logísticos durante el recuento electoral justifican el cuestionamiento de la UCR sobre los resultados del recuento provisional: la ventaja a Fellner sobre Morales era 46,9% a 46,5%. Sin embargo, el recuento definitivo ordenado por el juez federal volvió a dar la ventaja al PJ (entrevista Ortiz de Matteuchi, 25/06/2016).

⁷⁸ Varios entrevistados se pronunciaron en este sentido: “Siempre se adjudica que entre Fellner y Morales había un acuerdo de gobernabilidad” (entrevista 1, 20/01/2018). Asimismo, “Fellner se llevó bien con De la Rúa y le aseguró gobernabilidad en el norte del país, junto con otros gobernadores” (entrevista Mamaní, 22/06/2016).

federal. Por otro lado, tras su demostrada capacidad diplomática, Fellner facilitó la gobernabilidad del Presidente de la Alianza negociando con los líderes sociales de su distrito (en particular, con el Perro Santillán). El presidente electo necesitaba el apoyo de las bases del PJ para pacificar la protesta y para adjudicar beneficios sociales.

Algunas aristas del juego político municipal durante el período analizado también parecen confirmar la posibilidad de un acuerdo interpartidario (entrevista Rodríguez, 20/09/2012) . La mayoría de los municipios de la provincia tuvieron intendentes del PJ a lo largo de los gobiernos fellneristas. Sin embargo, hubo tres municipios importantes donde se mantuvo un gobierno de signo radical: San Salvador de Jujuy, Purmamarca y Tilcara. En los dos municipios de la Quebrada (Purmamarca y Tilcara), a la vez que el radicalismo salía recurrentemente triunfador en las listas municipales, el justicialismo ganaba en las provinciales. Este “corte de boleta” sistemático junto con el apoyo financiero del gobierno provincial a las campañas de los intendentes quebradeños (evidenciado en juicios que salieron posteriormente a la luz pública), muestran un patrón de apoyo político cruzado entre partidos. Algo similar se observa en el municipio de la capital. En las elecciones para la intendencia del año 2011, el Frente para la Victoria (PJ) presentó como candidato al entonces vicegobernador Pedro Segura mientras que el radicalismo propuso al jefe comunal en ejercicio Raúl (Chuli) Jorge. En una acción que desfavorecía claramente a su candidato, Fellner decidió desdoblar las elecciones municipales para un mes después de las generales. Asimismo, Milagro Sala, con una capacidad importante para movilizar a la población de Alto Comedero,⁷⁹ apoyó sorpresivamente la campaña del candidato radical. Con el desdoblamiento, que evitó cierto efecto arrastre, y la campaña en contra de las bases ligadas al peronismo (15% de la población

⁷⁹ El barrio tiene aproximadamente 47.000 habitantes de una población de 265.000 que tiene el municipio de San Salvador. Alto Comedero, durante los años 2000, fue el principal bastión territorial de Milagro Sala, dirigente de la agrupación Túpac Amaru.

del distrito), el radical “Chuli” Jorge renovó como intendente de San Salvador, principal distrito electoral de la provincia.

Algunas dinámicas en la Legislatura y en la justicia podrían interpretarse también en este sentido, ya que Fellner obtuvo apoyo de la UCR en la Cámara para pasar las leyes más importantes. En conclusión:

“Fellner le aseguró una parcela de poder a todos dentro y fuera del partido. Otorgó espacios de poder a la UCR. Aceptó muchos nombramientos radicales en la justicia (en el Tribunal de cuentas, muchos jueces). Con Morales se llevaban bien, tenían la misma visión sobre la economía provincial (sobre la minería del litio, por ejemplo). Los radicales ponían menos problemas a Fellner que los propios peronistas, pues le aprobaban los presupuestos provinciales con mayor facilidad” (entrevista a Matuk, 25/06/2016).

Sin embargo, esta situación empezó a desmoronarse con la victoria de la UCR en las elecciones legislativas de 2013, dónde los radicales obtuvieron mayoría en unas elecciones por primera vez desde 1983. Las etiquetas partidarias en competencia en esos comicios permiten identificar los actores que en 2015 harían posible una alternancia en el ejecutivo provincial: “Primero Jujuy” se presentaba nuevamente al margen del PJ, el radicalismo de Morales incluía al Partido Socialista jujeño en su frente (lo que se replicó en la siguiente convocatoria) y el PRO probaba suerte por primera vez suerte en este distrito. Estas serían las fuerzas que luego cuajarían en una exitosa coalición.

Tabla 10. Jujuy. Resultados a las elecciones legislativas nacionales de 2013.

Partidos/alianzas electorales	Cantidad de votos	%	Cantidad de bancas
Alianza Frente Jujeño (UCR+Socialista)	129.016	39,81	2
Alianza Frente para la Victoria (PJ)	127.718	39,41	1
Alianza Frente de Izquierda y de los Trabajadores	22.682	7,00	
Alianza Frente Primero Jujuy (Blanco de los Trabajadores + otros)	17.156	5,29	
Propuesta Republicana PRO	15.146	4,67	

Fuente: Dirección Nacional Electoral. Ministerio del Interior.

En conclusión, una vez que el PJ de Jujuy pudo superar la coyuntura crítica que supuso la elección gubernativa de 1999, en la que sólo 2.000 votos lo separaron de la derrota, la primera mitad de la década siguiente representó la paulatina resolución de las crisis que había

caracterizado a los `90. La eliminación de la Ley de Lemas y la consolidación del liderazgo de Eduardo Fellner abonaron el terreno para una progresiva cohesión del partido, la cual se reflejó en el muy favorable resultado de las elecciones de 2003: Fellner resultó reelecto con un 20% diferencia con el radicalismo y no se presentaron líneas internas del peronismo por fuera de la estructura oficial. La creciente bonanza económica y social que respiraba el país y el sólido sostén político y financiero que proporcionaba el gobierno federal auguraban tiempos felices. El panorama se terciaba aún más calmo por cuanto la oposición radical acompañaba soterradamente los designios del gobernador. Toda amenaza de crisis interna parecía lejana.

Sin embargo, la paulatina concentración del poder político en una cúpula de personalidades incorporadas al partido durante la década anterior fue generando un creciente aislamiento con las bases y el resto de los dirigentes. Ello se agravó con una monopolización por parte de esa “mesa chica” del vínculo con los municipios, taponando las propuestas y prioridades de los liderazgos municipales hacia arriba. Esas desavenencias fueron generando fracturas y disidencias que se iban presentando con otras etiquetas electorales a los distintos comicios, al principio, sin mucho éxito. Sin embargo, la dirigencia liderada por Carlos Daniel Snopek, que había sostenido una propuesta disidente (“Primero Jujuy”) convocó a las personalidades que iban alejándose del espacio oficialista. Entre ellos se encontraba Carlos Haquim, quien sería el artífice del acuerdo entre el peronismo jujeño disidente, el radicalismo y el peronismo disidente a nivel nacional (Unidos por una Nueva Alternativa, UNA).

Efectivamente, tras los alentadores resultados de 2013, a fines del 2014 Carlos Haquim favoreció un encuentro entre Gerardo Morales (UCR) y Sergio Massa (líder de UNA) que se plasmó en un acuerdo electoral multinivel con Massa como candidato a la presidencia, Morales a la gobernación y Haquim a la vicegobernación. A la misma se sumaría más adelante el PRO, dada la creación de la alianza Cambiemos a nivel nacional entre el PRO y la

UCR.⁸⁰ La confluencia de todas estas fuerzas permitió la victoria de Gerardo Morales en Jujuy por un importante 58% en las elecciones de 2015, generando una alternancia en el Poder Ejecutivo provincial que no se había producido desde el año 1946.⁸¹ Se comprueba así en este caso que la alternancia en el sistema de partidos provincial ocurre cuando se produce una ruptura facciosa del partido predominante y una de sus línea internas logra apoyo externo para presentarse con una etiqueta independiente en la elecciones. Mi argumento se corrobora, así, en este caso.

4.1. ROL POLÍTICO DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN JUJUY DURANTE EL KIRCHNERISMO

En Jujuy, la llegada de Eduardo Fellner al poder en 1998 inauguró un periodo de estabilidad política tras la larga crisis. Después del ajustado resultado de las elecciones de 1999, Eduardo Fellner consiguió hacerse con el control de la provincia: “Después de una década muy agitada, en 1998 Fellner aparece como la figura que consigue negociar con todos y devolver la estabilidad a la provincia” (entrevista Mamaní, 22/06/2016). Asimismo, el nuevo escenario nacional hizo posible un arreglo de interés mutuo entre los radicales que acababan de conquistar la presidencia y el recientemente electo gobernador. Gerardo Morales (presidente de la UCR de Jujuy) desde su reciente cargo de Subsecretario de Desarrollo Social de la Nación, empezó a implementar un creciente paquete de políticas asistenciales que buscaban mitigar la protesta y paliar la deteriorada situación social del país. La capacidad negociadora de Fellner le aseguró, en la provincia de Jujuy, la gobernabilidad que la Nación necesitaba. El beneficio era mutuo ya que dicha provincia (con un 10% del total de protestas

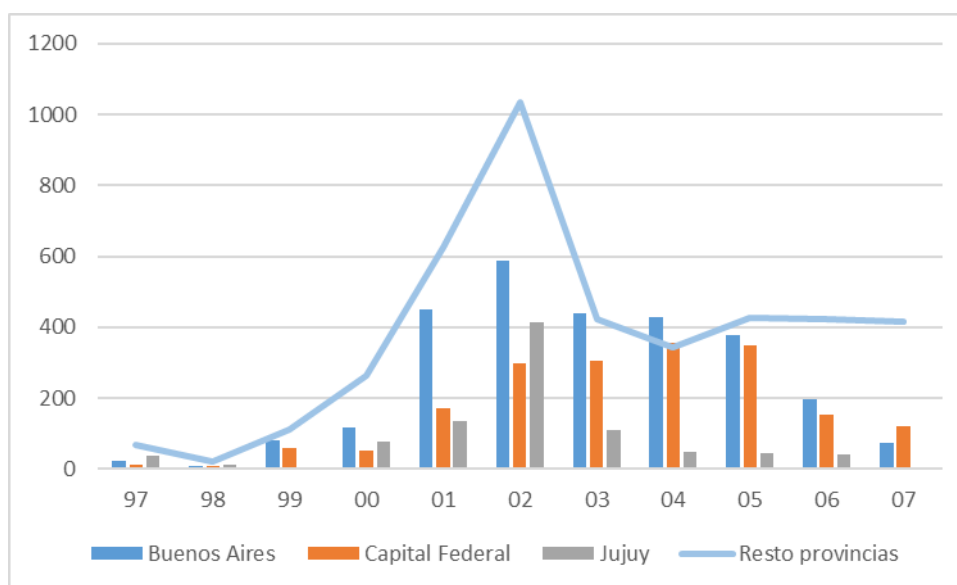
⁸⁰ En realidad, la estrategia original de Gerardo Morales para 2015, antes de la Convención Nacional de la UCR en Gualagaychú, fue generar una alianza con el massismo, no con el PRO, en todo el país. Pero en el encuentro de Entre Ríos la convención radical aprobó un acuerdo con el PRO que obligó a Morales a acomodar su armado en Jujuy a una alianza más amplia: PRO, UCR, UNA y peronismo provincial disidente.

⁸¹ Es interesante notar que en la primera vuelta de las presidenciales de 2015 en Jujuy ganó la fórmula Massa-Saenz (UNA) por un holgado 42% y no la fórmula del actual presidente (Macri-Michetti), que obtuvo un 17%. La fórmula peronista (Scioli-Zanini) sumó un 37%.

durante el período 1997-2007) presentaba, después de Capital (19%) y Buenos Aires (29%), el mayor índice de conflictividad (ver Anexo II).

Efectivamente, el vínculo del Estado con los movimientos piqueteros entró en una nueva fase durante el gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2000) y con la llegada de Eduardo Duhalde (PJ) a la presidencia (2002-2003).

Gráfico 14. Cortes de ruta y vías públicas. Provincias con mayor incidencia de protesta social (Bs. As., Capital y Jujuy) 1997-2007



Fuente: Elaboración propia sobre datos de C.E.N.M.

Efectivamente, el nuevo gobierno de la Alianza persiguió alejarse paulatinamente de la lógica de confrontación con los movimientos sociales que había caracterizado la década anterior. Progresivamente, tanto en el país como en la provincia, se mantuvo el activismo pero se redujo sensiblemente la represión y la protesta persiguió sobre todo concesiones políticas y beneficios sociales.⁸² En este marco, el Estado necesitaba de las organizaciones de base para llegar a los beneficiarios dispersos en el territorio para poder implementar la política social.⁸³

⁸² Según Lodola (2005), en Argentina los montos de los planes sociales o de empleo no representaron una masa crítica significativa hasta 1999. Así, el ajuste neoliberal de los '90 se caracterizó por una ausencia de políticas de compensación para los que más habían sufrido sus costos (salvo por el Plan Trabajar, aprobado en 1996, que tuvo una cobertura muy pequeña inicialmente). Por lo tanto, recién con la llegada de De la Rúa al gobierno nacional las políticas sociales empezaron a tomar protagonismo.

⁸³ "Le ofrecían planes a todo el mundo que pudiera manejarlos" (entrevista Santillán, 24/06/2016).

Ello encajaba perfectamente, por otro lado, con la situación a la que habían llegado los movimientos mismos a fines de los '90. Estos se encontraban en la disyuntiva de doblegar una lucha ya desgastante o entrar en una fase de negociación. En Jujuy, la situación era parecida:

“Desde la perspectiva de las agrupaciones sociales lideradas por el Perro Santillán se hablaba de ‘un momento prerrevolucionario’ tal era el grado de levantamiento popular. Sin embargo, en el punto álgido de la protesta, las organizaciones, incluida la liderada por el Perro, empiezan a manifestar que necesitan ‘planes’ para sostener su estructura. Esa debilidad, es su fin” (entrevista Rodríguez, 20/09/2012).

La nueva política social, por un lado, apaciguó la acción colectiva pero por otro, indirectamente, la promovió ya que para las organizaciones obtener planes implicaba generar recursos para financiar nuevas acciones de protesta. Así, poco a poco, “la movilización se convertiría en la forma que adoptó el vínculo político entre los más pobres y el gobierno provincial y nacional” (Moscovich, 2013:17). A tal punto, que se fue consolidando una capacidad constante de movilización entre las organizaciones de desocupados y una creciente competencia entre ellas por los recursos. Ello implicó que entre los años 2000 y 2002 las organizaciones sociales se encontraran fuertemente enfrentadas. Este estado de movilización y conflicto se mantuvo hasta el año 2003, en que Néstor Kirchner (PJ) asumió el gobierno nacional, inaugurando una década larga (2003-2015) de recomposición de los niveles de crecimiento económico, empleo y salario.⁸⁴

En Jujuy, en ese momento, la Corriente Clasista y Combativa (CCC) era la organización con mayor capacidad de movilización, seguida de lejos por la CTA pero “la CCC sostenía una visión revolucionaria del cambio que la CTA no compartía” (Battezzati, 2012). Carlos (“El Perro”) Santillán, líder de la revuelta de los '90, representaba claramente la primera mirada, pero su delicada situación penal y el desgaste de tantos años de lucha

⁸⁴ Respecto de las políticas sociales, cabe subrayar que el gobierno de Kirchner amplió notablemente el horizonte de la política social estatal, “dentro de una estrategia que consolidaba y privilegiaba la institucionalización de la participación de los movimientos en la gestión de proyectos sociales y además les otorgaba un cierto protagonismo dentro de una construcción política que pretendía trascender el horizonte del Justicialismo” (Gómez y Massetti, 2009:148).

forzaron su retiro: “en diciembre de 2001, durante el estallido social en Buenos Aires, él ya no está en la lucha” (entrevista Aramayo, 2016).⁸⁵

Entretanto, en 1999, en el seno de Asociación de Trabajadores del Estado (gremio que presidía la CTA), nació la agrupación Organización Barrial Tupac Amaru. La organización comenzó trabajando con los desocupados bajo el liderazgo de Milagro Sala, quien había acompañado a Santillán en las protestas antineoliberales de los '90. En 2003, con la asunción de Néstor Kirchner, Fellner le hizo llegar la necesidad de mantener bajo control la explosiva movilización piquetera, en general, y la de la CCC, en particular que sufría la provincia. Y fue la agrupación Tupac Amaru quien cumplió esta función. Así, la Tupac Amaru preexistió a Néstor Kirchner pero es él quien le otorgó un rol protagónico:

“Durante la época de Duhalde, Milagro Sala tenía un comedor y seguramente gestionaba planes, como todo el mundo. Pero ella, además, supo construir política con eso” (entrevista Rodríguez, 20/09/2012).

Santillán se replegó en la municipalidad, el gobierno provincial consiguió desarticular la CCC y Sala logró cooptar a parte de su dirigencia para que la acompañe.⁸⁶ Así, la acción colectiva comenzó a encauzarse. A partir de entonces la Tupac Amaru adquirió un rol hegemónico, en la representación de los desocupados y los sectores informales de la provincia frente al gobierno provincial. Varios aspectos confluyeron para construir esta concentración. En primer lugar, el liderazgo carismático de Sala. Muy exigente con sus colegas y muy crítica de la falta de eficiencia de las históricas redes del clientelismo del PJ para mejorar las condiciones de vida de los más humildes, se erigió como una excelente gestora de recursos y en poco tiempo consiguió logros concretos muy importantes. En segundo lugar, existió realmente una alianza especial con el kirchnerismo, ya que la organización tenía un acceso

⁸⁵ Tras su salida de prisión, Santillán se refugió en la Dirección de Derechos Humanos del Municipio de San Salvador de Jujuy, bajo la intendencia radical de Hugo Cid Conde. El ex-lider sindical volvería más tarde a la militancia social, participando de la formación de dos organizaciones: Avelino Bazán y Tupaj Katari, pero ya no tendría un rol preeminente en la provincia.

⁸⁶ “Este proceso no estuvo exento de disputas y de violentos choques entre fracciones de la ex CCC y la organización Tupac Amaru” (Moscovich, 2013:19).

privilegiado a la burocracia provincial y nacional. Eso le permitió gestionar un volumen de recursos de tal magnitud que se consolidó su rol como principal cauce de intermediación del estado con las organizaciones de los sectores informales (Battezzati, 2012). En tercer lugar, su capacidad de alinear bajo su tutela a otras organizaciones y transmitir sus demandas, le permitió adquirir un importante poder de presión hacia la dirigencia provincial y nacional.

Así, partir de su expansión en el año 2003, la Tupac Amaru llevó adelante una gran variedad de actividades que fueron desde la organización de comedores hasta la construcción de viviendas, pasando por el desarrollo de cooperativas de trabajo (textil, metalúrgica, etc.) y la administración de programas sociales. También, brindó servicios educativos, de salud y recreación a sus afiliados. Prácticamente todas estas actividades eran financiadas con programas federales que implementaban diferentes ministerios nacionales: principalmente el Programa de Emergencia Habitacional (PEH) del Ministerio de Planificación y varios programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

A partir de entonces, las gobernaciones peronistas (Fellner 2003-2007, Barrionuevo 2007-2011 y Fellner 2007-2015) se desarrollaron signadas por un doble juego del gobierno nacional. El presidente y su gabinete, por un lado, sostuvieron fuertes vínculos con el gobernador, apoyándolo financieramente no solo con fondos coparticipables sino también con inversiones en obras públicas, ATN y otros. Pero en paralelo, mantuvieron una relación privilegiada con las agrupaciones sociales (en este caso, la Tupac Amaru) a quienes apoyaban a través de programas federales. Esta doble vinculación será una de las principales innovaciones del kirchnerismo en el ámbito de de las relaciones intergubernamentales y encontró en la provincia de Jujuy su máximo exponente.

Esta situación de abundancia de recursos pudo sostenerse aún mucho tiempo, pero no sin la presencia de una constante puja distributiva tanto dentro del PJ como entre éste y la Tupac Amaru. Cuando Walter Barrionuevo (PJ) subió al poder en 2007, la organización se

encontraba en su momento de mayor auge y el gobernador tuvo que hacer frente a su característica dinámica de corte y movilización como modo de presión.⁸⁷ “Se instala así una cultura política en la que las organizaciones transmiten al gobierno provincial sus demandas, las cuales logran, sistemáticamente, al menos en parte, fortaleciéndose cada vez más y el gobierno provincial utiliza la presión popular para justificar sus políticas sociales frente a los distintos intereses económicos y empresariales, que las critican” (Moscovich, 2013). La Tupac Amaru se fortaleció así al punto de convertirse en un actor de veto, participando en mesas de negociación de las distintas políticas públicas a nivel provincial y municipal. Si las negociaciones no llegaban a buen puerto, siempre se mantenía la movilización como amenaza subyacente o despliegue real.

Esta situación permitió una permanente incorporación de nuevos beneficios en favor de los más desfavorecidos al punto de cambiar el panorama social de la provincia, revertir indicadores que históricamente se habían resistido y reducir los índices de pobreza y desigualdad de modo muy contundente.⁸⁸ La mejora de la grave situación social de la provincia fue una ventaja para el gobierno nacional que, alineado durante todo el período con un objetivo de justicia social, pudo mostrar logros. Pero para el gobernador fue un permanente desgaste frente a las clases medias y los empresarios locales. El *modus operandi* de las organizaciones fue claramente disruptivo del orden local y el enorme margen de maniobra que adquirió Sala fue considerado excesivo por muchos:

“Milagro es un problema para todos. Para el gobernador, para los que están a favor, en contra, porque tiene un poder enorme. Tiene más presupuesto que la municipalidad de Jujuy. No tiene controles. Y Fellner no dice nada” (entrevista Tizón, 20/09/2012).

⁸⁷ En la segunda mitad de la década los miembros de la Tupac Amaru alcanzaban el 10% de la población de la provincia (70.000 aproximadamente) con un crecimiento exponencial, agrupaban cuatro mil cooperativistas asalariados en Jujuy y casi mil más en otras provincias. Era el tercer empleador de la provincia (después del estado y el Ingenio Ledesma) y administraba un fondo común de unos seis millones de pesos mensuales (aproximadamente 1 millón de dólares al cambio de 2009) (Moscovich, 2013).

⁸⁸ Tomando el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la provincia mejoró su situación relativa respecto de los demás distritos subnacionales pasando de la posición 23ª en 1996 a la 16ª en el 2011. Su buen desempeño comparado se incrementa cuando el índice se hace sensible a la desigualdad, ya que asciende hasta la 14ª posición (PNUD 2013).

Un hecho fortuito acentuó la dual estrategia de la presidencia:

“La muerte de Néstor en 2010 lo cambió todo. Cristina Fernández priorizaba a Milagro Sala, a diferencia de Néstor, quien tenía buena sintonía con Fellner. A partir de entonces siempre había que hacer dos actos cuando venía la presidenta a la provincia. Sala reunía a 15.000 personas y Fellner sólo a 6.000. Cada reunión con Fellner y la Presidenta era lo mismo: él le pedía limitar el poder de Milagro Sala y ella no le hacía caso” (entrevista Matuk, 25/06/2016).

Sin embargo, el vínculo entre Milagro Sala y los principales actores institucionales de la política provincial (gobernador, líderes del partido peronista y del radicalismo) fue complejo y se modificó al albur de las necesidades puntuales de todos ellos. Por ejemplo, el vínculo con Walter Barrionuevo fue particularmente duro: cada vez que él desatendió sus demandas se generaron durísimos enfrentamientos. Sin embargo, al final de su gobernación, Sala evitó su caída al contener una crisis de toma de terrenos en el área de Ledesma. Asimismo, el desempeño de la organización social durante la competencia electoral fue sinuoso. En los comicios de 2007, Sala no se alineó explícitamente con el PJ. Sin embargo, sí lo hizo en el 2011 para los cargos provinciales, pero apoyando, sorpresivamente, al candidato radical para las elecciones a la capital. Así, cuando alguno de los partidos necesitaba de su apoyo, Sala era convocada y, desde una lógica pragmática de acumulación de poder, ésta respondía cuando la situación le podía reportar beneficios.

“El radicalismo, se supone que está en su contra. Pero el año pasado, por ejemplo, cuando ganó Chuli le fueron a pedir que ayudara. Ella juega a esas dos bandas. Ella juega a donde sea. Es inteligente para su propio interés. O sea, ella donde ve que va a adquirir más poder, ahí está” (entrevista Tizón, 20/09/2012).

Por lo tanto, el vínculo entre la principal organización social con los actores partidarios provinciales más relevantes fue más compleja de lo que a primera vista pudiera parecer. Por otro lado, a partir de 2011, los gobernadores empezaron a recuperar lentamente el perdido monopolio de intermediación entre provincia y nación. Aunque Sala continuó teniendo un tratamiento preferente, las organizaciones comenzaron a requerir el aval del gobierno provincial para llegar a los ministerios nacionales. Esta nueva situación debilitó a la Tupac Amaru frente a la red de organizaciones que representaba y le hizo ir perdiendo poco a

poco el control de la situación. Se reiteraban las situaciones de gran conflictividad, cuyo cenit fue un enfrentamiento en septiembre de 2012 entre una organización afín a la Tupac Amaru y los vecinos de Humahuaca (el enfrentamiento se saldó con la muerte de un joven del pueblo). La ausencia de control de la situación y la nefasta intervención de la policía provincial dañó la imagen del gobernador, quien fue percibido con exagerado desentendimiento respecto de los excesos de las organizaciones sociales. En ese momento se percibió “un claro fin de época: todos están peleados con todos” (entrevista Rodríguez, 20/09/2012).

Es en ese momento que Sala decidió dar un salto a la política formal. En 2012 constituyó su propio partido político provincial (Partido por la Soberanía Popular, PSP) con la intención de competir en 2013 en la Legislatura.⁸⁹ Para marzo del 2013 alcanzaba casi 100.000 afiliados, cifra que representaba la cuarta parte del padrón del 2011 (445.000 electores). De esta manera, el PSP se posicionaba como la segunda fuerza política con más afiliaciones en la provincia, después del PJ, que contaba con 120.000, y antes que la UCR, con 33.000. Si bien este alentador panorama no logró reflejarse fielmente en los resultados electorales, el PSP (en el marco de coalición FUYO) obtuvo cuatro bancas de diputados provinciales, constituyéndose como la tercera fuerza política, con cerca del 14% de los votos. También obtuvieron una decena de concejales de localidades del interior, habiendo sido la única fuerza que presentó candidatos en todos los municipios de la provincia, mostrando su control de la política territorial. En las elecciones provinciales del 2015, FUYO logró dos diputados adicionales, llegando a un total de 6. En todo caso, este fue el único caso en la historia de Jujuy en que un movimiento social accedió a la Legislatura.

⁸⁹ El PSP se conformó inicialmente por la Tupac Amaru y la Red de Organizaciones Sociales de Jujuy. Pero a su vez, para competir electoralmente en el año 2013, se conformó una alianza (el Frente Unidos y Organizados por la Soberanía Popular, FUYO), que además del PSP incluía al Movimiento de Renovación Cívica (Moreci), al Partido de la Concertación (Forja), a Por un Nuevo San Antonio y al Partido Quiaqueños.

Tabla 11. Jujuy. Resultados de las elecciones legislativas provinciales de 2013

Partidos/alianzas electorales	Cantidad de votos	%	Cantidad de bancas
Alianza Frente Jujeño (UCR+Socialista)	115.444	32,14	10
Alianza Frente para la Victoria (PJ)	113.318	31,55	10
Alianza Frente Unidos y Organizados por la Soberanía Popular (PSP+otros)	48.243	13,43	4
Alianza Frente de Izquierda y de los Trabajadores	22.163	6,17	
Alianza Frente Primero Jujuy (Blanco de los Trabajadores + otros)	15.495	4,31	
Propuesta Republicana PRO	14.983	4,17	

Fuente: Dirección Nacional Electoral. Ministerio del Interior.

En las elecciones de 2015, el PSP y el justicialismo (Frente para la Victoria) concurren juntos a la competencia legislativa nacional y separados a la provincial, no presentando el PSP candidatos en la ejecutiva provincial ya que Milagro Sala competía como diputada del Parlasur. Este complejo armado electoral reflejó la complicada lógica de afinidades y conflictos existente entonces. En estas elecciones el PJ perdería la gobernación y la mayoría en la Legislatura por primera vez desde 1983.

En conclusión, el colapso del peronismo jujeño en las elecciones de 2015 y la crisis de la Tupac Amaru pueden interpretarse de manera conjunta. Existieron dos motivos principales por los cuales el justicialismo provincial no pudo mantener cohesionado su partido: en primer lugar, por la pérdida del vínculo con los territorios y las organizaciones de base y, en segundo lugar, por la pérdida del monopolio de interlocución con el gobierno federal, ambos de manos de la organización Tupac Amaru. Si bien ésta nunca integró formalmente el partido justicialista de Jujuy, muchos de sus simpatizantes, votantes, líderes municipales y populares aceptaban, se beneficiaban, formaban parte o lideraban la organización. En alguna medida, el tupamarismo fue una facción territorial e informal del kirchenismo en la provincia y, en los últimos años del período, un aliado electoral. Como propone el argumento que guía esta investigación, el faccionalismo es el primer paso para una ruptura partidaria y, por ende, genera un alto riesgo para perder el gobierno a causa de la división interna.

Asimismo, sobre todo hacia el final de último mandato de Fellner, dos décadas de casi ininterrumpida protesta social habían generado una situación de hartazgo ciudadano que muchos dirigentes sabían le pasaría factura electoral al partido. Finalmente, el doble juego territorial sólo resultó redituable para la Casa Rosada. En gobierno provincial provocó un creciente desgaste ante la opinión pública y sus propios dirigentes y seguidores que lo llevó al quiebre, paradójicamente, después de un período de mejora de los principales indicadores económicos y sociales (PNUD, 2013). Ello promovió una trasvase de dirigentes peronistas hacia las líneas internas del partido más críticas con esta situación y favoreció, a fin de cuentas, un acuerdo de éstas con la oposición provincial y nacional, provocando la alternancia. Por otro lado, la rápida disolución del poder político de la Tupac Amaru y el trágico derrotero judicial de sus líderes a partir de 2015, muestran la fragilidad que pueden tener las conquistas de los grupos sociales en la arena provincial incluso si son duraderas y prevalentes e, incluso, si aquellos están fuertemente organizados y consiguen acceder a la política formal.

4.2. EL DOBLE JUEGO TERRITORIAL DEL PRESIDENTE

Fellner fue uno de los primeros gobernadores que se acercó y acompañó a Néstor Kirchner durante su campaña presidencial de 2003, sin tener aún certeza de su futura suerte electoral.⁹⁰ Ese instinto político hizo que a partir de entonces fuera alguien de la confianza del futuro presidente. Néstor Kirchner, y posteriormente Cristina Fernández, desplegaron una estrategia de vinculación radial con los gobernadores, negociando con cada uno por separado. En esto, el electo presidente y su sucesora no innovaron respecto de sus predecesores. Pero sí fue original la política de generar más de un aliado en cada territorio, siendo a veces las organizaciones sociales quienes asumieron este rol. Así, desde 2003 a 2015, las alianzas entre el presidente y sus contrapartes territoriales (gobernadores, intendentes, organizaciones y

⁹⁰ Este acercamiento se produce a instancias del líder justicialista, y por entonces Presidente, Eduardo Duhalde: “Fellner era un hombre cercano a Duhalde, con quien le unía no solo un vínculo político sino una amistad personal” (entrevista Mamaní, 22/06/2016).

líderes partidarios) se crearon y sostuvieron gracias a acuerdos bilaterales en los que cada “socio” en la provincia se vinculaba directamente con el presidente (Moscovich, 2013). En un mismo territorio se implementaban, así, acuerdos que transcurrían en paralelo.

Esta política de alianzas territoriales múltiples fortaleció a las organizaciones sociales pero creó progresivos desafíos para las administraciones provinciales. Ello es así porque, como subraya Moscovich (2013), la legitimación del gobierno nacional fortalece a las organizaciones sociales, afectando el monopolio que el gobernador posee sobre la distribución de los fondos federales y de otros recursos simbólicos en manos de gobernador. Esto fue vivido como una amenaza por los gobiernos provinciales y puso en jaque el “juego cerrado” de la elite local, que vio amenazado su poder y su control sobre las políticas públicas y la economía provincial (Behrend, 2008).

Las organizaciones sociales, en este caso Tupac Amaru, también sufrían reveses a raíz de los cortocircuitos que provocaba esta doble vinculación. En el 2013, una vez constituido el PSP, los líderes de la organización intentaron integrarse al PJ para participar juntos en las elecciones legislativas del 2013 pero no lo consiguieron, aun teniendo el visto bueno de Cristina Fernández: los dirigentes oficialistas de la provincia evitaron su incorporación (Battezzati, 2012). Una coalición electoral del PSP con el PJ seguramente habría consolidado el poder formal de la organización social y, probablemente, habría garantizado una nueva victoria electoral peronista en 2013 y 2015.

En todo caso, la conducción nacional del partido se desentendía de las consecuencias que esta política generaba en la arena local: cuando los dirigentes justicialistas provinciales iban a reclamar a la nación por el creciente peso de Sala en los distintos municipios, la respuesta era que ellos habían dejado vacante el vínculo con las bases, lo cual era también parcialmente cierto (entrevista Mamani, 22/06/2016).

“Durante los 2000 Fellner se ocupaba del vínculo con la nación y Sala gestionaba los problemas sociales de la provincia. Fellner dejó hacer. Pero su lucha con Sala al final de la década lo fue desgastando. Su vínculo con Cristina Fernández era difícil pues ella priorizó la relación con Sala. Las

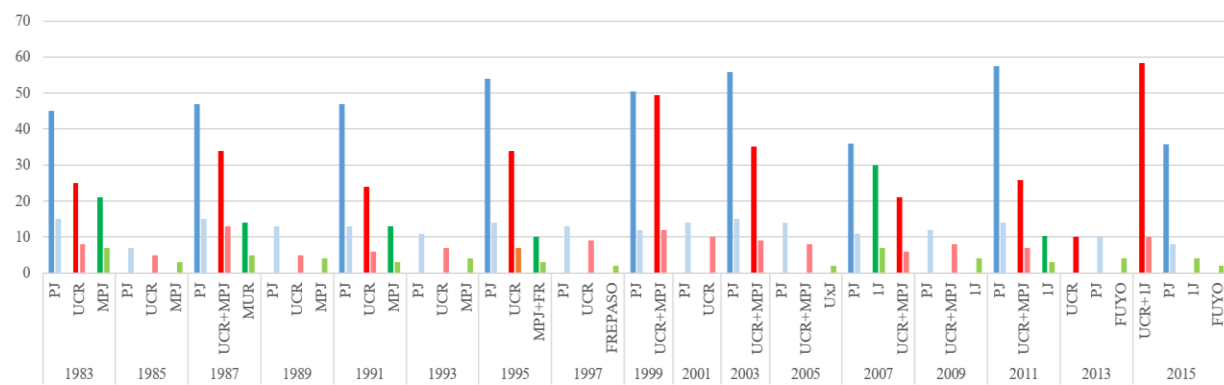
elecciones en 2015 se pierden por eso, ya que Sala se llevó 40.000 votos que hubieran sido del peronismo. La clase media estaba harta de la protesta y de los cortes de ruta. Y cuando Scioli apoyó abiertamente a Sala en el estadio de fútbol repleto de seguidores de la Tupac, en vez de reunirse con los líderes partidarios, las encuestas empezaron a bajar en contra del PJ” (entrevista Matuk, 25/06/2016).

Así, el juego a dos bandas del ejecutivo nacional y su insistencia en apoyar directamente a los movimientos sociales para poder implementar su agenda terminó siendo una fisura muy difícil de gestionar en el nivel provincial.

4.3. COMPETITIVIDAD DEL SISTEMAS DE PARTIDOS DE JUJUY DURANTE TODO EL PERÍODO DEMOCRÁTICO (1983-2015)

El sistema de partidos de la provincia de Jujuy se estructuró, durante los períodos democráticos ocurridos de 1946 hasta 2011, como un sistema de partido predominante encabezado por el Partido Justicialista jujeño. El mismo ganó todas las elecciones al Poder Ejecutivo subnacional que se dieron es condiciones de competencia real (sin proscripción de contrincantes) durante ese lapso. En la última transición a la democracia (1983), el PJ volvió a la gobernación como un partido muy cohesionado, con una conformación compacta y clara en términos ideológicos y con un liderazgo indiscutido: una cúpula de una decena de personalidades provenientes de todo el territorio provincial, que habían sido conducidas por los caudillos históricos Carlos Snopek y Hugo Martiarena desde los años ‘50. Estas características heredadas del primer peronismo jujeño, resultado del acuerdo entre Juan Domingo Perón y Anibal Tanco (radical irigoyenista), dieron como resultado un partido electoralmente muy potente. No obstante, durante todo el período, siempre existieron partidos en la oposición, principalmente la UCR y el MPJ, que ganaron cargos en la Legislatura y a nivel municipal (sobre todo en la capital, San Salvador de Jujuy).

Gráfico 15. Jujuy. Porcentaje de votos a gobernador y cantidad de bancas en la Legislatura provincial de los diferentes partidos (1983-2015)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos electorales (Tow, 2011-2018).

Referencias:

Colores oscuros = porcentaje de votos a gobernador (años referidos alternos)

Colores claros = número de bancas en la Legislatura (todos los años referidos)

Azul = PJ o frentes liderados por el justicialismo

Rojo = UCR o frentes liderados por el radicalismo

Verde = terceros partidos: MPJ, MUR, Frepaso, 1J (Primero Jujuy/Blanco de los Trabajadores) y FUYO (frente liderado por el Partido de la Soberanía Popular de Milagro Sala).

A partir de 1983, pueden identificarse dos etapas diferentes en esta situación de predominio: después de un breve lapso de adecuación al nuevo ciclo democrático, se produce una etapa de crisis (1987-1999) y otra de recomposición, estabilización y ruptura definitiva (1999-2015). Esta última situación provocó la modificación de la estructura del sistema partidario por la generación de una alternancia en el Poder Ejecutivo por primera vez en 2015. A continuación analizaré estas etapas desde el punto de vista de los tres factores analíticos propuestos en mi argumento, identificando cuando la hipótesis sugerida se verificó en el caso estudiado y, en caso contrario, cuales son los ajustes que se pueden incorporar en función de la evidencia empírica proporcionada.

En relación con la cohesión interna del partido, un factor identificado como necesario para mantener la estructura de predominancia, en el período inmediatamente posterior a la vuelta a la democracia el PJ fue un partido que se mantuvo unido. Ello se debió a varias condiciones. En primer lugar, a su propuesta programática, que continuó la tradición histórica de justicia social, amalgamando a sus seguidores alrededor de un discurso histórico coherente. Asimismo, mantuvo un vínculo sólido con sus bases territoriales gracias a cierta

permeabilidad para que los líderes provenientes de los distintos territorios participaran en las decisiones internas y a un liderazgo cercano a los grupos de base. Además, mantuvo un liderazgo claro y una elite alineada. La pervivencia de Carlos Snopek (que había asumido como gobernador en 1983 después de haberlo sido en el período democrático anterior, 1973-1976) y Hugo Martiarena hasta finales de la década de los '90 fue fundamental para la persistencia de estas características.

Sin embargo, espejando la disputa interna que el justicialismo transitó a nivel nacional, a partir de 1987 apareció una corriente interna liderada por Ricardo de Aparici como una propuesta alternativa al snopismo tradicional y alineada con la renovación cafierista. De Aparici consiguió la gobernación en 1987 e introdujo un gran recambio generacional en la dirigencia partidaria. Sin embargo, su enfrentamiento con Carlos Snopek en la arena provincial y con Carlos Menem en la nacional terminaron provocando su renuncia. Esta sería la primera de cuatro, inaugurando un período de crisis interna (1987-1999). Ante la ruptura del partido en dos facciones y la imposibilidad de que ambas confluyeran en una fórmula conjunta para las inminentes elecciones de 1991, la dirigencia, encabezada por Carlos Snopek, resolvió aprobar una Ley de Lemas. El objetivo inmediato fue evitar que una de las dos líneas internas se constituyera como competencia electoral. La Ley se aprobó ese año y siguió vigente hasta 1999.

Esta disputa facciosa entre snopistas y menemistas fue el germen de la enorme transformación del peronismo provincial que caracterizó la etapa. Con la aprobación de la Ley de Lemas, las dos líneas internas en contienda se atomizaron progresivamente, por obra de la dispersión de poder que la nueva legislación electoral generaba. Así, en la segunda mitad de la década de los '90, las facciones se multiplicaron, compitieron y se aliaron en el amplio marco que este dispositivo electoral habilitaba, en función de necesidades inmediatas, tanto a nivel territorial como en la Legislatura. El partido también evidenció en esta época, emulando lo

que Carlos Menem proponía en la nación, la incorporación de personalidades ajenas a la dirigencia tradicional provenientes del mundo periodístico y empresarial.

En un contexto de grave crisis económica y social, todo ello generó un escenario partidario muy inestable, con tendencias centrífugas. El resultado fue que en los comicios de 1999 el partido casi perdió la gobernación de manos de la UCR (la diferencia fue apenas de 2.000 votos). Varias circunstancias se observan en esta etapa de “faccionalismo degenerativo”: la muerte de líderes históricos y su recambio generacional entre 1987 y 1995 (Hugo Martiarena, Carlos Snopek, Guillermo Snopek y Roberto Domínguez), la disputa entre las figuras que iban emergiendo en la elite partidaria y sus seguidores, la llegada a la cúpula de personalidades externas al partido y la pérdida de la histórica identidad de justicia social, por alinear el gobierno provincial con las políticas neoliberales impulsadas por el presidente Menem. A pesar de ello, la Ley de Lemas consiguió *in extremis* evitar escisiones y le permitió al PJ retener el control del gobierno durante toda esta etapa.

Sólo con la renuncia del gobernador Ferraro en 1998 surgió un nuevo liderazgo. Con la experiencia de haber participado en la intervención de Santiago del Estero en 1993, Eduardo Fellner consiguió imponerse en la votación de la Legislatura en 1998 y retener el gobierno en las elecciones del siguiente año, inaugurando una segunda etapa (1999-2015). A partir de entonces, la consolidación de su conducción permitió reorganizar el partido, minimizar los enfrentamientos intraelite y con los líderes territoriales. Su alineamiento con las presidencias aliancistas (1999-2001) y duhaldistas (2002-2003) le facilitó, a su vez, ir controlando la protesta social gracias a la gestión de crecientes fondos para programas sociales. Por su parte, con la llegada del kirchnerismo a la presidencia en 2003, Jujuy se convirtió en una de las provincias donde se implementó más claramente una agenda de políticas públicas de justicia social, generando crecimiento económico y mejoras en la calidad

de vida de los grupos más vulnerables. Ello consolidó al peronismo electoralmente durante años.

Sin embargo, tras la derogación de la Ley de Lemas en 1999, el faccionalismo continuó siendo un problema para el partido. En todas las elecciones provinciales de este tercer período (salvo en la de 2003) se presentaron líneas internas a competir por fuera del aparato oficial. En 2007 incluso, con motivo del alejamiento momentáneo de la figura de Fellner de la política provincial, una de ellas se acercó a los porcentajes de voto para gobernador logrados por la etiqueta justicialista (30% Carlos Daniel Snopek vs. 36% Walter Barrionuevo, respectivamente). Surgió así una agrupación en el seno del partido (“Primero Jujuy”), encabezada por el hijo del histórico caudillo, que se presentaría de ahí en adelante a todos los comicios y que sostendría su disidencia. Sin embargo, las facciones del PJ en solitario no pudieron competir exitosamente contra la lista oficial. Como propongo en mi hipótesis, fue necesario obtener apoyos en el nivel nacional para que se produjera un cambio en el ejecutivo provincial en 2015.

Por otro lado, en la última gobernación de Fellner (2011-2015) ya se harían evidentes las dificultades de sostener una presencia bicéfala del gobierno nacional en la arena provincial. La organización Tupac Amaru, surgida del exitoso control de la protesta social generada en la década anterior y liderada por la carismática Milagro Sala, había sido apoyada política y económicamente por la presidencia kirchnerista desde 2003. La misma le había ido disputando al oficialismo provincial, desde abajo, los liderazgos territoriales y municipales, provocando reclamos permanentes de éstos ante el gobernador. Asimismo, la situación de recurrente protesta social que Tupac Amaru lideraba había generado en gran parte de la ciudadanía y de la dirigencia un progresivo hartazgo. El necesario alineamiento de Fellner con la presidencia había implicado un acatamiento implícito de un Caballo de Troya en su propio espacio que era difícil de justificar frente a propios y extraños.

El PJ quedó así, nuevamente, dividido entre quienes se alineaban con la estrategia nacional y quienes consideraban que a la larga ésta tendría consecuencias electorales negativas. Los partidarios de la primera opción se habían ido aislando progresivamente en una “mesa chica”, liderada por Fellner y compuesta en gran medida por dirigentes peronista incorporados al partido en los ‘90 (Guillermo Jenefes y Rubén Rivarola) que tomaba la mayoría de las decisiones programáticas y electorales sin participación significativa del resto del partido. Los partidarios de la segunda opción consideraban cada vez con más convicción la necesidad de tomar distancia del fellnerismo. La alianza de la etiqueta “Primero Jujuy” de Carlos Daniel Snopek con Sergio Massa en las legislativas de 2013 y su éxito electoral se configuró entonces como una alternativa interesante. La subsiguiente coalición de ambos en 2015 con el radicalismo provincial configuró un bloque opositor (Frente Cambia Jujuy) que concentró el apoyo de gran parte del peronismo provincial, presagiando la derrota electoral del aparato oficial del mismo. De este modo el PJ perdió la gobernación por el apoyo que una facción de su partido ofreció a la oposición nacional y provincial. El radical Gerardo Morales nunca hubiera llegado a la gobernación sin haber conseguido el apoyo de buena parte del peronismo provincial, además del de otra serie de aliados externos. Ello surge de las entrevistas realizadas pero también del análisis de la composición del Frente Cambia Jujuy en 2015.

Tabla 12. Resultados de las elecciones al Poder Ejecutivo y legislativo de 2015 en Jujuy.

Elecciones al Poder Ejecutivo				Elecciones al Poder Legislativo			
Fórmula	Partido o coalición	Votos	%	Partido	Votos	%	Bancas
Morales-Haquim	Frente Cambia Jujuy*	226.646	58,31	UCR	105.199	30,70	10
Fellner-Jenefes	FPV**	139.119	35,79	FPV	92.304	26,94	8
				Primero Jujuy	43.236	12,62	4
				UyOSP***	27.322	7,97	2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos electorales (Tow, 2011-2018).

Referencias:

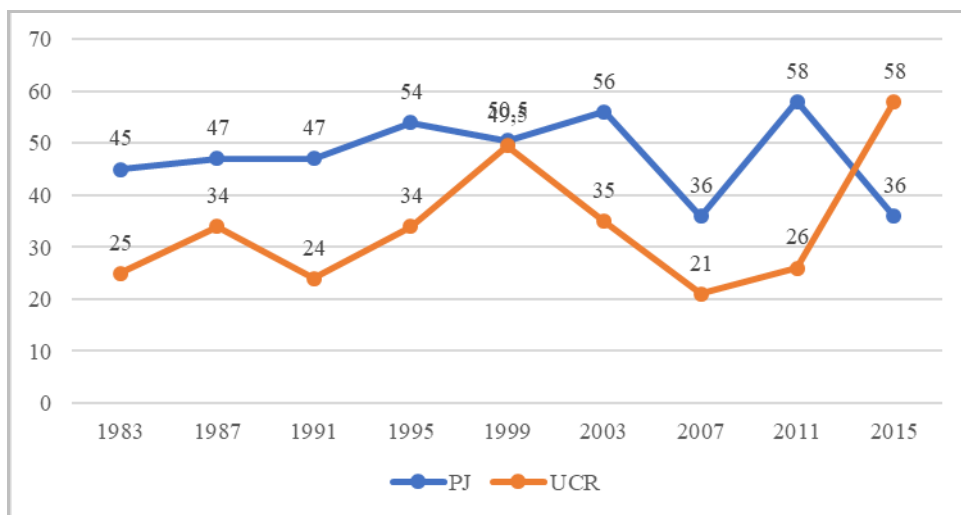
*UCR + Blanco de Los Trabajadores + Pro-Propuesta Republicana + MPJ + 14 partidos menores

** Frente para la Victoria – PJ

*** Unidos y Organizados por la Soberanía Popular (Tupac Amaru)

En conclusión, para el PJ de Jujuy, tras la pérdida de sus figuras históricas, la cohesión interna siempre se tornó un problema a resolver. Resulta sugerente que, con la ayuda de la Ley de Lemas, fuera posible mantenerla en el contexto de la grave crisis económica y social de los '90 y fuera esquivo en la década siguiente de mayor crecimiento.

Gráfico 16. Jujuy. Resultados de las elecciones al Poder Ejecutivo provincial 1983-2015

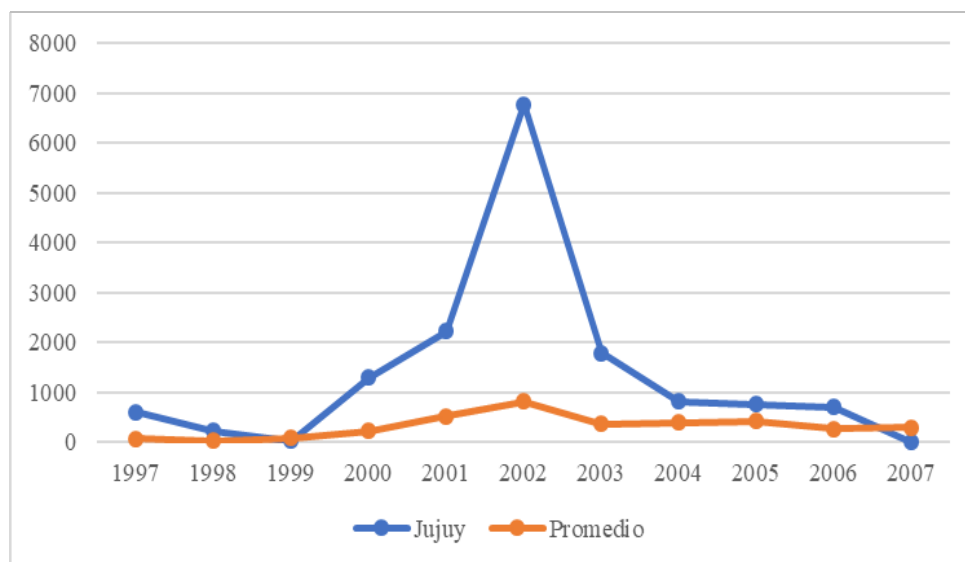


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos electorales (Tow, 2011-2018).

También es necesario interpretar correctamente el segundo de los factores propuestos (la protesta social) para dilucidar la complejidad causal que muestra el caso jujeño. La potencia de la acción colectiva encontró en la provincia de Jujuy su máximo exponente durante el período analizado. Como se muestra en el Anexo I, la incidencia de la movilización social en esta provincia superó con creces el promedio nacional y fue con mucho superior al resto de los distritos. El movimiento de protesta fue muy amplio y también debe analizarse en dos etapas. A partir de 1988 y hasta 1999 tuvo un crecimiento exponencial como consecuencia de la grave crisis económica y fiscal provocada por las políticas neoliberales nacionales. Esta fase, típicamente movimentista (1988-1999), fue protagonizada por el Frente de Gremios Estatales, acompañada por sindicatos de otros sectores públicos y privados y apoyada por amplios sectores sociales. El movimiento social fue liderado originalmente por una dirigencia gremial innovadora y combativa y hacia el final de la década se desdobló en

dos dinámicas paralelas con la irrupción del movimiento piquetero, alimentado por organizaciones de desempleados, de origen barrial.

Gráfico 17. Cantidad de cortes de rutas y calles. Jujuy y promedio de todas las provincias (1997-2007)



Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de Nueva Mayoría (CENM, 2008).

Sin embargo, a pesar de todo ello y a diferencia de lo que ocurrió en otras provincias en situaciones análogas (Salta, Catamarca, Santiago del Estero y Corrientes, por ejemplo), su empuje no llegó a modificar la estructura del sistema de partidos. Es decir, no tuvo la suficiente capacidad de incidencia en el régimen político provincial como para generar apoyo a sus demandas (ni del oficialismo ni de la oposición), ni para impulsar un cambio de gobierno. Es más, su incursión en la política formal a partir de la constitución de un partido propio que compitió en las elecciones de 1993 ofreció resultados muy decepcionantes. Su principal logro en cuanto a la influencia en las dinámicas políticas formales fue el impulso a la renuncia de cuatro gobernadores en diez años, las cuales fueron apoyadas en todos los casos por miembros del propio PJ en la Legislatura, evidenciando enormes disidencias en el seno del partido.

Así, la protesta en Jujuy en los '90 quedó en alguna medida presa de las disputas internas del peronismo gobernante el cual pudo, a pesar de todo, preservar su situación de partido dominante. Este resultado consiguió mantenerse incluso cuando el movimiento

sindical redobló su capacidad de lucha al confluir con el movimiento piquetero hacia el final de esa década. Las estrategias de control de la interna en la arena electoral consiguieron, al fin y al cabo, mantener el partido unido. La presión popular, por tanto, no consiguió dividir o hacer caer al gobierno subnacional en esta primera etapa en el marco de la lucha por sus demandas.

Sin embargo, en un segundo momento (1999-2015) y sobre todo a partir de 2003 con la llegada del kirchnerismo al poder, las demandas enarboladas por los movimientos sociales fueron asimiladas e incorporadas a la agenda política. A partir de ese año, los gobiernos peronistas nacional y provincial tuvieron como objetivo la cooptación y a la negociación con los grupos sociales que se habían dispersos en el territorio de Jujuy para dar respuesta a las necesidades expresadas. Para ello fue necesario un cambio en la dirigencia social: el liderazgo más revolucionario del “Perro” Santillan y la conducción de la CCC fueron reemplazados por una estructuración de las demandas sociales a través de subvenciones para programas de vivienda, salud, educación y otros que eran implementados en el territorio por las distintas agrupaciones. A la cabeza de la gestión de estos programas y con un cierto monopolio de la intermediación con los gobiernos nacional y provincial se ubicó la organización Tupac Amaru, cuya carismática líder, Milagro Sala, tuvo la capacidad de posicionarse en este rol. A partir de entonces, ésta recibió apoyo político y redistribuyó a toda la red de organizaciones provinciales fondos enviados directamente desde la nación, trastocando el monopolio de la intermediación del aparato gubernamental provincial para cuestiones sociales. Así, a partir de 2003, la protesta no fue ya de orden movimentista sino estructurada en esta red de organizaciones encabezadas por Tupac Amaru.

La coexistencia de dos interlocutores válidos del gobierno nacional en el territorio provincial fue desde el principio problemática para el oficialismo provincial, al cual formalmente nunca perteneció la agrupación Tupac Amaru pero con quien se coordinaban

acciones de implementación de políticas sociales y actividades proselitistas y electorales. Asimismo, muchos de los simpatizantes, votantes, líderes municipales y populares del PJ se vinculaban o formaban parte de la organización. En alguna medida, el tupamarismo fue una facción territorial e informal del kirchnerismo en la provincia y, en los últimos años del período, un aliado electoral. Pero la existencia de esta bicefalia y el gran potencial movilizador y disruptivo de Tupac Amaru, cuyo modus operandi nunca dejó de ser la protesta callejera, generaron una nueva división interna en el PJ. Finalmente, el doble juego territorial resultó fundamentalmente redituable para la Casa Rosada pero al gobierno provincial le provocó un creciente desgaste ante la opinión pública y ante sus propios dirigentes y seguidores, generando un paulitino quiebre que lo llevó, paradójicamente, después de un período de mejora de los principales indicadores económicos y sociales (PNUD, 2013), a la pérdida del gobierno.

Esta doble secuencia, tanto la de los años 90 como la del ciclo kirchnerista, evidencia cómo ni siquiera en el distrito cuyos movimientos sociales mostraron una mayor potencia y capacidad para sostener y organizar la protesta fue posible generar una apertura del sistema de partidos provincial a los reclamos e instituciones generadas desde la sociedad. En los '90, la principal respuesta del estado provincial fue la represión, no forjando ni el oficialismo ni la oposición una alianza con el activismo social y haciendo oídos sordos a sus reclamos. En los 2000, si bien a instancias de la presidencia el estado provincial desplegó importantes políticas públicas en apoyo a dichos reclamos y a sus portadores, los partidos políticos provinciales nunca incorporaron a la dirigencia social en su marco institucional partidario. Las organizaciones sociales siguieron operando en un plano distinto al de los partidos políticos y no fueron reconocidas por éstos como interlocutores situados en el mismo ámbito. Quizás por ese motivo, en ambos momentos históricos, los movimientos y organizaciones sociales dieron un paso adelante y generaron su propia etiqueta partidaria para competir electoralmente: con

muy poco éxito en los `90 (MOJUSO) y con mejores resultados en 2013 y 2015 (logrando FUYO 4 y 2 legisladores provinciales, respectivamente).

Esta impermeabilidad del sistema de partidos a actores políticos apoyos muestra dos cosas. En primer lugar, el tinte elitista de los partidos provinciales, que preservan el monopolio de la intermediación entre el estado nacional y la sociedad provincial para un grupo pequeño de dirigentes. En segundo lugar, la dificultad de incorporar las necesidades y demandas de grupos que representan a las grandes mayorías de la población, en línea con lo afirmado por Key (1984 [1949]).

Por otro lado, el caso de Jujuy sugiere una vía de análisis alternativa a la propuesta hasta ahora por la academia para justificar la alternancia de los sistemas subnacionales de partido predominante (Gibson, 2005). Además del vector disruptivo del “control de fronteras” que surge cuando los actores de la oposición se alían con actores federales, también existe una vía de ruptura intrapartidaria. Esta puede producirse por muchos motivos, pero la necesidad de impletar la agenda presidencial se ha evidenciado en este caso como el principal eje de esa lucha interna.

Por ende, el análisis del caso de Jujuy muestra que, tanto en el período menemista como en el kirchnerista, la alternancia también puede provocarse desde el gobierno nacional a pesar de que no haya sido expresamente buscada. Como se evidenció, la obligada implementación de la agenda neoliberal de Carlos Menem y luego de la agenda progresista de Nestor Kirchner y Cristina Fernández en provincias afines como Jujuy, generó una enorme presión en los ejecutivos provinciales provocando a la larga dilemas territoriales difíciles de resolver. En ambas etapas estudiadas, el alineamiento de los gobernadores con la agenda presidencial incentivó las tendencias facciosas de los partidos en el poder. Que esta presión termine generando una alternancia depende en gran medida de la capacidad de los partidos provinciales de procesar dichos dilemas territoriales, siendo un elemento importante en este

caso, la capacidad de mantener la cohesión interna. El estudio del caso sugiere, por tanto, que la estructura de baja competitividad de los sistemas subnacionales de partidos se modifica preponderantemente por ruptura facciosa desde adentro con apoyo nacional desde arriba (lo que ocurrió en 2015), más que por presión social desde abajo (lo que no ocurrió a pesar de una intensa y sostenida protesta en los '90).

5. EL PACTISMO CORRENTINO (1983-1999)

En el presente capítulo y en el siguiente abordo el análisis de los factores explicativos desplegados en el argumento que estructura la investigación para el caso la provincia de Corrientes. En este capítulo, en particular, analizo el final del Pactismo como cierre de una larga etapa de control del gobierno correntino por una alianza de partidos provinciales por la emergencia fugaz, desde dentro de sus propias filas, del Partido Nuevo (PaNu). En el próximo capítulo, estudio la coexistencia de reiterados gobiernos radicales (UCR) en el nivel provincial con las presidencias kirchneristas en la arena nacional. Mi hipótesis se pone a prueba en esta doble secuencia, considerando que se pueden sacar conclusiones específicas para cada uno de los ciclos.

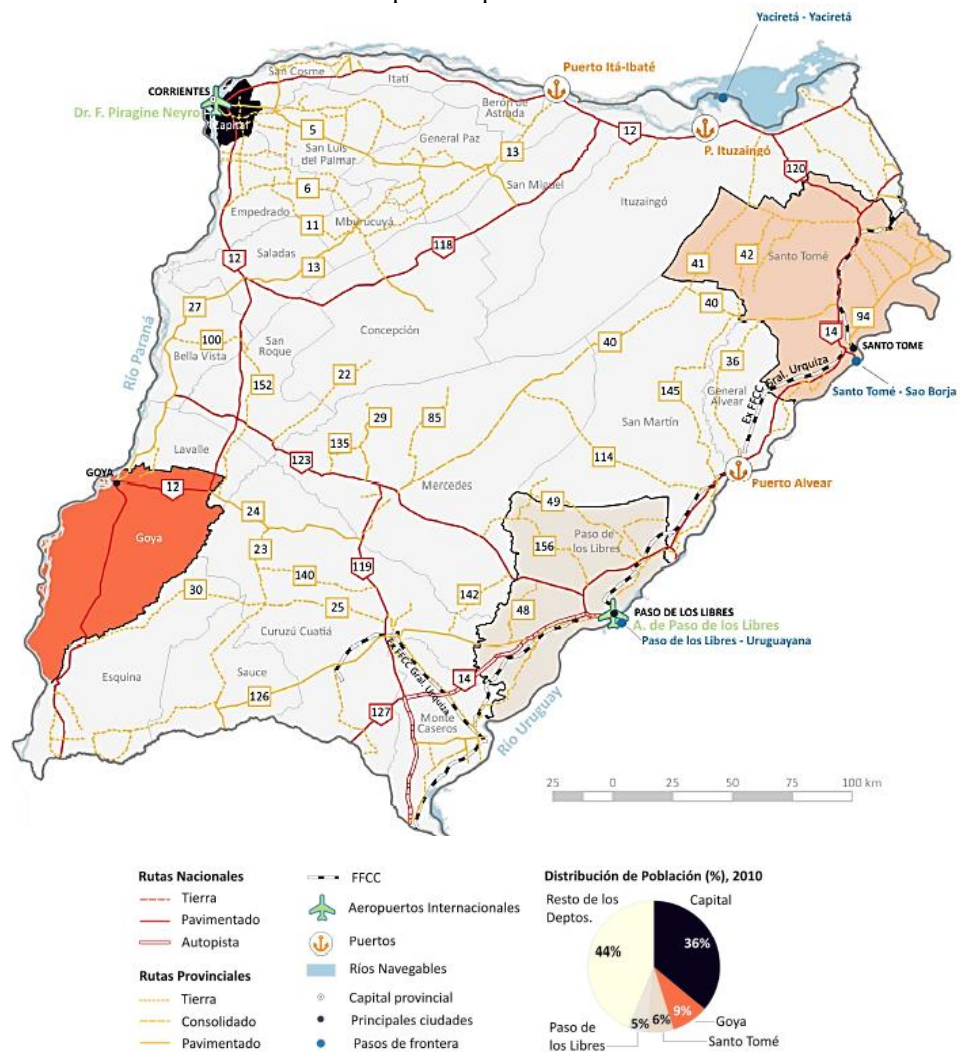
En el caso correntino, mi objetivo es sacar conclusiones acerca del modo en que, en la década de los '90, el Pacto Autonomista Liberal (PAL) logra sostener su predominancia hasta las elecciones de 1997 y, tras el rápido ascenso del PaNu y la profunda crisis que le siguió, cómo en la década siguiente vuelve a configurarse una situación de predominancia liderada esta vez por el radicalismo. El foco del análisis, nuevamente, es identificar las estrategias que el partido predominante consigue articular para mantenerse en el poder y el modo en cómo gestiona las disputas y escisiones partidarias, el vínculo con la nación y con los movimientos sociales. A diferencia del caso de Jujuy, caracterizado por una intensa protesta social (que consigue incluso presencia formal en la Legislatura provincial), en el caso correntino la protesta social es de mucha menor envergadura y el principal eje de análisis es la reiterada injerencia del gobierno nacional en la arena local, a través de una doble intervención federal (1991 y 1999). Me centraré en dilucidar cómo estos factores pueden converger para desarticular y dar por terminados los ciclos de predominancia, identificando las condiciones necesarias y suficientes para generarla.

5.1. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICO- INSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES

5.1.1. Caracterización económica de la provincia de Corrientes

La provincia de Corrientes se encuentra emplazada en el Noroeste de Argentina, en la región mesopotámica, limitando al norte con Paraguay y la provincia de Misiones, al oeste con las provincias de Chaco y Santa Fe, al sur con Entre Ríos y al este con Uruguay y Brasil.

Ilustración 3. Mapa de la provincia de Corrientes



Fuente: Informes productivos provinciales, Corrientes. Ministerio de Economía y Hacienda (2016).

La cantidad de habitantes asciende a 1.070.283 (INDEC, 2015), representando el 2,5% de la población total del país. La provincia se encuentra dividida en 25 departamentos, siendo los más poblados la Capital (36%), Goya (9%) y Santo Tomé (5%) (Censo Nacional, 2010). Su densidad de población es de 12,1 hab/km² (INDEC, 2015).

El Producto Bruto Geográfico de Corrientes representa aproximadamente el 1,1% del total país (CEPAL, 2005). Su estructura productiva está centrada fundamentalmente en el sector agropecuario. La actividad ganadera (cría de ganado bovino) es la que posee mayor tradición en la provincia, la cual se realiza combinando las siguientes formas de explotación: cría mixta de vacunos y ovinos, principalmente en el centro-sur, y mixto ganadera-agrícola. Respecto a los cultivos agrícolas, las principales producciones se vinculan al cultivo y procesamiento de arroz. La misma está concentrada en el sur y a lo largo del río Uruguay, posicionando a la provincia como la primera provincia productora de arroz del país. Por otro lado, la cadena forestal es otro de sus ejes productivos de mayor desarrollo reciente. En 2013, la extracción provincial de madera de bosque implantado se ubicó en el segundo lugar del país, después de Misiones, representando el 33% del total nacional. Finalmente, la cadena yerbatera explica alrededor del 10% del valor bruto de producción del sector agrícola de Corrientes, seguida por el empaque de frutas (cítricos dulces) y hortalizas (MHFP, 2016).

Corrientes tiene una fuerte dependencia fiscal de los fondos de origen federal. En 2017, la proporción de recursos tributarios de origen provincial sobre el total de recursos fiscales corrientes de la provincia era del 11,8% y de 15% sobre el total de los ingresos tributarios. Respecto del gasto, el 65,2% de los recursos se destinó a servicios sociales (principalmente educación, cultura y seguridad social), el 22,6% a administración gubernamental, el 6,9% a seguridad y el 5,3% a servicios económicos. La deuda pública en 2015 equivalía al 9,0% de los recursos (Contaduría General de la Provincia de Corrientes, 2018).

5.1.2. Principales configuraciones institucionales y reglas electorales de la provincia de Corrientes

La Constitución correntina aprobada en 1960 proponía un sistema de gobierno compuesto por un Poder Ejecutivo y un Poder Legislativo bicameral. La Cámara Baja estaba compuesta de veintiséis diputados elegidos considerando a la provincia como un distrito único en listas plurinominales cerradas y bloqueadas, se renovaba por mitades cada dos años y tenía un reparto de bancas por sistema D'Hondt. Esta configuración ha permanecido tras las diferentes reformas de la constitución provincial. Para las elecciones a la Cámara Alta, antes de la reforma de 1993, el territorio se dividía en tres secciones. Después de la misma, se determinó que el territorio constituyera un distrito único igual que en la elección de diputados. La Cámara Alta, desde entonces, está compuesta por trece miembros que tienen un mandato de seis años y se renueva por tercios cada dos años. Las bancas también se reparten conforme al método D'Hondt.

Antes de la reforma de 1993, la elección a gobernador y vicegobernador se llevaba a cabo en tres secciones territoriales, igual que el Senado provincial, por medio de un Colegio Electoral, con un número de electores igual al de senadores. El reparto de cargos conforme al método D'Hondt en el Colegio generaba una desproporcionalidad tal que permitía a quien sacara un mínimo de 45% de los votos en las elecciones al Poder Ejecutivo obtener la mayoría absoluta en el Colegio, pudiendo de esta manera designar al candidato de preferencia sin necesidad de negociar con los otros espacios políticos. En esta situación se encontraba generalmente el PAL, sobre todo si, como ocurría en ocasiones, el Partido Autonomista y el Partido Liberal competían separadamente en las elecciones y luego acordaban un gobierno conjunto en el marco del Colegio Electoral. Si no había previamente una fórmula conjunta o no estaba en vigor un pacto de alternancia, el gobernador era nombrado por el partido que

hubiera logrado más apoyo en número de votos. Por otro lado, los miembros del Colegio Electoral no tenían disciplina de voto, lo que otorgaba mayor margen de maniobra a los partidos.

En 1993, la Convención Constituyente eliminó el sistema de secciones y el sistema de electores e incorporó la mayoría absoluta con segunda vuelta para la elección de la fórmula gubernativa. Desde entonces, para acceder al Poder Ejecutivo se debe alcanzar el 50% más un voto de los sufragios válidamente emitidos o efectuar un *ballotage* entre los dos candidatos más votados. La reelección y la sucesión recíproca de gobernador y vicegobernador se aprobó en la reforma de 2007. Esta última, mantuvo la segunda vuelta electoral pero estableció un sistema de mayoría relativa especial. Para ser electo gobernador actualmente es necesario obtener, al menos, el 45% de los sufragios en la primera vuelta o, alternativamente, lograr el 40% cuando haya una diferencia mínima de diez puntos porcentuales sobre la fórmula que quede en segundo lugar. De lo contrario, debe desarrollarse una votación complementaria entre los dos candidatos con más votos (Fernández, 2016).

5.1.3. Caracterización del sistema político y evolución del sistema de partidos correntino: liberales y autonomistas antes de 1983

En lo político, Corrientes durante la última mitad del siglo XX es un caso paradigmático de “juego cerrado” (Behrend, 2008), es decir, es un sistema político dirigido por una elite con fuertes vínculos interpersonales que maneja también los nodos de la economía local.⁹¹ La cultura política correntina se caracteriza, además, por la solución de las crisis por medio de pactos intraelite, intra e interpartidarios. La política correntina históricamente se mantuvo relativamente aislada de las dinámicas y acontecimientos nacionales, consiguiendo aislar su sistema de partidos de las influencias externas. Corrientes

⁹¹ “La mayoría de las familias políticas provinciales pertenecen a una oligarquía terrateniente y poseen negocios en la provincia” (Behrend, 2008:67).

es la única provincia en la cual hasta el 2001 las formaciones políticas predominantes en el orden nacional (radicalismo y peronismo) habían accedido al gobierno provincial sólo excepcionalmente (la UCR en 1946, la UCRI en 1958 y el PJ en 1973) y dónde los partidos provinciales que monopolizaban el poder no provenían de los grandes partidos nacionales (PJ y UCR).

Los dos principales partidos de origen provincial, el Partido Autonomista (PAL) y el Partido Liberal (PL), son reminiscencias del conservadurismo decimonónico y por ello, previos al surgimiento del radicalismo y del peronismo.⁹² En este sentido, este distrito se configura como una verdadera excepción en el país, no comparable desde el punto de vista del origen partidario de su elite con ninguna otra jurisdicción subnacional argentina (Fernández, 2016:5). Eso implicó, históricamente, una minoritaria presencia radical y peronista en las cámaras provinciales y una casi nula influencia territorial y clientelar de dichos partidos hasta hoy.⁹³

Liberales y autonomistas, en el siglo XIX, estuvieron fuertemente enfrentados (llegando a protagonizar incluso luchas armadas), aunque hubo momentos de gobierno compartido como en 1886 (Nazar, 2015:60). Sin embargo, durante el siglo XX, pese a sus diferencias, realizaron varios acuerdos para hacer frente a quienes a nivel nacional iban surgiendo y asumiendo el liderazgo político: primero el partido radical y luego el

⁹² El PL y el PA son considerados los primeros partidos políticos provinciales del país, dada su constitución en 1856 y en 1874, respectivamente (Nazar, 2015). Los partidos provinciales en Argentina surgieron a partir del clivaje territorial centro-periferia, materializado en la lucha entre Buenos Aires y el resto de territorios del interior. En la segunda mitad del siglo XIX, las elites provinciales se aliaron en defensa de sus propios intereses al sentirse amenazados por la creciente potencia del gobierno nacional. Sin embargo, muchos partidos provinciales terminaron acordando y siendo una expresión local del conservadurismo de Buenos Aires. A comienzos del siglo XX, y particularmente con la progresiva consolidación del Partido Radical a partir de 1916, el partido conservador subsistió en muy pocas provincias. Y lo hizo principalmente como pequeñas agrupaciones políticas caracterizadas por una marcada naturaleza elitista y conservadora. A esta vertiente corresponden los dos partidos correntinos, así como el Partido Demócrata de Mendoza y Defensa Provincial Bandera Blanca de Tucumán (Ballestra y Ossoya, 1983). De todos ellos, solo el PAL tuvo predominancia en el respectivo gobierno provincial a partir de 1983.

⁹³ “En Corrientes no hay peronistas. En Corrientes no hay radicales. Hay conservadores con orientación peronista y conservadores con orientación radical” (entrevista Meixner, 22/03/2018).

peronismo.⁹⁴ Teniendo como referencia el acuerdo logrado para enfrentar a Perón en 1946, en 1961 ambos partidos conformaron el Pacto Autonomista Liberal (PAL) que se asentó en un compromiso de alternancia a la cabeza del ejecutivo y un reparto de cargos. Esta conformación gobernó la provincia entre 1963 y 1966 y en el presente ciclo democrático desde 1983 hasta 1997. Mirando retrospectivamente, el Pacto “duró 34 años y, a través de él, los conservadores de la provincia de Corrientes lograron un predominio por sobre las dos grandes fuerzas políticas nacionales: UCR y PJ” (Nazar, 2015:57-61). Así, los dos principales partidos provinciales correntinos ostentaron un cuasi monopolio de la representación política habiendo obtenido, desde su creación en el siglo XIX hasta hoy 24 gobernaciones provinciales, ya sea de forma independiente o conjunta.

Desde que ganaron su primera gobernación conjunta en 1963 hasta 1997, la alianza de los dos partidos conservadores tuvo tres interrupciones y solamente una de ellas fue una alternancia democrática: el gobierno peronista de Julio Romero en 1973.⁹⁵ Por otra parte, durante el último régimen dictatorial (1976-1983), los líderes pactistas mantuvieron vínculos muy estrechos con el gobierno militar. La pertenencia del PA y del PL a FUFEPO⁹⁶ permitió a liberales y autonomistas, durante el Proceso, mantener gran parte de sus cargos municipales y ocupar funciones públicas tanto a nivel provincial como federal.⁹⁷ En conclusión, durante el

⁹⁴ Desde la victoria de Irigoyen en 1916, el PL y el PA se aliaron electoralmente para hacer frente a la avanzada radical en los comicios provinciales, lo cual lograron a pesar de la dificultad de acordar y sostener las diversas fórmulas electorales. Por su parte, en las elecciones de 1946, Corrientes fue la única provincia del país donde el PJ no ganó la gobernación, gracias al apoyo que los conservadores otorgaron a la fórmula radical en el Colegio Electoral (Solís Carnicer, 2005).

⁹⁵ Julio Romero, por otro lado, pertenece a la una de las familias de la elite provincial y es tío de los dos líderes del PAL: Jose Antonio Romero Feris y Raúl Rolando Romero Feris.

⁹⁶ La Fuerza Federalista Popular se fundó en diciembre de 1974 por un conjunto de partidos conservadores provinciales. Estaba integrada por el Movimiento Federalista Pampeano, el Partido Demócrata de Córdoba, el Partido Demócrata de Mendoza, la Vanguardia Federal, la Fuerza Federalista Santacruceña, el Partido Renovador de Buenos Aires, el Partido Demócrata Federal de Misiones, el Movimiento Popular Catamarqueño, el Partido Federalista de Córdoba, el Movimiento Popular Provincial de San Luis, el Movimiento Popular Jujeño, el Movimiento Popular Neuquino, el Partido Renovador Federalista de la Capital Federal, el Partido Acción Chubutense, la Unión Provincial de Salta, el Partido Bloquista de San Juan y el Pacto Autonomista-Liberal (Ballestra y Ossona, 1983:200-230).

⁹⁷ FUFEPO, a diferencia de lo previsto, no pudo ser el sucesor institucional del Proceso por sus reiterados desacuerdos internos y por la falta de apoyo popular. Pero las provincias de Corrientes, San Juan y Neuquén

siglo XX la vida política de la provincia de Corrientes estuvo caracterizada por el monopolio de autonomistas y liberales, quienes “lograron una alternancia en el poder más o menos estable, haciendo salvedad de los períodos dictatoriales y las intervenciones federales” (Villarino y Sternberg, 2005:294).

Esta predominancia se caracterizó por una serie de rasgos. El primero es el carácter elitista de estas dos etiquetas partidarias. La mayoría de estudios sobre los anclajes socioeconómicos de la clase política correntina (Ossona, 1983; Solís Carnicer, 2001; Behrend, 2008 y López Villagra, 2013) confirman la gran concentración de poder en un pequeño grupo de familias con vínculos consanguíneos y con representación simultánea en las instituciones gobernantes, los medios de producción, los medios de comunicación y la Iglesia. El segundo rasgo es su carácter “conservador-popular”. Ello se evidenció en un tipo de articulación clientelar con las bases territoriales que funcionó como una copia de la red que en otras provincias era propiedad peronismo. Este vínculo, alimentó una estructura clientelar basada en la creación de puestos políticos como fuente de trabajo, que funcionó como contrapartida al sostén electoral. Sin embargo, en la cúpula, las elites partidarias no fueron permeables a los representantes de las clases populares, sino que su funcionamiento interno se rigió por un sistema de convención, donde de manera mayoritaria la dirigencias se conformaban por “notables” (Zimerman, 2005:121).⁹⁸

El tercero fue una particular comprensión histórica del federalismo. Éste protagonizó el discurso de la clase dominante con una finalidad: la de justificar y sostener el poder local. Así, el federalismo, en esta provincia desde siempre se declinó en el discurso de los dirigentes como un mecanismo para resistir las influencias y presiones de Buenos Aires y para aislar a

fueron una excepción a esa regla ya que en el año 1983 ganaron aquellas fuerzas políticas conservadoras que significaron una continuidad con el régimen anterior (López Villagra, 2013:134-139).

⁹⁸ Efectivamente, “a pesar de haber sostenido siempre un discurso eficientista del estado, desde los años 60’ autonomistas y liberales fueron los abanderados del clientelismo. Cuando terminó el Proceso de Reorganización Nacional, Corrientes tenía 22.000 empleados públicos. Cuando terminó la gobernación de Pocho Romero Feris en 1987, ya tenía 60.000, en un gobierno presuntamente no estatista” (Zimerman, 2005:125).

Corrientes del resto de la república. Esta fue la fórmula discursiva esgrimida para evitar la implantación de los grandes movimientos nacionales en el territorio correntino (López Villagra, 2013).

5.2. AUGE Y CRISIS DEL PAL Y SU DISOLUCIÓN POR EL SURGIMIENTO DEL PANU (1983-1999)

El argumento propuesto en la presente investigación plantea que la predominancia en el poder provincial de un mismo partido durante un largo lapso de tiempo solamente se altera cuando en el seno del mismo se produce una escisión de una facción que logra, para el siguiente período electoral, ser competitiva y exitosa. El éxito generalmente le estará vedado si no puede obtener apoyo adicional de construcciones políticas de base, facilitando la penetración de movimientos sociales en el sistema político-institucional formal, o de actores del nivel federal. En el caso correntino, a diferencia del caso jujeño donde la predominancia del justicialismo se quiebra solo recientemente tras 30 años de existencia, la predominancia del PAL se rompe en 1997 para dar lugar, tras un breve lapso de alternancia, a otro período de gobierno monocolor de la UCR que se sostiene hasta el momento de escribir la presente tesis (2018).

En el presente apartado examino las dinámicas internas del Pacto Autonomista Liberal y su estrategia para obtener sucesivamente el gobierno desde 1983 a 1997. También remarco la importancia de algunas instituciones electorales para el logro de la cohesión interna y para el mantenimiento de los acuerdos sellados en el marco de la coalición. Posteriormente, estudio los factores que permitieron el éxito electoral de la escisión de una facción del autonomismo encabezada por Raúl “Tato” Romero Feris (Partido Nuevo, PaNu), el modo en que se produce el resquebrajamiento del pactismo y la alternancia por primera vez desde 1983 en las elecciones de 1997. En ese momento, analizo asimismo la importancia del apoyo del gobierno

nacional al logro de dicho quiebre, después de un previo intento, fracasado, de disputar la preeminencia pactista por la vía de una intervención federal.

Para las elecciones de 1983, el PL y el PA habían decidido reanudar su tradicional alianza, pero presentando cada uno listas y formulas separadas (J.A. Romero Feris- O. Mancini por el PA y R. Leconte – J. M. García Enciso por el PL). El reparto para los puestos gubernativos se realizó, por tanto, después de los comicios, en el marco de la negociación en el Colegio Electoral.

Tabla 13. Poder ejecutivo provincial, Corrientes 1983-1999.

Período	Gobernador y Vicegobernador / Interventor	Partido	Características
1983-1987	Jose Antonio “Pocho” Romero Feris (PA) - José María García Enciso (PL)	Pacto Autonomista - Liberal (PAL)	Elección indirecta por Colegio Electoral. Cumplen período completo.
1987-1991	Ricardo Leconte (PL) – Gabriel Feris (PA)	Pacto Autonomista - Liberal (PAL)	Elección indirecta por Colegio Electoral. Cumplen período completo.
1991	Raul Rolando Romero Feris (PA) – Lázaro Chiappe (PL)	Pacto Autonomista - Liberal (PAL)	No hay acuerdo en el Colegio Electoral. No llegan a asumir.
1991	Francisco Durañona y Vedia	Interventor	
1991	Raul Rolando Romero Feris (PA) – Lázaro Chiappe (PL)	Pacto Autonomista - Liberal (PAL)	No hay acuerdo en el Colegio Electoral. No llegan a asumir.
1991-1993	Claudia Bello	Interventor	
1993	Ideller Tonelli	Interventor	
1993-1997	Raul Rolando Romero Feris (PA) – Lázaro Chiappe (PL)	Pacto Autonomista - Liberal (PAL)	Elección directa, sin Colegio Electoral. Cumplen período completo.
1997-1999	Pedro Braillard Pocard – Victor Hugo Maidana	Partido Nuevo (PaNu)	Elección directa, sin Colegio Electoral. No cumplen período completo.
1999	Victor Hugo Maidana	Partido Nuevo (PaNu)	Reemplaza al gobernador, tras juicio político. No cumple período completo.
1999	Hugo Rubén Perié .	Partido Justicialista (PJ)	Reemplaza al vicegobernador, tras juicio político. No cumple período completo.
1999	Ramón Mestre	Interventor	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Ministerio del Interior.

Habiendo obtenido mayor cantidad de votos los autonomistas, el poder quedó integrado por el candidato a gobernador del PA y el candidato a vicegobernador de los liberales, distribución que debería invertirse en las siguientes elecciones. Se renovó así la histórica predominancia, logrando la gobernación con una proporción conjunta de votos del 47% y 14 sobre 26 electores en el Colegio. El resultado fue doblemente exitoso pues el PAL duplicó los votos del partido que quedó en segundo lugar, el PJ, liderado por Julio Romero,

tío del electo gobernador y anterior personalidad que ocupara el cargo en 1973. El Pacto también logró una proporción similar de votos a diputados y senadores nacionales y provinciales, listas que también eran compartidas entre los candidatos del PL y del PA. A nivel municipal, la alianza se implementaba del siguiente modo: cada partido presentaba un candidato a intendente encabezando su lista, quien quedaba segundo en cantidad de votos, resignaba su candidatura, y quien quedaba primero era electo por las dos listas en el Consejo Deliberante (Zimmerman, 2005:119).

El nuevo gobernador, José Antonio Romero Feris, tenía una larga trayectoria política y una intensa actividad empresarial, principalmente en el ámbito mediático y deportivo (era director de un diario, de una editorial y del principal club de fútbol capitalino). Fueron años difíciles en los que el gobierno del entonces Presidente Raúl Alfonsín le retaceó recursos, provocando diversas crisis políticas.

En 1987, siguiendo la dinámica histórica y dada la imposibilidad constitucional de reelección, la propuesta electoral fue una vez más la renovación desde dentro del Pacto. Las elecciones fueron ganadas por una fórmula a la inversa de la anterior: como gobernador se proponía a quien había resignado su candidatura en 1983, el liberal Ricardo Leconte, y como vicegobernador el autonomista Gabriel Feris, tío materno del gobernador saliente. El período fue difícil ya que en 1992 el pago de salarios comenzó a ser problemático y tuvieron lugar las primeras marchas de profesionales médicos y docentes, lo que acarreó un importante desgaste al gobernador liberal. También se produjo un proceso de privatización de empresas estatales, acorde con los dictados del gobierno nacional y de las políticas neoliberales llevadas a cabo por el presidente Carlos Menem a partir de 1989. Como consecuencia, desde 1991 comenzaron a crecer los índices de desocupación que, junto a la crisis que evidenciaba el sector ganadero, hicieron que los últimos meses de la gobernación de Leconte fueran especialmente críticos en términos económicos.

En 1989 también se habían llevado a cabo los comicios al ejecutivo de la capital correntina, ya que ésta tenía lugar cada dos años. En ese momento la intendenta liberal Ana María Pando, se había presentado para su reelección. Pero el autonomismo quería conquistar la principal ciudad de la provincia y había lanzado a la competencia al hermano del exgobernador, Raúl (“Tato”) Romero Feris. Tato había sido hasta entonces un *outsider* de la política: una figura conocida principalmente en el mundo ganadero por su reiterada presidencia de las Confederaciones Rurales Argentinas (C.R.A.). Con uno de los principales diarios provinciales a su favor (El Litoral, propiedad de la familia) y el éxito de una campaña centrada en lo que se convertiría en “una nueva forma de hacer política” (menos patricia y más cercana a la gente), Tato Romero Feris ganó en 1989 sus primeras elecciones como intendente de la capital.⁹⁹

A partir de ahí, jugó sus cartas con vistas en la campaña a gobernador para las elecciones de 1991. Tenía a su favor su pertenencia a la elite tradicional, una más directa y carismática aproximación a la articulación clientelar, el apoyo de los principales medios de comunicación locales y la suerte de que, a raíz de las lógicas internas del Pacto, en 1991 era el turno del autonomismo para designar al próximo candidato (Zimerman, 2005:129):

“En 1993, la relación con Menem la tenía Pocho. Tato ahí era sólo el intendente. Pero la intendencia de Tato fue tan buena que se convirtió en el candidato natural. Por otro lado Pocho, que siempre había sido muy hábil en el manejo legislativo, pensó que podía manejar la cosa desde Buenos Aires. Ese fue su gran error” (entrevista Rodríguez, 20/03/2018).

Su exitosa gestión como intendente y el apoyo de su hermano, José Antonio Romero Feris (presidente del partido y principal dirigente político provincial en la sombra), catapultaron a Tato Romero Feris a la cumbre de las encuestas para la elección a gobernador en 1991. Sin embargo, como mi argumento sugiere, las arenas provinciales díscolas son siempre tentadoras para las necesidades del poder central. Por ello, el Presidente Carlos

⁹⁹ Su campaña a la intendencia estuvo marcada por las llamadas “caminatas”, momentos de intercambio personal entre el candidato y la gente en los barrios. Asimismo, en sus discursos siempre afloraron matices que marcaron distancia respecto de la tradicional política de comité, marcando lo que sería una de las características como gobernador (Zimerman, 2005:131 y ss.).

Menem jugaría fuerte con el fin de conquistar la provincia para su partido, interviniendo el Partido Justicialista de Corrientes unos meses antes de los comicios. El ex-gobernador de Formosa, Vicente Joga, fue nombrado interventor y desembarcó en Corrientes con un equipo capaz de asegurar al presidente el control del partido provincial y con una importante suma de recursos. Ello permitió que fuera Menem quien designara los candidatos de la fórmula del PJ: Alberto Di Filippo, intendente de Goya, como gobernador y Rubén Pruyas, como vicegobernador. Esta circunstancia fue aprovechada por el PAL para desacreditar a su rival como una invasión foránea, acusación que en la muy autorreferencial Corrientes surtió efecto. Sin embargo, el desgaste del PAL a lo largo de los años, la positiva imagen del presidente Menem a nivel nacional y la grave situación económica descrita anteriormente fueron el telón de fondo de una muy ajustada victoria pactista en las elecciones.

Ello generó una situación de empate en el Colegio Electoral por primera vez desde 1983 entre los partidos provinciales (PAL) y los nacionales (UCR y PJ), tal como muestra la tabla 18.

Tabla 14. Resultado elecciones a gobernador octubre 1991, Corrientes.

Fórmula		Partido	Cantidad de votos	%	Electores en Colegio Electoral
Gobernador	Vicegobernador				
Raúl Rolando Romero Feris (PA)	Lázaro Chiappe (PL)	Pacto Autonomista - Liberal (PAL)	171.528	43,86	13/26
Alberto Di Filippo	Rubén Pruyas	Partido Justicialista (PJ)	132.848	33,97	9/26
Noel Breard	Pedro Vischi	Unión Cívica Radical - Alianza para el Cambio (UCR-AC)	69.774	17,84	4/26

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos electorales (Tow, 2011-2018).

Con este resultado, por primera vez desde la vuelta a la democracia el PAL no podía imponer su candidato en el Colegio, lo cual desencadenó una serie de pujas internas y una importante crisis institucional. En un período que duró tres meses después de los comicios, se

llevaron a cabo arduas negociaciones para intentar alcanzar un acuerdo, sin éxito.¹⁰⁰ El conflicto también se elevó al Supremo Tribunal, que dictaminó de forma equívoca. Por su parte, el PJ pretendía pelear lo que era un logro histórico:

“Menem tenía un acuerdo con Pocho Romero Feris: que Alberto Di Filippo fuera candidato para entusiasmar a los peronistas provinciales, pero a sabiendas de que iba a ganar el PAL, porque lo tenía a Tato. Pero Vicente Joga se tomó su labor tan en serio que esta estrategia no se evidenció. Éste vino y se instaló en Corrientes y junto con Jorge Fuentes nos organizaron la campaña. Hasta ese entonces, entre 1983 y 1989, el PJ en Corrientes poco más que sobrevivía, era un partido minoritario en las cámaras, no teníamos un mango. Pero cuando Menem ganó la nación, cambió nuestra vida. Cuestión que tras las elecciones de 1991, por sistema de Colegio Electoral, nosotros teníamos 10 electores, los radicales 3 y el Pacto 13” (entrevista Meixner, 22/03/2018).

En cualquier caso, sin un sucesor designado, Leconte finalizó su mandato el 10 de diciembre de 1991 y entregó el cargo a Hugo Mancini, presidente provisional electo del Senado provincial y sucesor constitucional en ausencia de un mandatario nominado. Si bien se suponía que Mancini convocaría prontamente a nuevas elecciones, la crisis fue de tal magnitud que el Presidente Menem decretó una intervención federal. Las elecciones de 1991 a gobernador serían las últimas cuyo calendario coincidiría con el del resto provincias argentinas para el voto a dicho cargo. Y la continuidad pactista en el poder no podría reanudarse hasta fines 1993, intervención federal y nuevas elecciones mediante.

Así, el caso de Corrientes muestra como los partidos predominantes provinciales, cuando son de signo político contrario a la presidencia, tienen como una de sus principales amenazas los intentos de control del territorio por parte de los ejecutivos nacionales. También muestra como para este fin los presidentes no sólo utilizan de presiones fiscales, sino que también hacen uso de la organización de su propio partido y de la propia intervención federal prevista en la constitución. Las estrategias de control del presidente sobre los distritos provinciales que no se encuentran alineados, propone mi hipótesis, no suelen ser exitosas a menos que las mismas se sustenten sobre el poder ya acumulado por una facción disidente y escidente del partido que viene sosteniendo la predominancia en el gobierno local. Los

¹⁰⁰ Cada uno apelaba a preceptos de la constitución provincial que los favorecían en caso de empate: 1) designaba ganador a quien hubiera obtenido más votos (PJ+UCR) y 2) designaba presidente del Colegio con voto cualificado al elector más viejo (el PAL) (entrevista a Meixner, 22 marzo 2018).

intentos de quebrar de forma unilateral dicha predominancia suelen chocar con las ventajas estructurales que posee un gobierno que ya está en su cargo, principalmente, el control de los recursos públicos. Eso fue lo que le ocurrió al presidente Carlos Menem en este intento, una vez terminada la intervención y restablecida la competencia electoral.

Los principales candidatos que se presentaron para competir por la gobernación en 1993 fueron Raúl Rolando Romero Feris por el Pacto Autonomista Liberal (PAL), Alberto Di Filippo por el PJ y Carlos Roldán por la UCR. La victoria, si bien pírrica, fue obtenida nuevamente por el pactismo. De esta forma, “Tato” Romero Feris se consagró gobernador de la provincia.

Tabla 15. Resultado elecciones a gobernador de diciembre 1993, Corrientes.

Fórmula		Partido	Cantidad de votos	Porcentaje de votos
Gobernador	Vicegobernador			
Raúl Rolando Romero Feris	Lázaro Chiappe	Pacto Autonomista - Liberal (PAL)	188.383	47,73%
Alberto Di Filippo	Rubén Pruyas	Frente para la Victoria - Partido Justicialista (PJ)	148.462	37,62%
Carlos Roldán	Juan Carlos Gogorza	Unión Cívica Radical (UCR)	45.804	11,61%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos electorales (Tow, 2011-2018).

Tato Romero Feris fue una figura particular con gran capacidad de gestión, importante oratoria, buena llegada a la gente y una impronta de “caudillo populista” (entrevista Ortega, 21/03/2018). En ese momento:

“Tato consideraba que había llegado el momento de presidir el Partido Autonomista para darle un nuevo empuje, una nueva dinámica y dejar atrás lo que él denominaba “la vieja política”. Es decir, la estructura institucionalista del Pacto: esa distribución de poder que se había respetado siempre según la cual se producía una alternancia entre el PA y el PL y un estricto reparto de cargos. Quizás influido por su círculo más íntimo, interpretó que tenía la suficiente fuerza política para presidir el partido” (entrevista Nazar, 21/03/2018).

Con ese objetivo, su primer año de gobierno se caracterizó por una progresiva disputa con la Legislatura, reflejo de una creciente crisis interpersonal (de Tato con su hermano Jose Antonio), intrapartidaria (al interior del PA) e interpartidaria (entre el PA y el PL). Tato Romero Feris había tomado la decisión de poner orden en la administración pública y cortó todas las jubilaciones de privilegio de los legisladores y los sobrepagos de todas las obras

públicas (entrevista Meixner, 22/03/2018). Su discurso se centró en la idea de que “el gobierno no es un comité” (entrevista Ortega, 21/03/2018), consideración que dio lugar a reiteradas acusaciones de corrupción hacia los partidos tradicionales. Todo ello estuvo acompañado por una febril actividad de inauguración de obras y por un sostenido incremento de la planta de agentes públicos, que ayudaron a consolidar sus altos índices de popularidad.¹⁰¹

En oposición a su cuestionamiento a la “vieja política”, las Cámaras se negaron a brindarle apoyo bloqueando la legislación más relevante y no avalando la firma de empréstitos internacionales. En respuesta, Tato Romero Feris intervino la intendencia capitalina. Esta permanente disputa entre poderes frustró los intentos del ejecutivo de reducir el gasto público y de llevar a cabo su gestión con fluidez: el gobierno por decretos de necesidad y urgencia se convirtió en moneda corriente. El conflicto con el Legislativo y con la elite política tradicional fue, así, una constante para el gobernador. El conflicto intrapartidario y, por tanto, las posibilidades de discontinuar una estructura de partido predominante empezaban a configurarse.

A principios de 1995, se evidenció un creciente faccionalismo en el seno del Pacto como consecuencia del enfrentamiento del gobernador con el *establishment* político provincial.¹⁰² El enfrentamiento fue particularmente cruento con dos figuras de la política local. Por un lado, con su vicegobernador, Lázaro Chiappe, quien renunció en marzo de 1995 evidenciando el distanciamiento de Tato Romero Feris con el PL. Por otro lado, con su hermano y exmandatario, Jose Antonio Romero Feris, quien como presidente del PA continuaba siendo el principal referente político de la elite conservadora. El conflicto entre los

¹⁰¹ Entre las acciones de gobierno más importantes destacan la construcción de 24.000 viviendas con fondos del Fonavi, el Hospital Pediátrico y el Hospital de Medicina Cardiovascular provincial.

¹⁰² En una entrevista ofrecida a El Litoral del 5 de septiembre de 1995, Tato afirmaba “Si el Pacto se tiene que romper, que se rompa, tengo el apoyo de la gente” y en otra del 24 de marzo de 1995, declaraba: “No me preocupa que el Pacto se rompa, porque en estas condiciones no tiene vigencia. El Pacto debe actualizarse, necesita dentro de sí mismo un proceso de cambio, adaptarse a los nuevos tiempos que se viven”.

dos hermanos llegó al extremo con ocasión de las elecciones internas del Partido Autonomista, previstas originalmente para octubre de 1995, ya que cada uno de ellos encabezaba una de las dos listas presentadas.¹⁰³ J.A. Romero Feris nunca aceptó las aspiraciones de su hermano de lograr la presidencia y postergó las elecciones internas *sine die* sabiendo que podía perderlas. A principios de 1996, se llegó al paroxismo del enfrentamiento cuando los legisladores enviaron un pedido de juicio político al gobernador, que no prosperó gracias a las instrucciones que el presidente Menem dio a los legisladores del PJ local de votar en contra.

Así, Tato y el Partido Autonomista se fueron distanciando poco a poco: en abril de 1996 el gobernador lanzó su propia lista interna, el 8 de junio el partido suspendió su afiliación y en agosto Tato creó un nuevo partido, a los dos años y medio de asumir su cargo. La crisis política que determinaría la fractura del PA, la del PAL y el posterior surgimiento del Partido Nuevo (PaNu) tuvo lugar entre 1995 y agosto de 1996. La reciente fuerza política se conformó con escisiones del autonomismo, del liberalismo, del justicialismo, del radicalismo y algunos líderes territoriales no pertenecientes a la elite tradicional. Más tarde al PaNu se le sumó el Partido Federal dando lugar a la alianza Frente Partido Nuevo (FREPaNu).

Con esta ruptura, se cumple así la condición necesaria propuesta en mi argumento para la ocurrencia de un cambio en la estructura del sistema de partidos provincial. El posicionamiento del presidente Menem muestra asimismo el cumplimiento de la segunda condición, que es el apoyo del gobierno federal a la facción disidente. Así, la nueva etiqueta política (PaNu) se presentó de forma independiente a las elecciones de 1997. Sin embargo, como Tato no podía ser candidato a gobernador por la imposibilidad constitucional de

¹⁰³ “La cosa se empezó a poner complicada con la interna partidaria. La Convención de Curuzú Cuatiá fue un desastre. Tato quería la presidencia y la mayoría del Comité Capital, que era el más importante. Lo reclamaba porque él había sido Intendente y era el referente político de ese espacio. Pero Pocho sabía que eso implicaba ganar la presidencia del partido” (entrevista Alfonso, 21/03/2108).

reelección, lo reemplazó alguien de su mayor confianza, Rubén Darío Casco. Pero un inesperado accidente de carretera obligó a la reconfiguración de la fórmula como Brillard Pocard - Victor Hugo Maidana. Por su parte, Tato se postuló a intendente de la capital provincial.

La creación del PaNu fue entendido por la elite tradicional como una traición, ya que implicó la destrucción de la alianza gobernante conservadora después de medio siglo de existencia. El resultado electoral corroboraría este punto de vista, ya que el FREPaNu triunfó en la primera vuelta de las elecciones de 1997 con un 48% y en la segunda vuelta con un contundente 70%. Ello supuso el fin de la hegemonía del PAL, la histórica etiqueta que había dominado la política correntina durante décadas. Resulta revelador que esta circunstancia tuviera lugar tras la modificación de la constitución de 1960, la cual había establecido los mecanismos institucionales que aseguraron la prevalencia pactista a lo largo de los años. Estos fueron, principalmente, los umbrales de voto, los cortes de los distritos electorales y el Colegio Electoral como instancia de negociación para acordar el reparto de espacios políticos en función de los resultados en los comicios.

Por otro lado, el fin del PAL se generó desde dentro: “el único que podía destruir el PAL era alguien surgido de sus propias filas” (entrevista Meixner, 22/03/2018). El fin del pactismo pone en evidencia nuevamente que el pasaje de una estructura de sistema de partido predominante a otra de mayor competitividad requiere previamente la ocurrencia de una ruptura de su cohesión interna, con la posterior salida de una facción interna y su transformación en un competidor electoral.

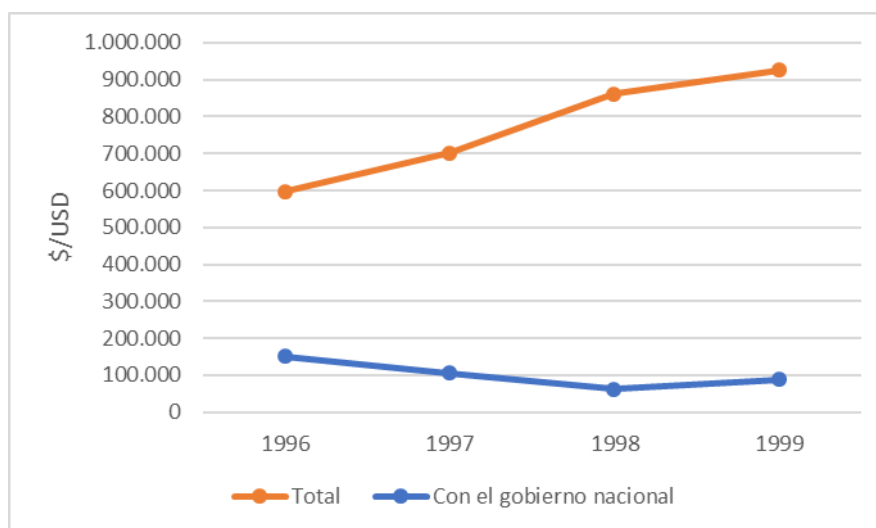
En este caso también se confirma que el éxito electoral tiene muchas más posibilidad de verificarse cuando un actor federal apoya a esa facción disidente. El apoyo de Menem a Tato Romero Feris puede deducirse de numerosos gestos, por ejemplo, del voto en contra del PJ en el juicio político pedido por la oposición. Asimismo, hubo un claro apoyo del

justicialismo correntino en la segunda vuelta, que se compensó con los logros obtenidos por Menem en el nivel nacional. Efectivamente, la contundencia de la victoria obtenida en la segunda vuelta, en la cual el FREPaNu logró un 20% más de votos que en la primera, puede explicarse por el aporte del 18% ganado por el justicialismo. Asimismo, en los legislativos nacionales, a pesar de que en la mayoría de distritos la Alianza había obtenido un importante triunfo, en Corrientes había ocurrido justamente lo opuesto: el FREPaNu, apoyado por Menem, logró los tres diputados nacionales. Por otro lado, ante la imposibilidad de reelección, “Tato” logró la intendencia de la Capital. La victoria del FREPaNu fue, así, abrumadora salvo por la cámara provincial, donde no pudo obtener mayoría dado el sistema de renovación parcial. Este se transformaría en un escollo irremontable para el nuevo gobierno.

Con un elevado endeudamiento provincial acumulado, una continua refinanciación de pasivos, una extremada dependencia de la coparticipación federal e importantes restricciones exógenas, el gobierno de Brillard Pocard se desarrolló en un marco socioeconómico adverso. Durante el menemismo, el presidente decidió postergar el ajuste en las provincias periféricas afines a cambio de apoyo parlamentario (Gibson y Calvo, 2008). Este postergamiento evidenció en dos circunstancias: suspensión de los recortes al empleo público y aumento de los subsidios federales. A lo largo de la gobernación anterior de Tato Romero Feris “provincias como Corrientes habían continuado recibiendo fondos generosos del gobierno nacional en forma de ATN y programas temporales de empleo, y se había permitido la acumulación de deudas utilizando sus fondos coparticipación como garantía” (Barrios, 2002:2). Sin embargo, durante el gobierno de Pedro Brillard Pocard, la nación fue más

exigente con Corrientes.¹⁰⁴ Como consecuencia, el gobernador debió enfrentar una economía en retracción y una política sumida en el vértigo de la inestabilidad (Barrios, 2002).¹⁰⁵

Gráfico 18. Deuda pública de la provincia de Corrientes, 1996-1999



Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía (Behrend, 2008).

En el primer semestre de 1999, el panorama había empeorado rápidamente.¹⁰⁶ Se habían producido numerosas manifestaciones de funcionarios y profesionales autoconvocados y la toma de la plaza principal de Corrientes. En junio, ante un panorama de cese de pagos y conflictos sociales reiterados, el denominado Grupo de los 18 (que reunía las bancadas de diputados del PJ, la UCR, el PAL y Acción por la República) realizó un pedido de juicio político para el gobernador Braillard Pocard argumentando, entre otras causas, la falta de respuesta a la grave crisis social y el supuesto manejo que Tato ejercía de los actos del gobierno desde su cargo de Intendente. La medida fue aprobada, lo que provocó el júbilo de la

¹⁰⁴ La reforma menemista en Corrientes: “se había reducido a la privatización de algunas empresas estatales y a la implementación de algunos planes de retiro voluntario, al congelamiento y reducciones “transitorias” de salario - encubiertas en el pago en bonos - y a la falta de garantías en las prestaciones de servicios de salud y previsión social. En este sentido podríamos decir que el proceso de reestructuración había resultado en un Estado más grande pero peor empleador” (Barrios, 2002:4).

¹⁰⁵ Para el año 1999, la deuda provincial se había triplicado en diez años y llegaba al doble del presupuesto anual (Zimmerman, 2005:169), ubicándose entre las tres provincias argentinas más endeudadas (Barrios, 2002).

¹⁰⁶ Según informaba un diario nacional, “casi el 45% de la población de la provincia trabaja para el Estado, que gasta sólo en sueldos cinco millones más de lo que recibe mensualmente de coparticipación federal. La deuda de Corrientes asciende a 1400 millones, y tiene embargados buena parte de sus recursos a futuro. Debe despedir a unas 25 mil personas, entre otros ajustes, si quiere recibir nuevos créditos” (Página 12, 14 de agosto de 1999).

multitud concentrada en la plaza 25 de Mayo. Se produjo así la súbita caída del recientemente electo gobernador, mostrando que la alianza entre Tato y Menem fue suficiente para ganar las elecciones, pero no para asegurar gobernabilidad: el poder de la élite histórica local se hacía notar, en un contexto nacional de declive de la autoridad del presidente.

A Braillard Pocard lo sucedió el vicegobernador, Víctor Hugo Maidana, pero los juicios avanzaron hasta removerlo también del cargo, pocos días después. El nombramiento del presidente de la Cámara de Senadores, el justicialista Hugo Perié, como gobernador interino desplazó completamente al PaNu del ejecutivo. A ello se sumó la aprobación por el Senado de un proyecto de intervención de la intendencia de Corrientes, lo que llevó a que Tato Romero Feris renunciara, dejando el distrito en manos de la oposición. El nuevo gobierno, autodenominado de “coalición”, reunía a los partidos justicialista, radical y al pactismo. Sin embargo, Tato Romero Feris mantenía un importante apoyo popular, el cual también se manifestaba en movilizaciones recurrentes.

En este marco, las protestas se fueron escalando hasta que terminaron ocasionando el corte del Puente General Manuel Belgrano. La espiral de conflicto continuó hasta que el 17 de diciembre de 1999, efectivos de la Gendarmería Nacional reprimieron brutalmente a los manifestantes para desalojar el puente. En el sangriento episodio murieron dos personas y 28 resultaron gravemente heridas. Ello dio lugar a que el entonces recientemente electo Presidente De la Rúa dictaminara una nueva intervención federal. La lucha entre el PAL y su facción escidente, el PaNu, provocaría así un juego de suma cero desgastando a ambos actores políticos y anulando su posibilidad de lograr el suficiente apoyo popular para volver a acceder al gobierno.

En conclusión, la dinámica interna de la elite que desde el siglo XIX ha monopolizado la economía y la política correntina no fue pacífica, ya que a lo largo de la historia se generaron distintas disputas por el control del Estado provincial. Pero la necesidad de

mantener al margen las propuestas de modernización foráneas a través de los partidos nacionales (UCR y PJ) prevaleció sobre la rivalidad interna. Esto dio lugar a una cultura política de solución de controversias a través de acuerdos (Behrend, 2008) que otorgaron un tinte particular a la política correntina. De ahí la importancia de las instituciones que a partir de 1946 adoptó tradicionalmente el pactismo y fueron la base de su predominancia. Los principales dispositivos de cohesión interna del pactismo fueron la elección indirecta del ejecutivo (Colegio Electoral), el compromiso de alternancia en el liderazgo de la fórmula y el reparto de bancas en las Legislaturas nacionales, provinciales, en los gobiernos municipales, en el gabinete y en la administración pública provincial. Estas instituciones aseguraron una sucesión ordenada y, por favorecer los consensos y permitir procesar los conflictos, evitó escisiones que generaran nuevos contrincantes electorales.

Sin embargo, la reforma de la Constitución en 1993 eliminó el Colegio Electoral e inauguró el voto directo, dando por tierra con la mejor herramienta para generar acuerdos interpartidarios. Si bien el Pacto aún logró la gobernación una vez más después de su desaparición, esa sería la última y a partir del surgimiento del nuevismo nunca más se lograría un gobierno conjunto entre el PA y el PL. Ello muestra, una vez más, la importancia fundamental de los dispositivos que facilitan la cohesión interna de los partidos predominantes para asegurar esta situación en el tiempo.

5.3. EL PANU COMO UNA EXPRESIÓN LOCAL DEL MENEMISMO

En diciembre de 1991 el PAL por primera vez no pudo validar a su candidato a la gobernación por el empate ocurrido en el Colegio Electoral. La crisis intra-élite estaba servida y fue percibida por Carlos Menem como una excelente oportunidad para ubicar a la provincia del NEA bajo su control partidario. Sin embargo, las dificultades en la política local preexistieron a la intervención federal:

“La intervención vino a partir de la crisis política nuestra, entre correntinos, porque empezaron a comprar convencionales (...). La crisis fue brutal y ya nos estábamos por agarrar a los tiros. Fue impresionante.

Nosotros teníamos nuestros convencionales custodiados las 24 hs. Los mandábamos a Paraguay a dormir. Era radicales contra peronistas y nosotros en el medio” (entrevista Ortega, 21/03/2018).

La crisis desencadenó la primera intervención federal del presente período democrático. El interventor, Francisco Durañona Vedia (figura vinculada al partido conservador UCeDe y de trayectoria militar), llegó a Corrientes en febrero de 1992 con la promesa de elecciones en agosto de ese mismo año. Sin embargo, la existencia de una baja intención de voto para el candidato justicialista hizo que el presidente Menem postergara los comicios, dilatara la intervención en el tiempo y ampliara su objeto para cubrir la de los partidos liberal y justicialista.¹⁰⁷ Esta decisión no fue bien acogida por la población y la llegada de la nueva interventora, Claudia Bello y su brazo político, el formoseño Vicente Joga, fue resistida con protestas:

“El objetivo de Bello era eliminar como opción política a los partidos provinciales. Pero no lo lograron porque salimos a combatir. Fue una época muy violenta. Era el “Far West”. Vos te parabas ahí en la esquina y de golpe: ¡pah! los autos de los funcionarios formoseños volaban por los aires. Si no hubiera sido por el arraigo político del PAL, no habiéramos sobrevivido a la intervención” (entrevista Ortega, 21/03/2018).

Tras tomar las riendas del estado provincial, Bello llevó a cabo una estrategia de acecho judicial de los funcionarios de la anterior gestión del PAL, en general, y de los Romero Feris en particular, a quienes acusó de beneficiarse de fondos públicos a través de contratos de obras para la constructora EACSA (propiedad de la familia), préstamos impagos al Banco Provincia y otros delitos. También redujo el gasto público, decidió despidos de personal estatal y revisó las contrataciones públicas. Con estas acciones, Bello quiso demostrar que “la elite había hecho uso del estado provincial para la promoción y desarrollo de sus propios intereses económicos” (Behrend, 2008:107). Las elecciones se realizaron finalmente en diciembre de 1992, con el apoyo público de la interventora Bello al candidato justicialista Di Filippo y con Tato Romero Feris como candidato pactista. Sin embargo,

¹⁰⁷ El mismo candidato apoyado por el presidente, Di Filippo, anunció a la prensa que él personalmente había solicitado al ministro del interior del gabinete nacional la intervención de los partidos opositores y de la justicia (El Litoral, 8 de agosto de 1992).

nuevamente las negociaciones en el Colegio Electoral terminaron anulándose, provocando una segunda ampliación de la intervención.¹⁰⁸

Durante esta nueva ampliación, dirigida esta vez por Ideler Tonelli, se aprobó la largamente discutida reforma constitucional, uno de cuyos objetivos principales fue la eliminación de la elección indirecta del gobernador a través del Colegio Electoral. Esta decisión fue clave, ya que dicho mecanismo electoral había contribuido tanto a asegurar la supervivencia del pactismo, como a generar las precedentes crisis políticas.

Las elecciones a gobernador, esta vez directas y con ballottage, se llevaron a cabo finalmente a fines de 1993. Para entonces, la larga y conflictiva intervención decretada por Menem empezaba a generar consecuencias negativas para el ejecutivo nacional. El presidente, a través del interventor, puso todo su caudal político a disposición de su candidato, Alberto Di Filippo, obteniendo para el PJ/FPV el primer lugar en la primera vuelta. Sin embargo, en el ballottage el PAL lo superó 48% contra 38% reanudándose, después de la interrupción intervencionista, la histórica predominancia del pactismo. Nuevamente un Romero Feris se consagraba como gobernador de la provincia. Este resultado mostró que “el Pacto pudo reciclarse y encontrar un candidato dentro de sus propias filas para enfrentar la creciente popularidad del peronismo a nivel nacional y sus posibles efectos a nivel provincial” (Behrend, 2008:94). En el ínterin, el justicialismo había desplazado a la UCR como principal fuerza de la oposición. Sin embargo, el pactismo resurgido de la intervención no sería el mismo que había gobernado históricamente.

El último año de la intervención en Corrientes coincidió con el despliegue de la estrategia del presidente Menem para las siguientes elecciones nacionales de 1995. En 1994,

¹⁰⁸ En las elecciones de diciembre de 1992, el PAL obtuvo un 40% de los votos, el PJ 37% y la UCR 17%. Pero la distribución por distritos de los electores generó el siguiente reparto de cargos en el Colegio Electoral: 12 PJ, 11 PAL y 3 UCR. Menem pretendió anunciar la victoria de Di Filippo, pero después de intensas negociaciones, los electores del PAL y de la UCR pactaron apoyar al candidato radical Noel Bréard. Sin embargo, de forma imprevista, se produjo la salida de un elector de la UCR, que se negó a emitir el voto, frustrando nuevamente la designación del cargo (entrevista Meixner, 22/03/2018).

el marco de la Convención Constituyente para revisar la Constitución Nacional y permitir la reelección de Carlos Menem, se produjo una intensa negociación con los principales líderes provinciales para sacar adelante la reforma. Entre ellos se encontraba Jose Antonio Romero Feris, quien hizo que todo el bloque Autonomista Liberal votara en contra: Corrientes fue la única provincia que tuvo mayoría de convencionales opuestos a la reforma. Ello terminó de dinamitar el vínculo del presidente con el histórico líder correntino.¹⁰⁹

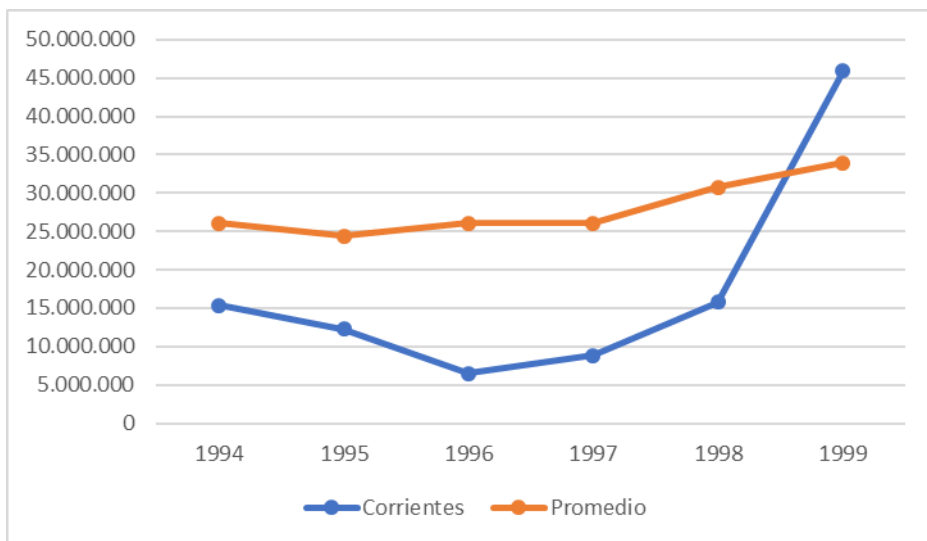
Los hechos narrados evidencian el posicionamiento del presidente Menem en la provincia de Corrientes. El gobierno nacional primero intentó lograr la victoria de sus colores partidarios con la oportunidad que implicó la intervención federal, pero la resistencia del PAL y la histórica debilidad del PJ en la provincia evitaron una victoria electoral *in extremis* en 1993. Ante esta situación, el presidente optó por otra vía: aprovechar el desencuentro entre los hermanos Romero Feris y alentar la disidencia adentro del pactismo. El antagonismo entre el presidente y Pocho Romero Feris en la Convención Constituyente evidencian esta situación. El reiterado apoyo ofrecido a la nueva etiqueta política creada por Tato Romero Feris por parte del presidente permite, entonces, calificar a la escisión del PAL como “una expresión política local aliada al menemismo” (Página12, 14 de agosto de 1999).

Muestra de ello fueron los aportes fiscales excepcionales que el distrito recibió entre 1994 y 1999, particularmente en este último año cuando “Corrientes fue la provincia que recibió el mayor monto de ATN *per capita*, después de La Rioja” (Behrend, 2008:55). Así como la posibilidad de no aplicar más que superficialmente el modelo de ajuste económico que proponía el Ministerio de Economía (Barrios, 2002). El apoyo político del presidente se manifestó además en coyunturas concretas como las instrucciones de Menem al partido justicialista correntino de votar contra el juicio político abierto a Tato en 1996 (gracias a lo cual éste no prosperó) y de apoyarlo en el ballottage de las elecciones de 1997 (lo cual

¹⁰⁹ A pesar de ello, la reforma fue aprobada finalmente en 1994, lo que permitió la reelección de Menem al año siguiente (1995).

ensanchó el margen de victoria de Pedro Braillard Pocard sobre el candidato pactista). El presidente, en contrapartida, obtenía el apoyo de los legisladores afines a Tato Romero Feris en las Cámaras nacionales y el del aparato partidario local en las elecciones nacionales (que le aseguraron un 43% en Corrientes en las elecciones de 1995).

Gráfico 19. ATN recibidos entre 1994 y 1999 por el promedio de provincias vs. Corrientes, en pesos (1 ARS=1USD).



Fuente: Behrend (2007:55).

En conclusión, Menem y Tato Romero Feris fueron aliados y pudieron coordinar sus estrategias en una lógica multinivel, lo que permitió que cada uno lograra sus objetivos políticos en la arena local y nacional. Este vínculo le aseguró a Tato el necesario apoyo político y financiero para concretar su salida del PAL y salir victorioso en las elecciones de 1997. Sin el respaldo del aparato menemista muy probablemente le hubiera sido imposible compensar el gran poder acumulado por los líderes conservadores a lo largo del tiempo en la provincia. Sin embargo, la falta de un modelo económico sostenible y la capacidad de respuesta de la elite tradicional hicieron que el liderazgo nuevista fuera fugaz y, finalmente, solo una expresión de la crisis del PAL. La agudización de la espiral de la deuda provincial y el decreciente apoyo económico del gobierno nacional debido a la crisis que se iba apoderando el país, hicieron que en 1998 la situación fuera insostenible. Pedro Braillard

Poccard no pudo pagar salarios a tiempo hacia finales de ese año y la crisis social sobrevino a lo largo de los doce meses siguientes.

A nivel nacional, la imposibilidad de conseguir una nueva reelección de Carlos Menem y la improbable circunstancia de que el justicialismo ganara los comicios presidenciales de 1999, llevaron al gabinete a responsabilizar a los equipos provinciales por sus quebrantos financieros y a desentenderse del costo político. La situación de “pato rengo” del presidente también fue determinante para entender la paulatina retirada del apoyo a los gobernadores con los que había negociado (Zimmerman, 2005:170). Así, el Ministro de Economía exhortó a los gobernadores a “despertar del sueño efímero de imaginar que en la política descansaba el milagro de sobrevivir sin necesidad de ajuste políticamente adverso” (Pagina12,14/08/99). Por ende, con la frustración del proyecto de perpetuidad menemista en el poder, se comenzó a dismantelar el paraguas protector bajo el cual se había ubicado Tato Romero Feris.

La provincia de Corrientes es, en alguna medida, un territorio excepcional en cuanto a su vínculo con la Nación. Históricamente, ha tenido una posición sistemática de enfrentamiento con Buenos Aires. En el siglo XX dicha oposición se reforzó para preservar el espacio político de la elite local conservadora y evitar la influencia de los “partidos políticos de masas” provenientes de Buenos Aires, con su secuela de sindicalismo y movimientos de base. En el presente apartado se analizaron los reiterados intentos del presidente Carlos Menem, durante la década del '90 por controlar los destinos políticos de esta provincia, históricamente esquiva, y los factores que coadyuvaron finalmente a lograrlo. En última instancia, la crisis de predominio del PAL alrededor de 1994 y la alternancia lograda mediante la creación del PaNu solo fue posible gracias al apoyo presidencial a la facción escidente del pactismo. El fin de ciclo y la modificación de la estructura del sistema de partidos se produjo, por tanto, gracias a la confluencia de los dos factores explicativos

propuestos en el argumento de esta investigación: escisión más apalancamiento. La confluencia de ambas circunstancias muestra su condición de condiciones necesarias y suficientes.

La particularidad del caso Correntino es que debido al alto precio que tuvo que pagar el partido que provocó la alternancia (dado el férreo y sistemático embate de los partidos conservadores), el gobierno del PaNu fue particularmente fugaz (apenas dos años). La crisis fue de tal entidad que, tras su caída, no quedó ningún partido que pudiera liderar una recomposición. El radicalismo surgido como nuevo partido predominante a partir de entonces pudo llegar al gobierno y crecer gracias a la oportunidad de liderar una intervención federal apoyada por el gobierno de Alianza. Pero al hacerlo, tuvo que construir sobre las cenizas del sistema de partidos, generando una estructura completamente diferente a la anterior.

5.4. EL MOVIMIENTO SOCIAL COMO FIN DE ÉPOCA

A diferencia de lo que ocurrió en muchas provincias argentinas, en los '90 en Corrientes no hubo grandes movimientos de protesta ni serios desafíos a la legitimidad del régimen provincial hasta 1999. Ello puede explicarse por la tradición conservadora de la provincia a lo largo del siglo XX y la escasa influencia de los partidos políticos nacionales que fueron los protagonistas de una democratización desde abajo en el resto del territorio (UCR y PJ). Pero asimismo, por el recorte del incipiente proceso de democratización de la provincia que, incluso en contraste con lo ocurrido durante anteriores gobernaciones del PAL, significaron los años de gestión de Tato Romero Feris (entrevista González, 14/12/2018).

En este distrito, el único evento de movilización social de envergadura comenzó solamente con la crisis económica y social del segundo año del gobierno del PaNu, siendo gobernador Pedro Braillard Pocard. Para fines del verano de 1999, el retraso en el pago de los salarios estatales ya había generado la parálisis de todos los servicios provinciales: las escuelas, los hospitales, la judicatura y la administración pública. Así, un importante sector de

la clase media, que dependía en gran medida del estado o del poder adquisitivo de los empleados estatales, se encontraba en una ardua situación económica. Las primeras manifestaciones se generaron de forma disgregada, tanto geográfica como sectorialmente, fueron pacíficas y algunas tuvieron un tinte de procesión religiosa (Barrios, 2005). Su denominación de “autoconvocados” fue un modo de explicitar la falta de alineamiento político-partidario y de diferenciarse de los grupos más organizados que apoyaban al PaNu (Behrend, 2008:127). Destacaron, por su importancia, las marchas protagonizadas por padres de alumnos de escuelas, tanto públicas como privadas católicas (subvencionadas por el estado), pero se movilizaron también otros grupos sociales.¹¹⁰

El 7 de junio, en el contexto de un aumento sostenido de la protesta, se cortó por primera vez el puente General Belgrano que une Corrientes y su capital de la vecina capital de Chaco, Resistencia. Esta acción se reiteró varias veces en los meses siguientes. Después, los manifestantes se instalaron en la plaza principal, inaugurando la utilización de ese espacio público como centro de encuentro y protesta, lo cual se mantendría hasta diciembre de 1999. En la denominada “Plaza de la Dignidad” o “Plaza del Aguante”, ubicada frente al edificio de gobierno, se fueron instalando poco a poco hasta 200 carpas, muchas colocadas por personas autoconvocadas, pero también por sindicatos (bajo el liderazgo de ATE), organizaciones profesionales e incluso partidos de la oposición. Hasta ese momento no podía identificarse “la conformación de un movimiento único, pero si se evidenció un motivo claro: el descontento por el colapso del estado provincial (Barrios, 2005). Por ello, “la protesta, que comenzó como una demanda material, pronto se convirtió en un profundo cuestionamiento al régimen político provincial, a la legitimidad de su élite y a las prácticas políticas en la provincia” (Behrend, 2008:112, traducción propia). Los repertorios de acción colectiva fueron múltiples

¹¹⁰ “Los maestros de las escuelas estatales y católicas se declararon en huelga, los padres de niños en edad escolar organizaron marchas para exigir que se paguen los salarios de los docentes, los trabajadores judiciales, los médicos y las enfermeras se unieron, la policía se declaró en huelga y, finalmente, la Iglesia Católica, que históricamente había apoyado a los gobiernos provinciales, se convirtió en una voz de oposición desde el principio del conflicto” (Behrend, 2008:114).

e incorporaron cortes de calles, retención de servicios, marchas, escraches, cacerolazos, creación de multisectoriales, ollas populares, “abrazos solidarios”, misas, pintadas y reiterados cortes del puente General Belgrano.

La movilización representó principalmente a los sectores de clase media y a la población de la capital. La población más pobre (urbana y rural) y la proveniente del interior de la provincia pertenecían en mayor medida a los grupos que apoyaban el tatismo o no participaron de la protesta. Éstos habían protagonizado una serie de episodios de "contra-protesta" que tuvieron lugar durante el mismo período en forma de cortes de rutas, “la contra plaza”, el corte del puente, marchas y pintadas.

Finalmente, no puede analizarse el movimiento de protesta correntino sin destacar el rol de la iglesia católica. En Corrientes, la curia siempre había apoyado a los gobiernos provinciales y entre sus figuras de más alto rango se destacaron miembros de la elite tradicional. Desde las escuelas católicas y desde las homilías de los domingos las personalidades eclesiásticas apoyaron explícitamente el conflicto mientras éste se dirigía contra el gobierno del PaNu.¹¹¹ Sin embargo, con la llegada al poder del gobierno de coalición meses más tarde, el mensaje se transformó en solicitudes de apoyo por la difícil situación.

Este fue el escenario social que acompañó el exitoso intento de la elite tradicional de recuperar el poder perdido escasos meses antes de las elecciones de octubre de 1999. Como se mencionó, el conjunto de los partidos opositores (PAL, PJ y UCR) consiguieron desplazar al PaNu de las posiciones de gobierno creyendo que su llegada a la gobernación acabaría no solo con el tatismo, sino que pondría fin a la protesta.¹¹² Los manifestantes, no obstante,

¹¹¹ “Las principales figuras de la curia, los Obispos Castagna y Scaramallini, tenían un pasado vinculado a sectores conservadores de la iglesia y pertenecían a familias de la elite (en particular, a familias vinculadas al Partido Liberal). Cuando se desencadenó el conflicto, muchas protestas terminaban en la catedral y las homilías de los domingos eran claras arengas a la población” (Behrend, 2008:115).

¹¹² “Después del juicio político contra Braillard Pocard, el diputado peronista Rodolfo Martínez Llano salió de la Casa de Gobierno, se enfrentó a la plaza y les dijo a los manifestantes que habían logrado sus objetivos y que ahora podían irse a casa” (Behrend, 2008:131).

permanecieron en la plaza hasta diciembre de 1999, una vez pasadas las elecciones y anunciada la intervención, enviando un claro mensaje destituyente a toda la clase política.

Así, “ante una situación social caótica, un gobierno de coalición sin apoyo del gobierno nacional y la posibilidad de una grave fractura institucional, se abrió el juego a una nueva contienda electoral” (Villarino, 2005:299). El 24 de octubre de 1999, la fórmula presidencial De la Rúa-Álvarez ganó en la provincia con el 47,28%, apoyada en la campaña por el radicalismo local, el PAL y el PJ anti-tatista. Sin embargo, lo hizo por un escaso margen frente a la fórmula Duhalde-Ortega, que alcanzó el 42,97% con el apoyo del PaNu. Las elecciones a diputados y senadores provinciales tuvieron también un resultado muy cerrado, con la victoria del PaNu por cantidad de votos, pero mostrando una nueva configuración claramente multipartidista: los cuatro partidos principales (PaNu, UCR- Alianza, PAL y PJ) sacaron similar cantidad de cargos legislativos. Este nuevo equilibrio mostró una importante pérdida de caudal electoral del partido saliente en relación con la contienda anterior y una capitalización de la misma por el radicalismo aliancista (Villarino, 2005:300). Así, los resultados de los comicios de 1999 mostraron una modificación importante del sistema de partidos correntino respecto de sus parámetros históricos. Sin embargo, la alta volatilidad política, económica y social impedirían una transición institucional y la intervención federal sería nuevamente el modo de gestionar la crisis.

Tabla 16. Resultados elecciones a diputados y senadores provinciales, Corrientes, 1999.

Partidos / Alianzas	Diputados provinciales			Senadores provinciales		
	Cantidad de votos	Porcentaje de votos	Cargos	Cantidad de votos	Porcentaje de votos	Cargos
Partido Nuevo	118.023	28,06%	4	118.023	28,06	1
Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación (UCR + Frente Grande)	99.894	23,75%	3	99.894	23,75	1
Alianza Pacto Autonomista Liberal - Demócrata Progresista	86.871	20,65%	3	86.871	20,65	1
Justicialista	80.978	19,25%	3	80.978	19,25	1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

5.5. COMPETITIVIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE CORRIENTES DURANTE EL PACTISMO Y SU CRISIS (1983-1999)

La provincia de Corrientes en la segunda mitad del siglo XX y, en particular, desde la llegada de la democracia hasta fines de la década del '90, se caracterizó por un claro predominio de la alianza conservadora, de origen provincial, conocida como el Pacto Autonomista-Liberal (PAL). A diferencia de la gran mayoría de los distritos argentinos, en Corrientes no se institucionalizó una competencia bipartidista entre peronistas y radicales, ni una predominancia de alguno de los principales partidos nacionales, sino que estas dos fuerzas tuvieron que competir siempre por la primera minoría, sin poder disputarle el gobierno al pacto conservador local. La predominancia del PAL fue resistente incluso al intento del presidente Carlos Menem de tomar el control político del distrito mediante la intervención federal de 1992. Ni siquiera la modificación de las reglas electorales en 1993 supuso un cambio inmediato en la relación de fuerzas entre partidos. Ello se expresó no sólo en la continuidad del PAL en el gobierno tras la intervención, sino también en la baja volatilidad electoral que mostraron los comicios de 1993 y 1995 (Villarino, 2005). Puede afirmarse entonces que el alto grado de cohesión que pudo mantener la coalición histórica (PAL) preservó el sistema de partidos correntino de modificar su estructura de partido predominante:

“A mi criterio, ellos tenían un código. La estructura del Pacto siempre respetó la alternancia y siempre respetó el reparto igualitario de los cargos, sin tener en cuenta la cantidad de votos de cada partido. Esto permitió la duración del Pacto y su cohesión. Había tensiones dentro del Pacto, no era un lecho de rosas, pero siempre primaba el sentido de adhesión porque los movía la necesidad de evitar que el justicialismo llegara al gobierno. Ellos tenían miedo a que la experiencia justicialista de 1973, que fue un gobierno muy progresista, se pudiera reproducir. Porque ellos pensaban, y no se equivocaban, que una vez instalado en el gobierno un gobernador justicialista podría quedarse mucho tiempo. Ese peligro de perder el poder hacía que esa alianza superara las tensiones de manera muy, muy racional” (entrevista Nazar, 21/03/2018).

Sin embargo, el escenario cambió abruptamente con la escisión de una facción pactista encabezada por un miembro de la elite política tradicional - Tato Romero Feris - apoyada

desde el gobierno nacional por Carlos Menem. La disolución del PAL y la emergencia del PaNu generaron una rápida reorientación del voto e inauguraron una etapa de suma volatilidad. El quiebre significativo del sistema político correntino se produjo, así, con la primera elección a la que el PaNu pudo presentarse a la categoría gobernador en el año 1997. Éste se convirtió velozmente en el partido más importante y el voto opositor se fragmentó fuertemente entre el Partido Justicialista (PJ), el radicalismo (UCR) y el Pacto Autonomista Liberal (PAL), reduciendo la participación de este último a su nivel mínimo histórico desde el retorno de la democracia.¹¹³

Por otro lado, si bien la modificación de las instituciones electorales (principalmente, la supresión del Colegio Electoral y del voto por distritos para la elección del Poder Ejecutivo) no se evidenció en el año 1993 como un factor suficiente ni inmediato para modificar la estructura del sistema provincial de partidos, sí parecen haber sido instituciones necesarias para el mantenimiento de los acuerdos internos de la elite en función de los resultados de elecciones ulteriores. Después de su supresión, el PAL no consiguió procesar su primera crisis y su predominio nunca más pudo volver a configurarse (como sí ocurrió en otros distritos argentinos después de que una intervención federal reordenara el sistema de partidos (Behrend, 2016)). Como sugiere mi argumento, con la supresión de la institución de la elección indirecta se eliminaría un mecanismo clave para la resolución de los problemas internos de la coalición pactista predominante y por ende, se agotaría la posibilidad de retener el gobierno provincial en el mediano plazo. Ello pone de manifiesto la importancia de la cohesión de los partidos predominantes para sostener su dominancia y la relevancia de las instituciones electorales para cumplir este rol. Se evidencia así que el Colegio Electoral había sido una pieza clave para evitar fisuras y posibles disidencias que amenazaran la unidad de la

¹¹³ Entre 1993 y 1997, la erosión del caudal electoral del PAL y del PJ se correlaciona positivamente con el surgimiento del PaNu. La UCR, por su lado, retuvo casi la totalidad de sus votos dentro de la nueva alianza Frente de Todos (Villarino, 2005:303).

clase política conservadora. En el caso de Corrientes, se comprobó su importancia en el mantenimiento del *statu quo* anterior. Pero asimismo, su supresión no fue suficiente para generar una alternancia: solo cuando las dificultades de lograr acuerdos confluyeron con el apoyo del gobierno nacional a la fracción disidente, se produjo el resquebrajamiento del PAL. Ello evidencia que, tal como propone esta investigación, ambas condiciones son necesarias y conjuntamente suficientes.

Por su parte, el acuerdo con Tato Romero Feris le permitió al presidente Menem, por una vía indirecta, alinear el distrito correntino con su estrategia nacional, asegurar los votos de los legisladores tatistas en las cámaras nacionales y el apoyo de sus bases territoriales en las elecciones. Esta alianza le otorgó, asimismo, a Tato Romero Feris el aval político y el apoyo financiero necesario para inaugurar su “nuevo modo de hacer política”:

“Tato desarmó el esquema de poder del Pacto. Democratizó la administración pública y suprimió un montón de privilegios. Lo que hizo que se ganara rápidamente la enemistad de los que lo habían hecho llegar al poder. Los amigos autonomistas y los amigos liberales lo declararon traidor” (entrevista Meixner, 22/03/2018).

Pero el tatismo no pudo sostenerse electoralmente mucho más allá de 1999. En particular, no logró hacer frente a dos circunstancias de peso. En primer lugar, no pudo obtener el apoyo político y popular suficiente para superar la sanción que le impuso la elite provincial a su ruptura con las lógicas tradicionales. Y en segundo lugar, no supo generar una estrategia económica de medio plazo que le permitieran sobrevivir financieramente a la pérdida del apoyo nacional tras el fin de ciclo neoliberal. En esa coyuntura, la elite histórica aprovechó la crisis social y política generalizada para intentar recuperar el poder. Sin embargo, ellos también erraron la interpretación del incipiente del ciclo de protesta, la cual transcendía la crítica al oficialismo “nuevista” y se extendía al sistema político provincial en su conjunto. Así, la estrategia de recomposición de fuerzas liderada por el pactismo llegaría demasiado tarde, no conseguiría evitar el colapso y el juego político se rompería en mil pedazos. Los años de alternancia pacífica y preponderancia del Pacto habían terminado y,

aunque el PaNu había obtenido un apoyo electoral abrumador, la sostén dentro del *establishment* político haría inviable su supervivencia. Se abría así un nuevo escenario político en la provincia.

6. LA PREDOMINANCIA RADICAL EN CORRIENTES (1999-2015)

La dinámica del sistema de partidos correntino en esta segunda etapa (1999-2015) nos permite analizar la predominancia del Partido Radical (UCR) en el Poder Ejecutivo provincial durante una década y media. Y, a diferencia del caso de Jujuy, nos permite investigar las distintas dinámicas que se dan entre el gobierno nacional y el provincial cuando el signo político no coincide. Finalmente, habilita una reflexión, al igual que en el período anterior, sobre la capacidad de la intervención federal para generar o no alternancia en los gobiernos subnacionales.

En términos de los factores explicativos propuestos en mi argumento, analizaré en primer lugar el relacionado con el cierre de fronteras de las jurisdicciones subnacionales y los márgenes de intervención que tiene el ejecutivo nacional a la hora de controlar a las provincias. Mi hipótesis sugiere que, cuando se trata de partidos predominantes, una alternancia no será posible si el ejecutivo nacional pretende combatir al oficialismo subnacional exclusivamente con sus propias fuerzas territoriales, apoyando a la oposición provincial de su mismo signo. Mucho más efectivo será provocar o contribuir a la desunión del partido predominante y, posteriormente, apuntalar a una de las facciones disidentes.

Son varias las reflexiones que se pueden realizar del caso correntino durante la predominancia radical. En primer lugar, es necesario aclarar que la alternancia que se generó entre el PaNu y la UCR no siguió la misma lógica que el fin del pactismo. La alternancia que comenzó con la victoria radical del año 2001 se produjo a partir de una crisis total del sistema de partidos provincial y casi exclusivamente por la operatoria de la intervención federal. En el caso de la UCR, su participación en el sistema de partidos hasta entonces había sido muy tímida. En ello, esta alternancia no sigue la lógica explicativa propuesta en el marco teórico.

Efectivamente, el surgimiento del PaNu, apoyado por el menemismo, había desarticulado desde sus entrañas a los partidos Autonomista y Liberal, generando una crisis

que abarcó prácticamente todo el gobierno del Tato Romero Feris (1997-1999) y que detonó estruendosamente con el levantamiento social y los graves sucesos de 1999. El alineamiento de la provincia con el presidente Menem fue muy fugaz y dejó tras de sí una situación de “tierra quemada”. Este vacío de poder fue hábilmente aprovechado por el radicalismo, el cual, en una coincidencia poco frecuente de sus fuerzas en todos los niveles de gobierno, se sirvió una segunda intervención federal para afianzarse y expandirse en la provincia.

El surgimiento de una nueva predominancia obtuvo, originalmete, gran apoyo de parte del gobierno nacional de la Alianza, del mismo signo político, pero en el territorio provincial se activaron fuerzas en principio completamente nuevas. En 1999 coincidió con un cambio de rumbo en los dos niveles, nacional y provincial, generándose un punto de inflexión o coyuntura crítica en ambas dimensiones, pero a partir de ahí la política provincial se independizó en gran medida de las lógicas federales. Su signo partidario contrario al del ejecutivo nacional generaría tres etapas y, en consecuencia, tres modalidades de intento de control por parte de la nación y de supervivencia por parte del gobierno provincial. Una primera, donde el gobierno central de signo radical pudo aprovechar la desarticulación del pactismo histórico y la crisis del sistema de partidos para asumir, a partir de su propia militancia, un nuevo liderazgo en la provincia. Cuando sobrevino un cambio de gobierno a nivel central, ante una provincia de signo contrario, aquel apostó por negociar un gobierno subnacional mixto. En esta segunda etapa, el gobierno radical correntino desde 2001 a 2009 maniobró hábilmente y negoció con los gobiernos nacionales de diferente color político que fueron ocupando la Casa Rosada, logrando el apoyo sucesivo de la Alianza, del Duhaldismo y del Frente para la Victoria (kirchnerismo). Las elecciones provinciales del 2009 generon una coyuntura crítica por la desaparición de las condiciones de negociación y ambos gobiernos, nacional y provincial, optaron por competir electoralmente. En este tercer momento, ambos gobiernos mostraron una situación de mayor fortaleza y afianzamiento por llevar ya varios

años en el poder. El radicalismo correntino ganó las elecciones del 2009, pudo mantener su independencia y consolidar su situación de predominio sin mayores amenazas hasta el fin del período bajo análisis, no sin sufrir varios intentos de control por parte del ejecutivo liderado por el kirchnerismo. Como sugiere mi argumento, estos intentos de provocar alternancia en el gobierno provincial no fueron exitosos porque en ambas ocasiones (2009 y 2013) la Casa Rosada decidió jugar con sus propias fuerzas territoriales en vez de apoyar a una facción escidente del oficialismo. Así, una década más tarde los actores del radicalismo local consolidaron su potencia y consiguieron sostenerse en la gobernación: la llegada del gobierno de Cambiemos en 2015 no hizo sino afianzar esta preeminencia.

Respecto al segundo factor explicativo, mi argumento propone que la predominancia puede sostenerse si hay una buena gestión de la interna, es decir, si el oficialismo consigue evitar escisiones facciosas o neutralizarlas. La predominancia radical en Corrientes avala este supuesto. Los radicales correntinos, desde el 2001 en adelante, comprendieron la necesidad de eliminar posibles opositores y ampliar su base de sustentación hacia una gran cantidad de pequeños partidos locales que fueron magistralmente gestionados por la figura de Ricardo Colombi, cuyo liderazgo pragmático fue otro de los mecanismos fundamentales de cohesión. Varios métodos se utilizaron: el uso del “dedazo” en la resolución las crisis de sucesión, la estructuración de las elecciones sobre la base de una suerte de Ley de Lemas y la permanente apertura a la negociación con actores intra e interpartidarios.

Finalmente, respecto del tercer factor explicativo que propone que la protesta social puede ser una amenaza para el partido en el poder si consigue aliarse con la disidencia, es necesario aclarar que los levantamientos de 1999 contra el PaNu fueron los últimos de entidad a nivel local. La predominancia radical en Corrientes supo aprovechar el histórico control conservador sobre los grupos sociales y el fulminante desmantelamiento que Tato Romero Feris había hecho de la incipiente organización sindical y popular en el distrito. En sus quince

años de gobierno, la movilización social nunca volvió a poner en jaque al gobernador. Solamente un levantamiento de grupos patronales vinculados a actividad agropecuaria tuvo un rol definitivo en los alineamientos políticos a nivel provincial (y nacional) en el año 2008, y éstos fueron muy hábilmente cooptados y apoyados por la facción prevaleciente del gobierno radical. Por tanto, los movimientos sociales no pusieron en jaque, en ningún momento, la estructura de partido predominante en el nivel subnacional.

De este modo, en este segundo período, la política correntina se apartó de su tradición histórica de predominio de partidos provinciales y a partir del 2001 el radicalismo local, en concierto con actores subalternos del justicialismo y otras fuerzas, pasaron a ser los actores protagonistas de la dinámica subnacional. La mayor presencia de estas fuerzas revirtió el tradicional aislamiento del sistema de partidos correntino inaugurando, con la segunda intervención federal (1999-20011), un proceso de parcial nacionalización partidaria. En todo caso, la mencionada predominancia se produjo en un contexto típico de la política subnacional: gran pragmatismo, baja ideologización y altos grados de mestizaje. A continuación, analizaré de modo independiente la ocurrencia de estos tres factores explicativos.

6.1. UN SERPENTEANTE Y PRAGMÁTICO VÍNCULO CON LA NACIÓN

El caso correntino fue seleccionado para la presente investigación justamente porque tiene la particularidad de haber sostenido en el gobierno subnacional, durante la mayor parte del período democrático, un partido de signo contrario al prevalente en el nivel federal. Esto permite que se activen las lógicas causales que subyacen a mi primer factor explicativo ya que si ambos gobiernos hubieran sido del mismo color partidario (como en el caso de Jujuy) no habría motivos por parte del ejecutivo nacional de querer provocar una alternancia en el nivel provincial. Veremos así, en este caso, como esta dicotomía de alineamientos programáticos e

ideológicos es gestionada con el objetivo de “salvaguardar las fronteras subnacionales” (Gibson, 2005) y evitar el fin de la situación de predominancia. Durante este período (1999-2015), el vínculo entre la arena provincial y la arena nacional estuvo regido por tres lógicas diferentes: una primera etapa de formación de una nueva fuerza con poder de fuego en la arena subnacional bajo el amparo de una intervención federal, una segunda, de afinidad entre los dos niveles de gobierno y, una tercera etapa, de oposición.

En el ciclo de protesta relatado en el capítulo anterior, meses antes de la intervención que declaró Fernando de la Rúa en octubre de 1999, se llevaron a cabo elecciones para la renovación parcial de la Legislatura provincial (como Corrientes está desfasada en el calendario electoral, ese año no hubo elecciones a gobernador). El resultado en el senado provincial fue bastante igualado para las principales cuatro fuerzas políticas, otorgando a cada una entre un cuarto y un quinto de los votos (PaNu 28%, PAL 21%, PJ 19% y UCR 24%) y una banca a cada partido. Se formalizó así el desmoronamiento de los dos partidos provinciales históricos, PA y PL, se evidenció un escenario de multipartidismo y la aparición de una situación de paridad de fuerzas, caldo de cultivo para el surgimiento de un nuevo liderazgo.

Durante la campaña electoral (segunda mitad de 1999) y como consecuencia de la doble destitución de Braillard Pocard y Víctor Hugo Maidana, se había generado un gobierno de coalición encabezado por el presidente del senado provincial, el justicialista Hugo Perié. El resultado de las elecciones legislativas generó un cambio en la presidencia del senado y, por tanto, una nueva figura responsable de la gobernación interina. Sin embargo, Perié se negó a entregar el poder al nuevo mandatario, generando la extraña situación de contar con dos gobernadores en la provincia. La élite política provincial estaba nuevamente involucrada en una intensa disputa interna. En un primer momento se intentó una solución institucional “al estilo correntino”, en el sentido de acordar entre todos los partidos la persona

a designar, pero no funcionó. Las diferencias intraelite y la esperanza de algunas fuerzas respecto del beneficio que les podía reportar una intervención, impidieron alcanzar un acuerdo. Varios líderes partidarios correntinos habían empezado a entablar negociaciones con el recientemente electo ministro del interior, el radical Federico Storani, para influir en el nombramiento de un interventor (Behrend, 2008:156). Finalmente, un año de levatamiento popular en las calles, una situación de crisis fiscal y un tenso clima entre las fuerzas políticas locales justificaron la declaración de intervención federal por el recientemente nombrado presidente de la República, Fernando de la Rúa (UCR). Igual que en su momento había hecho Carlos Menem (sin éxito), de la Rúa aprovecharía la situación para favorecer las posibilidades de su partido en la provincia. El radical cordobés Ramón Mestre fue la figura elegida para encabezar esta misión.¹¹⁴

Mientras el ex gobernador Tato Romero Feris seguía preso, Ramón Mestre llegó a Corrientes con todo su equipo, el cual incluía a Oscar Aguad, a cargo de la intervención del municipio de la capital. Un año después, Mestre asumió como ministro del interior en el gobierno nacional de la Alianza y Aguad lo suplantaría como interventor federal.¹¹⁵ La gestión de Mestre y Aguad fue considerada poco transparente por algunos los entrevistados¹¹⁶ y se les atribuye un intencionado manejo del proceso electoral.¹¹⁷ Durante este período, una liga de seis intendentes radicales se vinculó fuertemente con los dos sucesivos interventores al punto de que la fórmula radical para las elecciones del 2001 surgió finalmente de este grupo.

¹¹⁴ Ramón Mestre (UCR) había terminado recientemente su doble gobernación en Córdoba y acababa de perder la provincia a manos del peronista Juan Manuel de la Sota.

¹¹⁵ Según algunos entrevistados, “la acción de las intervenciones es siempre una pérdida de funcionamiento democrático, no hay espacios de participación. De todas maneras, las tres intervenciones de Menem estaban circunscriptas al Poder Ejecutivo provincial, el resto de los poderes de alguna manera funcionaban y hacían al juego democrático, aunque con mucha debilidad. La intervención propuesta por el gobierno radical, por el contrario, abarcó a los tres poderes provinciales, ejecutivo, legislativo y judicial, y a la intendencia de la capital, es decir, fue una intervención absoluta muy cercana a una situación de emergencia” (entrevista Gonzalez, 14/12/2018).

¹¹⁶ Varios entrevistados mencionaron la posibilidad de haber manipulado los padrones electorales desde el ministerio del interior federal aprovechando la simultaneidad de su control de los tres poderes por intermedio de la intervención provincial y del municipio capitalino.

¹¹⁷ “Mestre se propuso, sin oposición, como el “armador” del juego político para el año 2001” (Villarino et al., 2005:301).

Entre ellos se encontraba Ricardo Colombi.¹¹⁸ Éste había tenido una muy buena gestión durante la administración tatista y cuando Mestre llegó a la provincia era intendente del Municipio de Mercedes.

La competencia en el 2001 fue muy reñida. Para esta ocasión se sostuvo el Frente de Todos (FDT), una alianza que se había creado para las elecciones de 1997 donde convergía la UCR con otros espacios. En esta caso, con el sector duhaldista del PJ y el Partido Liberal. El frente propuso como candidatos a Ricardo Colombi (por la UCR) y Eduardo Galantini (por el PJ).¹¹⁹ El principal contrincante del FDT en los comicios fue una alianza del PaNu con el sello oficial del PJ, de orientación menemista (FREPaNu). Durante la intervención, el PJ nacional había intervenido el PJ provincial y a partir de ahí el sello PJ de Corrientes se había aliado formalmente con el PaNu. La misma presentaba como candidatos a Tato Romero Feris (por el PaNu) y a Felix Machado (por el PJ).¹²⁰ Así, las dos fórmulas estuvieron integradas por referentes justicialistas en la vicegobernación. El modo de organización de estos frentes respondió fundamentalmente a razones pragmáticas (búsqueda de mejores ofertas y oportunidades de los dirigentes en los distintos espacios políticos) y no ideológicas. En esta misma lógica habrán de entenderse las sucesivas alianzas que se produjeron en la provincia de ahí en adelante.¹²¹

En la primera vuelta electoral el FREPaNu salió victorioso por 43% contra 41% del FDT. Por su parte, el FDT logró obtener igual cantidad de senadores provinciales y apenas un

¹¹⁸ La liga de intendentes incluía a Vignolo en la capital, Cela en Goya, Peteco Visnky en Paso de los Libres y Galantini en Monte Caseros. La figura de Ricardo Colombi no fue la única que había barajado la UCR para la gobernación, también se había pensado en Sergio Flinta, presidente del partido, y en Vignolo, quien luego fuera intendente de la capital (entrevista Flinta, 21/03/2018).

¹¹⁹ Eduardo Galantini era un referente del duhaldismo en el nivel provincial. Algunos entrevistados sugieren que la conformación de la fórmula Colombi-Galantini se gestó al calor de las conversaciones entre Eduardo Duhalde y Raúl Alfonsín en el senado de la nación a lo largo del año 2001 (entrevista Gonzalez, 14/12/2018).

¹²⁰ A pesar de la sentencia judicial que había recaído sobre Tato Romero Feris, la Corte Suprema de Justicia de la Nación lo había habilitado para presentarse como candidato a gobernador y así desarrolló su campaña desde la cárcel.

¹²¹ “La última elección que tuvo un sesgo ideológico fue la de 1991, cuando en el Colegio Electoral el radicalismo y la democracia cristiana decidieron apoyar al candidato del PJ en contra de las fuerzas provinciales conservadoras y retardatarias.... Pero esa circunstancia no se volvería a repetir” (entrevista Meixner, 22/03/2018).

diputado provincial menos que el FREPaNu. Sin embargo, en el ballottage Ricardo Colombi le ganó a Tato Romero Feris por un ajustado margen (51% vs. 49%).

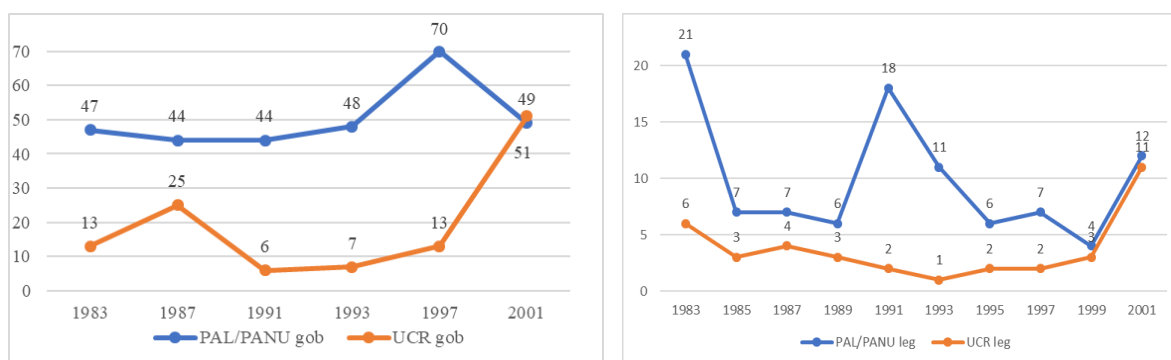
Tabla 17. Resultado elecciones a gobernador octubre 2001, Corrientes.

Fórmula				Frente-Partido	Porcentaje de votos 1ª vuelta	Porcentaje de votos 2ª vuelta
Gobernador		Vicegobernador				
Ricardo (UCR)	Colombi	Eduardo Galantini (PJ)		Frente de Todos	41%	51%
Raúl Romero (PaNu)	Rolando Feris	Felix Machado (PJ)		FREPaNu	43%	49%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

El salto electoral del radicalismo correntino antes y después de la intervención fue muy importante. El partido había tenido un desempeño moderado antes de 1999, su techo electoral previo había sido del 25% (1987), el máximo de bancas logradas había sido seis (1983) y hasta el 2001 ni siquiera había obtenido un concejal en la circunscripción donde solía lograr mayor representación, el distrito de Corrientes capital. El salto respecto del momento electoral previo fue bastante significativo.

Gráfico 20. Porcentaje de votos al Poder Ejecutivo y cantidad de bancas en la Cámara de Diputados de la UCR y el partido ganador (1983-2001)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

Sea como fuere, la alianza liderada por el radicalismo correntino asumió la gobernación provincial. Sin embargo, a escasos dos meses su plataforma de sustentación, el gobierno nacional de la Alianza, renunció al poder en medio de la crisis de 2001. Así,

Colombi perdió su apoyo federal y fue entonces cuando la figura de Galantini cobró relevancia. Si bien éste había arrastrado tras de sí a una parte muy pequeña del PJ provincial, la llegada del peronista Eduardo Duhalde a la presidencia de la nación en el año 2002 generó un vínculo directo entre provincia y Nación. Por otro lado, fue un estímulo para que el PJ correntino encarara un proceso de unificación: se llevaron a cabo elecciones internas para salir de la intervención y, al calor del poder, se reorganizó (entrevista Meixner, 22/03/2018). Galantini fue elegido su presidente. En la siguiente convocatoria electoral del 2003 para cargos ejecutivos nacionales, el PJ correntino apoyó mayoritariamente a Carlos Menem y no a los otros dos candidatos del PJ (Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saa). Sin embargo, cuando Néstor Kirchner obtuvo la presidencia, Ricardo Colombi se pronunció inmediatamente a su favor. Así comenzó una alianza que duró muchos años y reportó a ambas partes importantes beneficios.

Desde los inicios de su mandato en 2003, el presidente Néstor Kirchner (PJ) buscó articular un movimiento “transversal” que aglutinara a las distintas fuerzas progresistas. Tres motivos principales lo llevaron a elegir esta estrategia. En primer lugar, el magro porcentaje de votos (22%) que había logrado en la disputa por la presidencia. En segundo término, superar los estrechos márgenes del aparato duhaldista del PJ, su principal base política de sustentación durante la campaña. En tercer lugar, el limitado sostén que habían mostrado los gobernadores. Es decir, el presidente necesitaba compensar el déficit de capital político con el que había llegado al gobierno, construyendo espacios más amplios tanto hacia adentro como hacia afuera del peronismo. Así surgió la denominada “estrategia de transversalidad” o “concertación plural”, que pretendía ampliar estos apoyos y generar un fuerte impulso para el recientemente nombrado gobierno (Torre, 2005; Vincent y Montero, 2013).

Con este objetivo, durante el año 2004, el presidente Kirchner convocó a la reconstrucción de un proyecto nacional, sin respetar los límites del partido justicialista. La

propuesta sedujo a algunos dirigentes radicales, entre ellos a Ricardo Colombi, y a otros gobernadores como el santiagueño Gerardo Zamora, el catamarqueño Hugo Brizuela del Moral, el mendocino Julio Cobos y a una importante cantidad de intendentes en todo el país. Así, la “concertación plural” fue la herramienta que utilizó el ejecutivo nacional para construir apoyo político ahí donde el peronismo no era gobierno.

Las elecciones provinciales de 2005 permitieron un primer experimento de las lógicas transversales en la provincia de Corrientes. Por su situación particular de elegir candidatos gubernativos a contratiempo, fue el primer distrito donde se ensayó (con éxito) una fórmula mixta con un candidato radical a gobernador y un representante afín al gobierno kirchnerista, como vicegobernador. El ejecutivo nacional había heredado el vínculo que Duhalde tenía con la gobernación correntina a través de Galantini, quien fue garante del acuerdo. Los peronistas correntinos vinculados al FDT habían sugerido originalmente otra alternativa. Al viejo estilo pactista, habían propuesto revertir el orden de la fórmula provincial entonces vigente: ya que cuando el presidente había sido Fernando De la Rúa los peronistas correntinos habían acompañado, ahora que el gobierno federal era del PJ, era el turno de un gobernador peronista y un vicegobernador radical. Sin embargo, las negociaciones entre los dirigentes nacionales y provinciales, lideradas por el tradicional armador justicialista “el Chueco” Mazzón, dieron como resultado un orden inverso: Arturo Colombi (primo del gobernador saliente) y un peronista como vicegobernador, Rubén Pruyas, que ganaron las elecciones.¹²²

Así se fue conformando un radicalismo kirchnerista como un nuevo movimiento dentro de la UCR, liderado por el gobernador mendocino Julio Cobos (Cherny, Feierherd y Novaro 2010; Ollier, 2010). Formalizado tras la Convención Nacional radical de 2006, escindió al partido en dos sectores diferenciados por su adhesión o rechazo al kirchnerismo. Aquellos que se encontraban entre los primeros, acordaron replicar el experimento correntino

¹²² Ricardo Colombi había fracasado unos meses antes en la reforma de la constitución provincial para habilitar su segundo mandato y ese fue el motivo por el cual no pudo proponer su reelección.

en ulteriores elecciones subnacionales, con fórmulas al Poder Ejecutivo con candidatos mixtos. Esta situación fue fuertemente cuestionada por el aparato nacional partidario, que tomó medidas de disciplinamiento de varias de sus delegaciones provinciales, interviniendo algunas, entre ellas la de Corrientes. Arturo Colombi se convirtió así en uno de los gobernadores “radicales K”, acompañó todas las leyes del ejecutivo de Cristina Fernández en las Cámaras Nacionales y, como contrapartida, recibió significativo apoyo fiscal, lo que le permitió gestionar un importante flujo de fondos. Así, el sello Frente de Todos se fue consolidando ante el electorado correntino.

En el año 2008 se produjo un intenso conflicto entre la presidenta Cristina Fernández y los grupos que representaban los intereses de los productores agropecuarios a raíz del intento del gobierno nacional de aumentar las retenciones a las exportaciones agrícolas. El conflicto duró varios meses (de marzo a octubre) durante los cuales se produjo un *lock out* patronal, cortes de ruta y manifestaciones. El cenit de la controversia se resolvió con una votación de la ley en el Senado, que se desempató por el voto en contra del presidente de la Cámara, el vicepresidente Julio Cobos. A raíz de ello, ciertos sectores del radicalismo y del peronismo otrora afines al gobierno nacional kirchnerista, leales a sus vínculos territoriales en las zonas rurales, le retiraron o condicionaron el apoyo político a la presidenta hecho que se profundizó con la derrota del Frente para la Victoria en las elecciones de 2009. Ello supuso el fin de la estrategia de la transversalidad.

En este marco, el contexto correntino en los meses previos a las elecciones gubernativas provinciales de 2009 era complejo para el ejecutivo nacional. Para ese entonces, el que había sido su principal aliado desde el 2005, Arturo Colombi, se había encolumnado atrás del radical Julio Cobos en el conflicto con el sector agropecuario y se había convertido en el principal antagonista de la presidencia. Por otro lado, si bien el PJ provincial se encontraba relativamente compacto y alineado, el partido nunca había tenido un gran caudal

electoral. Efectivamente, el territorio correntino siempre había sido esquivo a la propuesta progresista, nacional y popular del gobierno federal, por la escasez de grupos sociales y sindicales que pudieran sumarse como posibles aliados y que apuntalaran una candidatura peronista independiente. Por ello, una vuelta a la situación anterior, con una gobernación de otro color político pero aliada, era un aceptable subóptimo para la Casa Rosada. Tanto es así que la presidencia, en principio, consideró como una opción apuntalar la figura de Ricardo Colombi (que venía construyendo su propio frente para enfrentar a su primo) con Fabián Ríos (líder del PJ local) como vicepresidente. Pero el sector de Fabian Ríos planteaba ya la necesidad de confrontar con Arturo: “esa fue la decisión por el cual fueron separadamente a las elecciones” (entrevista González, 14/12/2018). Por otro lado, la propuesta tampoco había calado en el entorno de Ricardo Colombi, quien apostaba su estrategia electoral al “correntinismo”, es decir, a la confrontación con la política nacional representada por el kirchnerismo y el alineamiento con los sectores rurales agropecuarios.

Finalmente, se planteó un escenario tripartito con Arturo Colombi por el Frente de Todos sin apoyo ni del PJ ni de la UCR nacional, Ricardo Colombi con un nuevo armado denominado Encuentro por Corrientes, apoyado por la UCR, y Fabián Ríos, por el PJ. Los resultados fueron muy ajustados en casi tres tercios, pero fue esta última opción la que no pudo pasar al ballotage:

“La jugada le salió bien a Ricardo al quedar afuera Fabian. Porque el gobierno nacional no iba a apoyar a Arturo. La presidencia se había querido asegurar que saliera alguno de los dos (Fabián o Ricardo), mirando el escenario solamente desde el punto de vista de la nación. El gobierno financió a Ricardo y solo confrontó abiertamente con Arturo. De algún modo, subestimó a Fabián Ríos... si le hubieran apostado todo a Ríos, hubieran ganado” (entrevista González, 14/12/20182018).

Por otro lado, una de las sorpresas de esta elección fue la victoria de Carlos “Camaú” Espínola por el FPV en el distrito capital, el cual concentraba el 40% del electorado.¹²³ Camaú Espínola se convirtió en la carta de la presidencia para buscar romper la hegemonía de

¹²³ Camaú Espínola había llegado a la política luego de una exitosa carrera deportiva como regatista y contaba con una excelente relación con la presidenta Cristina Fernández y con el gobernador bonaerense, Daniel Scioli.

Ricardo Colombi: fue una pieza clave en el andamiaje territorial de la presidencia en ese distrito y, para ello, recibió importante apoyo financiero directamente desde Buenos Aires. Fue justamente él quien se presentó como candidato del FPV para disputar, en la siguiente ocasión (2013), la gobernación a Ricardo Colombi. La campaña electoral entre ambos contó con un alto involucramiento de actores nacionales, tanto en apoyo al candidato kirchnerista¹²⁴ como en apoyo al frente ECO.¹²⁵ En una disputa casi concentrada en estas dos opciones, tras un resultado muy cerrado, finalmente volvió a ganar Ricardo Colombi, con un frente liderado por el radicalismo, pero integrado por otros partidos nacionales y provinciales. Esta sería la última elección gubernativa en nuestro período de análisis.

Si recapitulamos los modos en los que se expresó el vínculo entre nación y provincia en este período, observamos las siguientes características de las tres etapas consecutivas. Durante la primera, la predominancia del radicalismo surgida de la ventana de oportunidad que brindó la intervención federal no respondió a la lógica propuesta por el argumento de esta tesis. En ningún caso puede considerarse al Frente de Todos una facción del PAL o del PaNu a pesar de que arrastrara a parte de sus votantes. El PaNu fue la expresión del fin del pactismo pero no generó una nueva predominancia, sino que ésta surgió *ex novo* a partir de la limitada presencia de la UCR en la provincia. Esta configuración será retomada en el capítulo final para una complejización de mi argumento.

Lo que sí respresenta el surgimiento del FDT es lo que el presidente Menem había intentado sin éxito en 1991: capturar el distrito para el color político imperante en la nación gracias a una intervención federal. En la intervención radical de 1999-2001, el ejecutivo nacional y sus aliados territoriales tuvieron la habilidad suficiente para romper la hegemonía que hasta entonces habían tenido los partidos provinciales (PAL-PaNu), nacionalizando la

¹²⁴ Se realizaron actos con la presencia de varios gobernadores: el bonaerense Daniel Scioli, José Luis Gioja (San Juan), Jorge Capitanich (Chaco), Sergio Urribarri (Entre Ríos), Juan Manuel Urtubey (Salta), dirigentes como el presidente de la Cámara de Diputados, Julián Domínguez, y el titular de la Anses, Diego Bossio.

¹²⁵ ECO recibió un apoyo variopinto: los diputados Victoria Donda y Alfonso Prat-Gay, el senador radical Ernesto Sanz, el dirigente de la CGT Hugo Moyano y la vicejefa de Gobierno porteño, María Eugenia Vidal.

estructura del sistema de partidos provincial e inaugurando una larga predominancia radical en el distrito. El caso correntino también muestra que las intervenciones federales, si bien no siempre son exitosas en lograr un cambio de signo político, son situaciones facilitadoras para su ocurrencia. En este caso, la gran crisis política del final del nuevismo y la debacle económica del cierre de la etapa menemista en la nación, dejaron el campo yermo para nuevos actores políticos y posibilitaron el fin de la predominancia de los partidos provinciales en el sistema de partidos correntino. El surgimiento de la alianza local FDT estuvo así incentivado y facilitado por la presencia radical durante la intervención de Mestre.

La segunda etapa, que comenzó con la victoria de la dupla Colombi-Galantini, se caracterizó por el apoyo de sucesivos presidentes a la gobernación correntina. Tras la debacle del gobierno nacional de la Alianza, se lograron acuerdos con el presidente interino Eduardo Duhalde y con Néstor Kirchner, gracias a la necesidad de éstos de ampliar su plataforma de gobernabilidad. Así, desde 2001 hasta 2009 hubo una permanente sintonía entre el gobierno central (a pesar de la sucesión de partidos en la presidencia) y el gobierno provincial, durante la cual funcionaron como aliados. Eso disuadió al ejecutivo nacional de tratar de controlar la provincia, pudiendo los gobernadores, Ricardo y Arturo Colombi, resguardar sus fronteras sin mayores presiones.

Solamente el cuestionamiento de la UCR a Cristina Fernández a causa de la crisis agropecuaria del 2008 supuso un quiebre de este vínculo. A partir del 2009 se rompió la afinidad mantenida durante una década y por ello, en las elecciones de 2009 y 2013, la presidencia apostó electoralmente (sin éxito) a su propia etiqueta partidaria en la arena local, tratando de sumar nuevamente la provincia a sus filas. Ello implicó, asimismo, un apoyo fiscal mucho más limitado y condicionado hacia el distrito y la utilización de otros actores territoriales, como los municipios, para transferir fondos. Este tercer escenario apuntala la hipótesis planteada en esta investigación ya que cuando la presidencia kirchnerista quiso

ganar la gobernación del distrito apostando a sus candidatos propios (en 2009 a Fabián Ríos y en 2013 a Camau Espínola), la estrategia no obtuvo el éxito deseado.

6.2. LAS DINÁMICAS INTERNAS DEL LIDERAZGO DE LA UCR

Una de las subhipótesis que se plantean en esta investigación propone que se mantendrá un contexto de baja competitividad cuando el partido en el gobierno provincial pueda mantener cohesionadas sus líneas internas, impidiendo así que facciones disidentes se constituyan de forma independiente en actores políticos en competición con el oficialismo. En este apartado, analizamos cuales son las principales estrategias que los sucesivos gobernadores y armados frentistas liderados por el radicalismo utilizaron a tal fin en la provincia de Corrientes.

Tabla 18. Poder ejecutivo provincial, Corrientes 1999-2015.

Período	Interventor / Gobernador y Vicegobernador	Partido/Alianza
1999-2000	Interventor Ramón Mestre (UCR)	Unión Cívica Radical
2000-2001	Interventor Oscar Aguad (UCR)	Unión Cívica Radical
2001-2005	Ricardo Colombi (UCR) – Eduardo Galantini (PJ)	Frente de Todos
2005-2009	Arturo Colombi (UCR) – Tomás Pruyas (PJ)	Frente de Todos
2009-2013	Ricardo Colombi (UCR) – Pedro Braillard Pocard (PL)	Encuentro por Corrientes
2013-2015	Ricardo Colombi (UCR) – Gustavo Canteros (PJ)	Encuentro por Corrientes

Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

La victoria del FDT en el 2001 supuso que, por primera vez desde 1983, una coalición electoral integrada principalmente por fuerzas de origen estatal lograra alcanzar la gobernación correntina. A partir de entonces, la UCR, liderada la mayor parte del tiempo por Ricardo Colombi, asumió un rol central en la vida política subnacional al retener el ejecutivo en los comicios de 2005, de 2009 y de 2013. Esta etapa se caracterizó por un oficialismo con conflictos intrapartidarios, alianzas cambiantes y la construcción de un frentismo muy dinámico, asentado sobre la base de pequeños partidos provinciales y municipales en una lógica similar a la de “listas colectoras” o “Leyes de Lemas” existentes en otras provincias.

Esta configuración, que se produjo *ad hoc*, sin reforma de las leyes electorales, permitió armados de gran competencia a nivel municipal, que confluían en un gran frente provincial. No obstante, a pesar del constante cambio de etiquetas, gran parte de los antiguos nombres de la política provincial continuaron ocupando posiciones de poder.

La crisis en la que había culminado la etapa anterior tuvo a la familia Romero Feris como principal perdedor. Sin embargo, su caída de ningún modo significó el final de su poder económico o social (Behrend, 2009:157). En el plano político partidario, las elecciones del año 2001 implicaron la disolución del histórico PAL y la disgregación de sus principales figuras en distintos frentes, ya que el Autonomismo de Pocho Romero Feris conformó el Frente Cívico y Social, Tato Romero Feris lideró el Frente para la Unidad mientras que el Liberalismo se fusionó parcialmente dentro del Frente de Todos. Como ya se mencionó, estas coaliciones electorales fueron sumamente heterogéneas desde el punto de vista ideológico, convergiendo sectores considerados progresistas con elementos históricamente conservadores. En todo caso, fue el radicalismo quien supo leer mejor la ventana de oportunidad que le brindaron los acontecimientos:

“En el año 2000 a los radicales se nos presentó una oportunidad que supimos aprovechar. Hicimos la lectura de que de la crisis de los partidos provinciales debía surgir algo nuevo. Pero entendimos que para eso había que cambiar cosas dentro del radicalismo, principalmente dejar de ser un partido cerrado, ensimismado en sus valores históricos y elitista. Debíamos poder hacer alianzas. El PaNu representaba la corrupción del poder absoluto en su máxima expresión. Por eso, los autonomistas y los liberales pasaron a ser aceptables para la UCR en el 2001 y por eso decidimos hacer una alianza con el partido liberal, con un desprendimiento del autonomista y con algunos intendentes justicialistas, ya que el PJ oficial estaba con el PaNu” (entrevista Flinta, 21/03/2018).

Por su parte, las elecciones legislativas provinciales de 2003 implicaron el crecimiento electoral del FDT respecto de lo observado en la elección anterior, superando ampliamente al ya debilitado PaNu que no pudo sostener su anterior desempeño. Al año siguiente, cuando Ricardo Colombi no logró el concurso de los diputados del PaNu para modificar la

constitución provincial y habilitar su reelección¹²⁶, tres figuras se perfilaron como sus sucesores naturales: Sergio Flinta, presidente de la UCR de Corrientes, Carlos José Vignolo, entonces ministro de educación y Arturo Colombi, primo del gobernador. Finalmente, el propio Ricardo nominó a este último como su sucesor:

“La designación se hizo a dedazo: no hubo convención ni votación interna. Este sistema de nominación de candidatos mantuvo siempre muy estable la coalición” (entrevista G. Rodríguez, 20/03/2018).

Los comicios gubernativos de 2005 implicaron una profundización de la alianza entre la UCR y el PJ. El presidente Néstor Kirchner dio su acuerdo a la formación del binomio radical/justicialista formado por Arturo Colombi¹²⁷ y Tomás Pruyas.¹²⁸ En la lista de diputados nacionales, los primeros dos puestos fueron para el oficialismo estatal y el tercero para la UCR.¹²⁹ En esta elección, una parte del Partido Liberal abandonó el FDT, pero el ala liderada por el exgobernador Pedro Braillard Pocard permaneció en la alianza. En la arena provincial, estas elecciones exhibieron el escenario menos fragmentado desde el retorno de la democracia gracias a una contundente victoria de la dupla Colombi-Pruyas con el 60,6% en la primera vuelta y de la lista de diputados nacionales con el 73%, consiguiendo las tres bancas legislativas en juego.¹³⁰ Por su parte, el “Momo” Vignolo ganó la intendencia de la capital, donde se refugiaría el ala ricardista del radicalismo correntino. El desempeño electoral de la alianza radical/justicialista obtuvo así desde 2001 hasta 2005 un éxito muy contundente

¹²⁶ Los representantes del PaNu temían que una reelección de Ricardo Colombi ocluiría definitivamente el futuro de su partido (Lucía Ortega y Gustavo Rodríguez, entrevista marzo 2018).

¹²⁷ Arturo Colombi, primo de Ricardo Colombi, había sido concejal de la ciudad de Mercedes en 1989 y 1993. Desempeñó diversos cargos partidarios en la UCR provincial. Fue diputado provincial entre 1997-1999 y durante el primer gobierno de Ricardo Colombi fue designado como Secretario General de la Gobernación y Ministro de Obras y Servicios Públicos.

¹²⁸ Tomás Pruyas fue un referente histórico del peronismo provincial. Tuvo diversos cargos partidarios provinciales y también se desempeñó como legislador nacional. Luego de perder la elección de 2009, en el año 2011 fue electo senador provincial por el FPV.

¹²⁹ “En el 2005 el acuerdo se cierra personalmente con Néstor Kirchner y a nivel formal, no como en 2001 que había sido sólo con algunos intendentes peronistas. Se acordó la fórmula a la gobernación, se compartió la lista de diputados y senadores provinciales y la lista de diputados nacionales, que era lo que a Kirchner más le interesaba porque estaba “flojo” en las cámaras” (entrevista Flinta, 21/03/2018).

¹³⁰ Los dos primeros diputados nacionales habían sido designados por el ejecutivo nacional, eran los justicialistas Eduardo Galantini y María Carmona fuertemente vinculados al kirchnerismo. El tercer diputado nacional fue Ricardo Colombi, quien dejaba la gobernación.

gracias al gran pragmatismo de sus líderes y al apoyo obtenido de parte de los sucesivos presidentes. Sin embargo, la situación cambiaría en poco tiempo.

Tabla 19. Resultado elecciones a gobernador septiembre 2005, Corrientes.

Fórmula		Frente-Partido	Porcentaje de votos 1ª vuelta
Gobernador	Vicegobernador		
Ricardo Colombi (UCR)	Tomás Pruyas (PJ)	Frente de Todos	60,6%
Carlos Rubin (PJ)	Estela Angélica Robaina	Frente Unidos por Corrientes	32,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

A lo largo del 2006 se fue fraguando un progresivo distanciamiento de los dos Colombi. A comienzos del 2007 Arturo Colombi había conseguido modificar la carta magna provincial para habilitar su reelección como gobernador, lo cual agudizó la creciente disputa de poder entre ambos. El reposicionamiento de los actores en el plano nacional después del colapso de la estrategia de la “concertación plural” sería también un factor determinante en este enfrentamiento. En 2007, el kirchnerismo había consolidado su alianza con varios gobernadores radicales entre los que se destacaba Arturo Colombi, provocando la división del radicalismo a nivel nacional.¹³¹ Al poco tiempo, el comité nacional intervino la UCR correntina para forzar el apoyo de la estructura partidaria provincial a la fórmula presidencial Lavagna-Morales (UNA-UCR) contra la repretada por Fernández-Cobos. La intervención enviada por Gerardo Morales pretendía evitar que el kirchnerismo utilizara el sello radical a través de Cobos y que la ruptura entre los primos Colombi obligara a convocar elecciones internas. La solución fue entonces salomónica: el entonces gobernador Arturo Colombi conservó el sello “Frente de Todos” pero la UCR salió formalmente de esa coalición para integrarse a la propuesta de Ricardo Colombi, quien contó con el apoyo de Morales y del

¹³¹ A lo largo del 2007 la Concertación Plural había madurado con mayor intensidad en aquellos distritos donde la UCR estaba al frente de los Ejecutivos provinciales y/o municipales. En aquel entonces, los ejecutivos gobernados por radicales concertadores eran: Catamarca, Corrientes, Río Negro, Santiago del Estero y Mendoza.

interventor para su campaña a los comicios legislativos de ese año. Sin embargo, eso electoralmente no sumaba demasiados votos en Corrientes en ese momento, por lo que Ricardo Colombi tuvo que diseñar una estrategia más pujante.

Ricardo Colombi, en una maniobra muy arriesgada, terminó formalmente el vínculo con el FPV renunciando a su banca de diputado nacional y se presentó como senador provincial creando una nueva fuerza política, “Frente para los Correntinos” (FPC). Si bien en las elecciones legislativas provinciales de septiembre de 2007 esta nueva etiqueta quedó relegada al segundo lugar, obtuvo cinco diputados y dos senadores a la Legislatura local.¹³² En octubre, la fórmula del FPV al Poder Ejecutivo nacional obtuvo en la circunscripción correntina más del 54% de los votos para la fórmula Fernández-Cobos pero para diputados nacionales el FDT sufrió una fuga de aliados. Las elecciones nacionales marcaron así una profunda fractura entre las dos tendencias internas del partido radical en la arena local, cada una de las cuales se había configurado formalmente como una etiqueta electoral distinta.

“A partir de esas elecciones del 2007 el radicalismo se divide y queda un radicalismo oficialista en la gobernación de la provincia, liderado por Arturo Colombi y apartado del Comité Nacional, y un radicalismo de las intendencias más importantes, que apoyan a Ricardo Colombi. Pero este último, sobre todo después de la derrota en las legislativas, tiene que mutar. Por eso cambia el nombre: de llamarse “Frente para los Correntinos” y pasa a denominarse “Encuentro por Corrientes” (ECO), que en realidad es una alianza de pequeños partidos provinciales y territoriales. La presencia de los partidos provinciales es todavía muy gravitante en Corrientes, sobre todo en los pueblos chicos, donde hay aún mucha tradición en la cuestión electoral. Entonces, lo que hace técnicamente Ricardo Colombi es armar un partido provincial, una alianza electoral de muchos partidos políticos: va el radicalismo, va una parte del partido liberal, una parte del partido nuevo, una parte del partido autonomista ¿Qué significa que funciona como un partido provincial? Que va identificando barones preponderantes conforme en los distintos lugares que visita” (entrevista G. Rodríguez, 20/03/2018).

Las elecciones al Poder Ejecutivo provincial de 2009 fueron el escenario perfecto para dirimir esta fractura interna del radicalismo correntino. Dicha disputa se desarrolló en el marco de una nueva matriz institucional, ya que ahora regía el sistema de mayoría relativa especial que se había establecido en la reforma constitucional de 2007. Por otro lado, luego

¹³² Para las elecciones legislativas de 2007, Ricardo Colombi había pensado que podía ganar concentrando la campaña en las doce principales ciudades de la provincia. Sin embargo, eso a la postre no le resultó por el enorme peso estadístico de los votos de los restantes 57 pequeños municipios del interior. Por eso, esta derrota le supuso un gran aprendizaje y de ahí en más basó su estrategia electoral en el apoyo a los municipios más pequeños, recorriendo casa por casa y paraje por paraje toda la provincia (entrevista G. Rodríguez, 20/03/2018).

del conflicto agropecuario en el año 2008, Arturo Colombi también se había distanciado del kirchnerismo federal en línea con su colega mendocino Julio Cobos. Por tanto, las dos facciones del radicalismo se enfrentaron electoralmente sin contar, ninguna de ellas, con el apoyo del gobierno nacional. Así, la primera vuelta mostró un escenario tripartito ya que se enfrentaron los dos máximos referentes del radicalismo subnacional (el entonces gobernador Arturo Colombi por el FDT y Ricardo Colombi por ECO) y el justicialismo correntino junto con sectores del kirchnerismo que presentaron una alianza denominada “Frente Correntino por el Cambio”, apoyada por el gobierno nacional.¹³³

Tabla 20. Resultado elecciones a gobernador septiembre 2009, Corrientes.

Fórmula		Frente-Partido	% votos 1ª vuelta	% votos 2ª vuelta
Gobernador	Vicegobernador			
Ricardo Colombi (UCR)	Pedro Braillard (PL)	Encuentro por Corrientes (ECO)	36%	62%
Arturo Colombi (UCR)	Eric Martínez (UCR)	Frente de Todos (FDT)	31%	38%
Fabián Ríos (PJ)	Tomás Pruyas (PJ)	Frente Correntino x el Cambio	30%	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

El ganador de la primera vuelta fue Ricardo Colombi, quien había incorporado como vicegobernador al ex mandatario destituido por juicio político en 1999, Braillard Pocard, encarnando el liberalismo predominante de la capital. El segundo puesto fue para Arturo Colombi y el tercero fue para la fórmula justicialista Ríos-Pruyas, que de esta manera quedó afuera de la segunda vuelta.

“Si vos veías desde afuera la elección del 2009, con el radicalismo partido en dos, el PJ tenía grandes *chances*. Lo que pasa es que Ricardo tenía mucha ascendencia sobre la sociedad correntina. Pero la clave de nuestro éxito fue el marco de alianzas territoriales. Ahí armamos una suerte de Ley de Lemas pero sin que sea Ley de Lemas. Íbamos a un pueblo y teníamos a nuestro candidato a intendente, pero había otros partidos menores que no querían apoyarlo, pero sí querían estar con nosotros en la provincia. Entonces empezamos a armar listas que competían entre sí en los pueblos, pero que todas tributaban para nosotros en la provincia. Terminamos siendo una

¹³³ “El sello Frente de Todos en las encuestas era muy potente. Si a los encuestados le preguntabas a quien preferían: Arturo, Ricardo o Fabián, decían Ricardo. Pero si le preguntabas qué preferían: FDT, ECO o FPV, decían FDT. Por eso, tras las elecciones de 2007 Arturo tuvo la habilidad legal para mantener dicho sello, a pesar de que la UCR oficial saliera de esa alianza, y obligó a Ricardo a crear “Encuentro por Corrientes” desde cero contando con el apoyo de la UCR nacional y el de varios barones territoriales. La victoria no estaba asegurada para nadie” (entrevista G. Rodríguez, 20/03/2018).

aspiradora de votos porque esa competencia generó mucha movilidad. También, donde teníamos un candidato a intendente capaz que teníamos dos listas de concejales. No fue fácil hacer campaña en una situación así, pero lo conseguimos” (entrevista Flinta, 21/03/2018).

La compulsa, en contraste con los comicios del 2005, generó un escenario de ballottage en el cual la balanza se inclinó en favor de Ricardo Colombi, que alcanzó el ejecutivo al triunfar por un importante margen (62%) frente a su primo y gobernador en ejercicio (38%). Así, finalmente, el Poder Ejecutivo fue ocupado por quien *a priori* tenía menos chances de ganar por no contar con las ventajas aparejadas al oficialismo ni el apoyo del aparato estatal. Los guarismos resultan, efectivamente, llamativos porque siguiendo los porcentajes se deduce que prácticamente todo el que votó al PJ en la primera vuelta, apoyó a Ricardo Colombi en la segunda, en un contexto donde el sello oficialista Frente de Todos tenía un importante reconocimiento ciudadano.

Se pueden aventurar algunas hipótesis. Además del inteligente despliegue territorial desarrollado por ECO,¹³⁴ éste supo leer las preferencias de los productores rurales de la provincia y sacar partido de la disputa que se había generado en el 2008. Por su parte, el kirchnerismo no estaba en un buen momento y Fabián Ríos no era un buen candidato (entrevista Almirón, 11/12/2018). Por otro lado, para la presidencia el verdadero enemigo era Arturo Colombi, quien después del 2008 era visto como un traidor. Por eso, los peronistas terminaron apoyando a Ricardo Colombi en la segunda vuelta (entrevista Flinta, 21/03/2018). Otro de los grandes aciertos fue tener por bandera la provincialización: “En esta provincia, cualquier cosa que representa a Corrientes, gana: el correntinismo es una virtud y un valor que en política, empodera”. (entrevista G. Rodríguez, 20/03/2018). A fin de cuentas, para los correntinos: “Fabián Ríos representaba la opción federal, Arturo era visto como tibio y Ricardo era la verdadera oposición” (entrevista Almirón, 11/12/2018).

¹³⁴ “El resultado de la segunda vuelta también se explica porque Ricardo se presentó como el que tenía posibilidades de vencer. No teníamos un mango. Lo nuestra era pura militancia y generar expectativas. Ricardo tenía muy buenos antecedentes. Armamos todo eso por debajo, hablábamos con los intendentes...y ganamos” (entrevista Flinta, 21/03/2018).

En cualquier caso, estos comicios saldaron la escisión. Luego de la victoria de Ricardo Colombi el radicalismo se encolumnó detrás de su figura hasta el fin del período. No hubo más brecha: “Empezamos a rescatar de a poco a todos los que se habían ido con Arturo y en 2010 teníamos al partido alineado, férreo, atrás nuestro. Artaza fue el único díscolo” (entrevista Flinta, 21/03/2018). Así, el resultado de esta elección fue clave para la configuración político-partidaria del distrito y confirma el argumento propuesto en esta investigación según el cual las fuerzas políticas nacionales tendrán mucha dificultad para provocar una alternancia en los gobiernos provinciales con sistemas de partido predominante si no apoyan a alguna facción disidente del partido que ya está en el poder. Así, en el 2009, cuando el gobierno nacional kirchnerista decidió abandonar la transversalidad y lanzarse a la conquista de esta provincia rebelde con sus propias fuerzas en el territorio, no tuvo éxito.

Este armado audaz y habilidoso de Ricardo Colombi fue clave para consolidar su poder como figura política local, el cual desde entonces permaneció intacto. Comprender las estrategias de la confrontación electoral que se llevó a cabo en el 2009 resulta, por tanto, fundamental ya que ese año representó una coyuntura crítica, sentando las bases del tablero político de la provincia de ahí en adelante. Desde entonces, el radicalismo correntino pudo sostenerse como gobierno de una provincia díscola hasta 2015.

Con el tiempo Ricardo Colombi se fue alejando de la Casa Rosada, proceso que se aceleró con la muerte de Néstor Kirchner en el 2010. A partir de entonces:

“venía la plata del gobierno nacional y no iba a la gobernación, sino a los intendentes, y nosotros fuimos generando un mensaje muy localista, muy nuestro, muy provincial, que nos dio resultado. Hacíamos militancia en la gestión. Y luego el kirchnerismo nos daba una mano: nuestras elecciones siempre coincidían con su peor momento, porque son las elecciones de mitad de mandato” (entrevista Flinta, 21/03/2018).

Así, Ricardo Colombi se vio obligado a realizar una administración muy estratégica de la coparticipación, que en aquellos momentos era significativa dada la buena situación económica del país. Invertió en obras de bajo costo y gran impacto social y generó un vínculo muy positivo con los municipios: a partir de la reforma de la constitución nacional había por

ley un aumento progresivo de la coparticipación hacia abajo, el cual él duplicó de modo unilateral. Ello consolidó su armado territorial de poder político en todos los puntos de la provincia, que contrastaba con los gobiernos previos que siempre habían tratado de ahogar a los niveles más bajos de la administración (entrevista Almirón, 11/12/2018). Por otro lado, los cargos más importantes en el seno del aparato administrativo provincial se repartieron minuciosamente entre los dirigentes de los pequeños partidos coaligados en ECO, en función de los votos aportados por cada uno en cada elección. “La fórmula del éxito es correntinismo, muy buena gestión y mucho territorio. Así pudimos gobernar ocho años incluso sin la capital” (entrevista Flinta, 21/03/2018).

En términos electorales, la supervivencia estaba apuntalada por su armado similar a la Ley de Lemas, que aseguraba un manantial de votos en el nivel provincial, pero libertad por arriba y por abajo. Y en el sistemático desdoblamiento de las elecciones provinciales de las nacionales, para evitar cualquier efecto arrastre. Así, en el año 2011 en las elecciones legislativas provinciales ECO se impuso por el 47% de los votos, relegando al FVP al segundo puesto con el 34%. En las nacionales, la fórmula presidencial del FPV (Cristina Fernández-Amado Boudou) obtuvo en Corrientes el 68% de los votos, seguida por la Alianza Unión para el Desarrollo Social (UDESOS-UCR), con el 13% de los votos, cuyos candidatos eran Ricardo Alfonsín - González Fraga. Para la categoría de diputados nacionales, el FPV logró el 65% y UDESOS-UCR obtuvo el 19%. El mayor porcentaje que sistemáticamente obtuvo el FPV para los cargos nacionales muestra que la alianza territorial de Colombi agrupaba a colores partidarios que excendían al radicalismo, ya que los votos confluían en su frente solamente en el nivel provincial y se disgregan para los cargos estatales.

En el año 2013, en las elecciones provinciales Ricardo Colombi buscaba su reelección y el FPV impulsaba la candidatura de Camau Espínola, intendente de la capital desde el año

2009.¹³⁵ El escenario electoral fue muy competitivo dado que todo el peronismo correntino y el kirchnerismo estatal y provincial apoyaron la candidatura a gobernador de Espínola. Sin embargo, Colombi pudo retener la gobernación en la primera vuelta con casi el 51% de los votos (el FPV obtuvo algo más del 45%). En las elecciones para diputados nacionales se repitieron los frentes, ECO obtuvo el 47% de los votos y el FPV casi el 43%.

Tabla 21. Resultado elecciones a gobernador septiembre 2013, Corrientes.

Fórmula		Frente-Partido	Porcentaje de votos 1ª vuelta
Gobernador	Vicegobernador		
Ricardo Colombi (UCR)	Gustavo Canteros (PC)	Encuentro por Corrientes	50,78%
Carlos Espínola (PJ)	Nancy Sand	Frente para la Victoria	45,93%
Nito Artaza (UCR)	Adolfo Schneider	Cambio Popular	2,96%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

Por otro lado, la pelea por la intendencia de la capital enfrentó a Pedro Braillard Pocard (ECO), en ese entonces vicegobernador de Colombi, con Fabián Ríos (FPV) en un enroque de las candidaturas presentadas en 2009. En la primera vuelta de agosto, la alianza ECO obtuvo el primer lugar con un 47,7% de los votos, dejando a Ricardo Colombi en buena posición para el ballottage. El FPV se quedó con un 38,7% mientras que Cambio Popular sólo sacó el 8,7%. En el ballottage, finalmente, la fórmula ganadora resultó ser Ricardo Colombi-Gustavo Cantero (ECO) en la provincia y Fabián Ríos (FPV) en la capital.¹³⁶ Finalmente, en las legislativas de 2015 el frente ECO superó por amplio margen (49%) al FPV (34%)

¹³⁵ El cierre de alianzas electorales en Corrientes para el 2013 evidenció la reunión de los primos Ricardo y Arturo Colombi, que hasta ese momento habían permanecido duramente enfrentados. El gobernador Ricardo Colombi mantuvo su alianza provincial, de tinte antikirchnerista, ECO nuevamente liderada por la UCR, agrupando pequeños partidos provinciales y partidos nacionales que también estaban enfrentados con la presidencia como el socialismo y el macrismo. Ricardo Colombi fue incluso artífice de la reconciliación de los hermanos Tato y Pocho Romero Feris. El kirchnerismo inscribió el FPV, que incluyó al Partido Liberal de Corrientes de la senadora Josefina Meabe. Aunque la elección estuvo polarizada entre Colombi y Espínola, también se presentaron el senador nacional radical Eugenio “Nito” Artaza con Cambio Popular y el peronista disidente Manuel Sussini, de Compromiso Correntino.

¹³⁶ La presencia de Gustavo Canteros (histórico sindicalista del PJ) como vicegobernador en la fórmula de Ricardo Colombi muestra la importancia que siempre le dio éste a contar con un aliado peronista en su armado.

logrando catorce diputados provinciales sobre un total de veintinueve y siete senadores sobre un total de quince miembros.

Por ende, tras la disolución de la predominancia pactista evidenciada en la creación, ascenso y derrumbe del PaNu y en la intervención federal de 1999, el radicalismo pudo construir en Corrientes un nuevo ciclo hegemónico. La UCR llegó a la gobernación correntina con una alianza heterodoxa que incorporó a líderes municipales peronistas y a segmentos liberales, mestizaje que se mantuvo hasta el fin del período (2015). Para conjurar la inestabilidad típica de este tipo de coaliciones y los riesgos de faccionalismo, el radicalismo desplegó una estrategia de retención del poder que incluyó una serie de elementos. En primer lugar, una fácil resolución de las situaciones de sucesión a partir de la denominación de candidatos por el líder (dedazo). En segundo lugar, un armado territorial muy pragmático y competitivo que se regeneró en cada encuentro electoral siguiendo una lógica de lemas y que incorporó facciones de partidos provinciales y etiquetas locales. La estabilidad de estas alianzas se basó en el reparto de poder ya que, por ejemplo, el gobernador siempre dejó en manos del Partido Liberal el control de la Legislatura y dio gran libertad y apoyo fiscal a los municipios. La cohesión se aseguró, por tanto, sobre la base del interés mutuo y el reparto de funciones, recursos y beneficios, siguiendo la antigua tradición correntina de basar la política en grandes acuerdos (Behrend, 2008).

El único momento en que se generó una escisión facciosa fue en el 2009, con la disputa de los dos primos Colombi. La disidencia se saldó en las urnas con la victoria de la facción apoyada por uno de los principales actores externos: el Comité Radical de la UCR. El Poder Ejecutivo kirchnerista, después de perder a su propio candidato en la primera vuelta, contribuyó a dicho resultado concentrando su oposición en la facción contraria, el FDT. A partir de esa victoria electoral, el radicalismo se encolumnó tras el liderazgo indiscutido de Ricardo Colombi y se mantuvo cohesionado el resto del período.

6.3. CONTROL DE LA PROTESTA SOCIAL EN CORRIENTES (1999-2015)

El tercer factor explicativo propuesto en mi argumento es que la predominancia de un partido provincial se facilitará siempre que el mismo pueda asegurar el control de la protesta social. Corrientes es un distrito que se caracterizó históricamente por una muy baja presencia de la protesta social y por contar con débiles organizaciones populares. Ninguno de los dos eventos relevantes que tuvieron lugar durante este período, el levantamiento popular de 1999 y el conflicto agropecuario del año 2008, generaron una amenaza para los gobiernos radicales que se consolidaron a partir del 2001. Por tanto, la predominancia radical no tuvo que generar un importante despliegue de control para mantenerse en el gobierno.

Respecto del levantamiento popular de 1999 (analizado en el apartado 5.4.), éste se produjo contra el gobernador de Braillard Pocard, la orden de represión provino del recientemente electo presidente Fernando De la Rúa y su principal consecuencia en términos políticos fue la caída del gobierno del PaNu y el encarcelamiento del entonces alcalde de la capital provincial, Tato Romero Feris.

Por su parte, el ciclo de protesta de las organizaciones agropecuarias que se produjo en 2008, si bien fue aprovechado por gobierno radical en el poder como base de apoyo social para preservar su continuidad, no responde a la idea de protesta social esgrimida como tercer factor explicativo. El mismo se refiere a la posibilidad de que los ciclos de acción colectiva generen una inclusión progresiva de diferentes grupos o categorías de personas en la vida política, hasta el momento excluidas. Sin embargo, los productores agropecuarios, sobre todo los más importantes, formaron parte históricamente de la elite económica y política de Corrientes. Así, este ciclo de protesta no sólo no puso en jaque, sino que consolidó a los actores tradicionalmente en el poder en la provincia.

“El esquema de poder conservador y cuasi feudal sostenido desde siempre por el PAL, basado en unas pocas familias que detentan la mayor parte de los recursos, los negocios y que controlan la política, no se modificó demasiado con la llegada al gobierno del radicalismo, quien supo gestionar y profundizar esas lógicas de poder, sin cuestionarlas ni desactivarlas en absoluto. No hay ningún actor político partidario de peso que represente en Corrientes los intereses populares” (entrevista González, 2018).

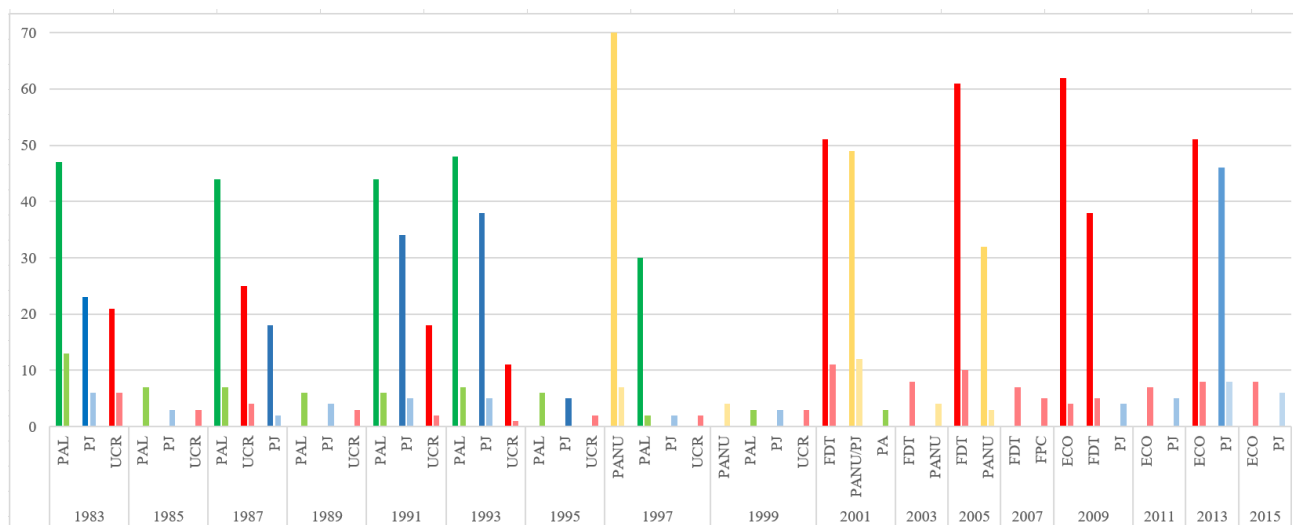
El levantamiento de las organizaciones agropecuarias no fue, por tanto, una amenaza para la alianza que monopolizó el gobierno provincial bajo liderazgo radical.

6.4. COMPETITIVIDAD DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE CORRIENTES DURANTE TODO EL PERÍODO DEMOCRÁTICO (1983-2015)

El sistema de partidos de la provincia de Corrientes se estructuró, desde 1961, cuando se configuró el Pacto Autonomista Liberal (PAL) hasta 1997, como un sistema de partido predominante. La alianza entre liberales y autonomistas ganó todas las elecciones al Poder Ejecutivo subnacional durante ese lapso, salvo las de 1973. Durante todo el período, siempre existieron partidos en la oposición, principalmente la UCR y el PJ, que ganaron cargos en la Legislatura y a nivel municipal. De 1991 a 1993 se produjo una primera intervención federal tras la cual no se alteró la estructura de predominancia del PAL.

Después de una grave crisis entre 1999 y 2001 que incluye una segunda intervención federal, puede identificarse una modificación de la estructura del sistema partidario con la llegada al poder de la UCR, que inaugura una segunda etapa de predominio (2001-2015). A continuación analizaré estas dos etapas desde el punto de vista de los tres factores analíticos propuestos, teniendo en cuenta que en el caso correntino se pone en evidencia muy claramente el vínculo entre faccionalismo y apoyo federal, siendo residual la importancia de la protesta social, tercer factor considerado en mi argumento.

Gráfico 21. Corrientes. Porcentaje de votos a gobernador y cantidad de bancas en la Legislatura provincial de los diferentes partidos (1983-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

Notas:

Colores oscuros = porcentaje de votos a gobernador (años referidos alternos)

Colores claros = número de bancas en la Legislatura (todos los años referidos)

Azul = PJ o frentes liderados por el justicialismo

Rojo = UCR o frentes liderados por el radicalismo

Verde = PAL

Amarillo = PANU

En relación con la cohesión interna, factor identificado en mi argumento como necesario para mantener la estructura de baja competitividad del sistema de partidos, el período inmediatamente posterior a la vuelta a la democracia muestra el final de un largo predominio de una elite conservadora articulada en torno a un acuerdo (el Pacto Autonomista Liberal) entre los dos principales partidos provinciales (el Partido Autonomista y el Partido Liberal). Los eventos muestran cómo para asegurar sus reiteradas victorias electorales mantener la cohesión de la coalición fue un elemento clave. El PAL consiguió este objetivo hasta 1997 por medio de una serie de instituciones (principalmente, la elección indirecta del gobernador a través de un Colegio Electoral y un pacto de alternancia en las fórmulas al Poder Ejecutivo) que aseguraron una sucesión ordenada y permitieron alcanzar acuerdos sobre el reparto de cargos gubernativos y legislativos. Esta y otras instituciones generaron una arena propicia para dirimir las internas del frente y procesar los conflictos, evitando disputas que

dieran lugar a nuevos contrincantes electorales. El claro liderazgo de Pocho Romero Feris como figura prominente de la coalición (encabezando el gobierno y entre bambalinas) también fue un factor que promovió la adhesión.

Respecto a la situación de la UCR, éste se configuró como partido predominante a partir de 2001 y hasta el fin del período estudiado. A pesar de una muy heterogénea configuración frentista (donde el radicalismo en realidad actuó como un *primus inter pares*, convocando en cada elección a un conjunto muy heterogéneo de partidos nacionales y provinciales) las disputas facciosas fueron hábilmente gestionadas a lo largo de estos quince años. Las claves para este logro fueron dos: un claro liderazgo de Ricardo Colombi y una estructura territorial/electoral muy similar a la que en otras provincias se desplegó por obra de una Ley de Lemas. Estos dos factores aglutinantes le permitieron a la UCR generar una gran apertura en la incorporación de colores políticos para la configuración de un frente sin condicionamientos ideológicos o programáticos y para compartir con los integrantes de la coalición los diversos espacios de poder (legislativos, territoriales, etc.). Una buena gestión fiscal y presupuestaria evitó también motivos de disputa. Durante este período, solamente en el 2009 se puso en riesgo la cohesión del partido y la ruptura en dos facciones se dirimió en las urnas: el resultado fue exitoso para el radicalismo que consiguió incluso fortalecer su posición, evitando que el PJ llegara al gobierno. Así, en el caso correntino, se observa claramente en ambos períodos como el faccionalismo de los partidos predominantes es un riesgo permanente y el recurso a las instituciones y acuerdos electorales (formales o informales) es el principal medio para neutralizarlos. La existencia de firmes liderazgos también coadyuva a este logro.

Así, en Corrientes, el riesgo de disidencias facciosas pudo conjurarse durante mucho tiempo por estos medios. Sin embargo, como sugiere el segundo de los factores incluidos en mi argumento, la estructura de los sistemas de partidos provinciales es fuertemente

dependiente de las lógicas multinivel. Los actores políticos de la arena nacional tenderán a intervenir en la arena provincial cuando perciban posibilidades de alinear el signo político local al suyo (Gibson, 2005) y/o de acomodar la política de ese distrito a su agenda de políticas públicas. En esta oportunidad, el presidente Menem identificó una ventana de oportunidad en este sentido tras las elecciones provinciales de 1991 cuando los partidos locales no lograron un acuerdo en el Colegio Electoral, provocando una aguda crisis sucesoria. El presidente dictaminó entonces una intervención federal, que sufrió dos ampliaciones y que promovió, por medio de una reforma constitucional, la supresión de las reglas electorales provinciales que habían favorecido la supervivencia de pactismo: el Colegio Electoral y las circunscripciones distritales.

Si bien la intervención había respondido a una crisis territorial, la presidencia no ocultó sus objetivos de incorporar la provincia a su armado y para ello intentó por diversos medios posicionar al candidato justicialista a gobernador durante los dos años que controló el distrito. A pesar de ello, no logró su objetivo de provocar un cambio de gobierno y la elite provincial fue capaz de mantener su predominio: el Pactismo salió nuevamente victorioso de las elecciones de 1993. Ello evidencia, como propongo, que si se verifica uno solo de los factores explicativos identificados (en este caso, la injerencia del gobierno federal apoyando a sus propios colores partidarios y no a una línea disidente del partido en situación de predominio) será improbable que se modifique la estructura del sistema de partidos. Para lograr resquebrajar las lógicas de predominio será necesario que el apoyo externo confluya con una ruptura desde adentro y que el poder del presidente confluya con el de una facción escidente del partido predominante. Esta hipótesis se verificó en Corrientes en 1997, cuando la facción disidente del pactismo que creó el Partido Nuevo (PaNu), arrastrando consigo a buena parte de la elite histórica, obtuvo el apoyo del gobierno nacional. Sólo de este modo se abrió el juego político por primera vez desde la vuelta a la democracia. La alternancia se

produjo así en 1997 con una gran potencia electoral y un fuerte apoyo popular al gobierno de Tato Romero Feris, sobre las cenizas del Partido Autonomista y del Pacto Autonomista Liberal, que consiguieron sus peores resultados desde 1983.

En la etapa siguiente (2001-2015), el caso correntino durante el período de liderazgo radical confirma, nuevamente, los supuestos anticipados en el capítulo teórico. Cuando la provincia dejó de ser una aliada del gobierno federal en el año 2009, el intento de la presidencia de alinearla bajo su color partidario se vió frustrado en las urnas, por competir aisladamente de cualquier facción del partido disidente (el justicialista Fabian Ríos ni siquiera consiguió pasar al ballotage). Así, se corrobora que el fin de un sistema subnacional de partido dominante será más factible si el gobierno nacional, para derrotar al oficialismo, se alía con una facción disidente. En el caso correntino, esto no ocurrió y el radicalismo continuó en el poder hasta más allá del 2015.

En relación con la protesta social, el tercer factor considerado en mi esquema hipotético, en Corrientes en los '90 no hubo grandes movimientos disruptivos hasta el final de la década. Ello la diferencia de lo que ocurrió en otras provincias argentinas y puede explicarse quizás por su larga tradición conservadora y por la ausencia de movimientos sociales de base. El único evento de movilización social de envergadura fue consecuencia de la grave crisis económica y social del segundo año del gobierno del PaNu (1999), siendo gobernador Pedro Braillard Pocard. Así, el pasaje de un largo período de demonancia del PAL al siguiente de dominancia de la UCR estuvo intermediado por una breve pero contundente hegemonía nuevista, que duró solamente dos años (1997-1999). El PaNu fue así el artífice de la caída del PAL pero no pudo construir poder a partir de la ruptura. Tres factores acabaron con su gobierno en un caótico fin de época que culminó con una segunda intervención: el boicot del conjunto de la clase política tradicional, el derrumbe político y

económico de la presidencia menemista y un ciclo de protesta social que en el corto plazo no fue redituable para nadie.

El boicot opositor fue sistemático y compacto: todos los partidos históricos se alinearon en la Legislatura contra el gobierno que encarnaba Tato Romero Feris y, tras una serie de intentos, consiguieron finalmente en la segunda mitad de 1999 derrocarlo e instalar en el Poder Ejecutivo un “gobierno de coalición”. En paralelo, la crisis social que iba creciendo a consecuencia del colapso del aparato del estado provincial y del modelo económico propuesto por el presidente Menem, se fue apoderando de las calles no pudiendo ser controlada ni siquiera por el frente opositor una vez en el poder. Así, el gobierno de coalición también terminó cayendo como consecuencia de la inmanejable situación política, económica y social y, en el paroxismo de la revuelta, se produjo una nueva intervención federal. Así, el único momento de acción social disruptiva en Corrientes no coincidió con un partido predominante en el poder (el PaNu llevaba escasamente dos años) y no acompañó ningún intento de cambio de gobierno: solamente generó un estado de crisis que en el corto plazo trataría de controlar una intervención y en el medio aprovecharía el radicalismo. Pero el ascenso de éste último no estuvo vinculado al empuje de los movimientos sociales.

Respecto de la protesta en la segunda etapa analizada, ésta nunca constituyó una amenaza para el radicalismo en tanto partido predominante. La misma tuvo una dimensión mínima en una provincia históricamente desprovista de armados sindicales, sociales o populares de envergadura. Solamente la conflictividad de origen agrario-patronal del 2008 tuvo un alto grado de politización, pero justamente fue avalada y cooptada por el radicalismo en el poder. Así, el ciclo de predominancia radical logró consolidar la elite socioeconómica de Corrientes, que sigue configurándose así como un sistema político estable en el que miembros de unas pocas familias, se van alternando y rearmando para controlar los vaivenes del gobierno.

En conclusión, para el año 2015 ya era difícil encontrar algunos de los rasgos que caracterizaron durante mucho tiempo la política correntina. El Pacto dejó de existir y si bien ambos partidos (Autonomista y Liberal) permanecen de forma independiente, sus porcentajes de voto han disminuido significativamente. Esta transformación del sistema de partidos correntino se dio bajo condiciones de gran movilidad y adaptación por parte de los distintos actores políticos, provocando la ruptura de vínculos históricos y conformando nuevas alianzas coyunturales e ideológicamente diversas, en continua reestructuración. Por otro lado, se produjeron frecuentes cambios en las pautas de competencia y cooperación entre partidos generando un cierto proceso de desinstitucionalización y nacionalización. Las alianzas electorales que se formaron fueron coyunturales, es decir, cambiantes de elección en elección, y se observó una composición sumamente ecléctica y heterogénea desde el punto de vista ideológico (Villarino y Sternberg, 2005:313). Sin embargo, a pesar de la fugacidad de las alianzas, la coordinación electoral, aunque frágil y cambiante, continuó estableciéndose entre los mismos actores.

Mi argumento se ve confirmado en tanto en este distrito se produjo un cambio en la estructura del sistema de partidos y el fin de un largo período de predominio ahí donde una facción disidente del oficialismo se alió electoralmente con el apoyo político y fiscal proveniente de la nación (pasaje del PAL al PaNu en 1997). También, porque la dominancia pudo sostenerse en los momentos donde la presidencia intentó derrocar al gobierno provincial sin contar con el apoyo de una línea interna del partido en el gobierno: el PAL en 1993 y la UCR en 2009, tras sendos intentos de la presidencia justicialistas. El caso también muestra que cuando se suprimen las instituciones que permiten mantener la cohesión del partido en dominancia (reforma constitucional de 1993), resulta difícil a la larga evitar escisiones (PaNu del PAL en 1997). En definitiva, el análisis del caso de Corrientes en la presente investigación encontró su justificación en la búsqueda de evidencia de un posible apalancamiento de las

escisiones de los partidos predominantes por parte de actores federales. El estudio del caso confirma esta suposición y sugiere que la estructura de baja competitividad de los sistemas subnacionales de partidos se modifica preponderantemente por ruptura facciosa desde adentro con apoyo nacional desde arriba (lo que ocurrió en 2007), más que por presión social desde abajo (lo que no ocurrió por la escasa presencia de protesta y por la falta de acompañamiento del único ciclo de acción a colectiva a ningún nuevo gobierno en 1999). Finalmente, el caso sugiere que desarticulado un largo proceso de dominancia, no necesariamente se genera un ciclo de mayor competitividad sino que puede abrirse un nuevo período de recurrente presencia de otro partido en el ejecutivo provincial. La estructura del sistema de partidos, por tanto, se modifica circunstancialmente pero luego vuelve a tomar una estructura de baja competitividad con otros partidos a la cabeza.

7. PREDOMINIO Y ALTERNANCIA EN LAS PROVINCIAS PERIFÉRICAS ARGENTINAS: ANÁLISIS COMPARATIVO Y REFLEXIONES TEÓRICAS

Los sistemas subnacionales de partido predominante son frecuentes en el marco de la democracia argentina. Las provincias periféricas de baja competitividad que forman parte de este universo representan el sesenta por ciento del total de los distritos provinciales del país.¹³⁷ Los casos explorados en profundidad en los capítulos precedentes (provincias de Jujuy y Corrientes) fueron seleccionados para ilustrar mi modelo causal según el cual la alternancia en el gobierno provincial solo se producirá cuando el partido en el poder no pueda preservar su cohesión interna y una facción escidente se presente como competidor electoral con el apoyo de actores federales y/o sociales. Teniendo en cuenta que se presupone faccionalismo en todos los partidos subnacionales en situación de predominio, la selección del caso de Jujuy encuentra su justificación en la búsqueda de evidencia de un posible apoyo a la facción escidente proveniente de movimientos u organizaciones sociales. Por su parte, la selección del caso de Corrientes pretende constatar el apalancamiento de las escisiones de los partidos predominantes por parte de actores federales. Ello es así porque Jujuy presenta en el período de estudio (1983-2015) la mayor de incidencia de la protesta social en todo el país (CENM, 2008) y Corrientes el mayor número de intervenciones federales.

En Jujuy, el PJ gobernó de forma ininterrumpida (salvo por los períodos autoritarios o las democracias con competencia restringida) sesenta y nueve años, desde 1946 hasta 2015. En Corrientes, el PAL estuvo al frente del ejecutivo provincial durante treinta años, desde 1961 hasta 1997 (salvo en las mismas circunstancias que en el caso anterior y en la gobernación de 1973) y la UCR durante catorce años, desde 2001 hasta 2015. Cuando un

¹³⁷ La delimitación del universo de casos de la investigación se explica en el capítulo 2 e incluye catorce de las veinticuatro provincias argentinas: Catamarca, Neuquén, Santa Cruz, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Río Negro, San Luis, Salta, Tucumán y Santiago del Estero.

partido está en el poder durante tanto tiempo, su predominio parece haber estado históricamente predeterminado. Sin embargo, esta investigación propone que, a pesar de los múltiples detalles involucrados en cada provincia y en el historial de cada partido, es posible identificar condiciones similares que rodean los orígenes, el mantenimiento y el fin de cada gobierno de largo plazo.

El análisis comparativo de estos dos casos permite, en primer lugar, desarrollar y profundizar los aportes teóricos analizados en el capítulo 1 sobre el funcionamiento de los partidos y los sistemas de partidos de baja competitividad, identificando particularidades que caracterizan específicamente los distritos subnacionales de las democracias recientes. A ello dedico el primer apartado. En el segundo, compruebo en qué medida el acervo de evidencia generado en la presente investigación avala el esquema hipotético propuesto en el capítulo 2. El comportamiento empírico de las variables observadas me permite proponer algunos ajustes, así como refinar y operacionalizar algunos conceptos. En el tercer y último apartado, a partir de información secundaria, verifico la validez externa de mi modelo, después de los ajustes realizados, contrastándolo con otros casos provinciales de mi universo.

7.1. APORTES PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS SUBNACIONALES

Al comienzo de la investigación derivé de la principales propuestas teoricas relevantes para mi objeto de estudio una serie de supuestos. Un examen inductivo de los casos analizados permite ahora una confirmación de los mismos para el universo de distritos provinciales considerado. Dichos supuestos son: que, a priori, los sistemas de partidos de las provincias que muestran baja competitividad se desarrollan en el marco de regímenes democráticos, que estos sistemas subnacionales se caracterizan por vinculaciones tanto autónomas como interactivas con el sistema federado de partidos, que los partidos provinciales tienen una baja institucionalización y que el sistema refleja de forma

desordenada la estructura de clivajes sociales subyacentes en las diferentes etiquetas partidarias. Haber contribuido a corroborar estas características en mis casos de estudio es una contribución a la construcción de un cuerpo teórico sobre literatura subnacional.

Respecto del primer supuesto, durante los últimos años varios autores resaltaron la existencia de enclaves subnacionales autoritarios en el marco de regímenes democráticos en el nivel nacional, especialmente en federaciones grandes y heterogéneas de la tercera ola (Fox, 1994; Cornelius, 1999; Gibson, 2005; Durazo Herrmann, 2006; Souza, 2009, Giraudy 2009 y 2015; Gervasoni, 2010 y Sidel, 2014). Sin embargo, en el presente trabajo propongo que resulta más fructífero para la comprensión del fenómeno de la baja competitividad subnacional analizar los sistemas provinciales con nula o poca alternancia como sistemas de partido predominante. Éstos se definen como sistemas donde un mismo partido consigue sucesivos gobiernos monocolor sobre la base de su propia fortaleza electoral (la cual no puede darse por descontada) y/o por la dispersión o debilidad opositora (Navarro y Varetto, 2014:132). Así, siguiendo una literatura minoritaria pero sugerente planteo considerar los partidos políticos no solamente como máquinas electorales, sino también como actores que despliegan sus capacidades en una serie de arenas y que interactúan con otros actores e instituciones políticas y sociales (Pempel, 1990). En dicho sentido, argumento en esta investigación que “las estrategias y tácticas de los partidos son determinantes clave de su propia ascendencia y hegemonía” (Desai, 2002:617). Y al hacerlo, entiendo que los factores que mejor explican la predominancia y la alternancia en las arenas subnacionales tienen principalmente que ver con la capacidad de agencia de los actores (Schattschneider, 1960). Esta propuesta incita a concentrar la investigación sobre las estrategias que debe llevar adelante el partido que sostiene el predominio y, en particular, centrar el análisis en las arenas que debe manejar con habilidad.

Los dos casos analizados en este trabajo, en cada uno de los dos períodos de tiempo (1983-1999 y 1999-2015), ilustran esta afirmación ya que los partidos o coaliciones que ostentaron la predominancia (el PJ en Jujuy y el PAL y la UCR en Corrientes) en todo momento tuvieron que generar estrategias y tácticas políticas y electorales para mantenerse en el poder. En este esfuerzo, se destacan las instituciones electorales (Leyes de Lemas, colegios electorales, recorte de los distritos, etc.) que, como remarcan Calvo y Escolar (2005), juegan un papel fundamental en la capacidad de los partidos predominantes de asegurar la continuidad de sus estructuras.

Otra ventaja de concentrar la mirada en las dinámicas internas de la baja competitividad es que permite identificar momentos contingentes, es decir, coyunturas críticas que podrían haber dado lugar a resultados diferentes, dando por tierra antes de tiempo o evitando situaciones de predominio que luego se produjeron. Pensada como un contrafáctico, la evidencia compilada muestra que en ambos casos provinciales hubo momentos donde la predominancia estuvo a punto de alterarse anticipadamente. En el caso de Jujuy, una década y media antes, en el año 1999, donde el radicalismo perdió solamente por 2.000 votos. En el caso de Corrientes, en 2009 donde el PJ no pasó al ballottage contra ECO (UCR) sólo por un punto porcentual de diferencia contra el Frente de Todos. Estas circunstancias muestran, nuevamente, que la predominancia es necesariamente una trabajosa construcción por parte de los ejecutivos en el poder, quienes en ningún caso tienen garantizado el resultado. Así, asumir que los regímenes provinciales de baja competitividad responden a la categoría democrática parece ser un supuesto más habilitante en términos explicativos. Y sostener que estos casos se asimilan a sistemas de partido predominante permite reorientar el foco del debate académico desde los análisis más procedimentales que propone la literatura sobre régimen político hacia lógicas de causalidad compleja que permiten análisis en mayor profundidad.

El segundo de los supuestos propuestos en el capítulo teórico es que los sistemas de partidos subnacionales presentan una serie de características específicas y condicionamientos determinados ligados a su ubicación en la escala multinivel. Mucho se ha debatido sobre si los partidos políticos provinciales y, por ende, sus sistemas de partidos, son diferentes a los de la escala nacional. En esta investigación se muestra que, tal como plantean Gibson y Suárez Cao (2010), éstos son auténticos partidos y sistemas de partidos, identificables, con procesos propios y resultados específicos. Pero la investigación también evidencia que la pertenencia de estos partidos al sistema multinivel se traduce claramente en una tensión entre autonomía e interacción entre el nivel provincial y el federal que genera una clara influencia en su funcionamiento y que los describe muy particularmente. El estudio revela también que la matriz de reglas federales en Argentina genera márgenes de actuación importantes tanto para los actores políticos provinciales como para los nacionales y que el impacto de estas lógicas institucionales no genera *per se* mayor o menor competitividad en los sistemas provinciales (Duverger, 1974). De echo, un conjunto de provincias periféricas muestran sistemas de partidos con media y alta competitividad¹³⁸. El conjunto de reglas federales no genera, por tanto, un resultado unívoco en el fenómeno a explicar o variable dependiente de nuestro modelo.¹³⁹

Esto caracteriza a los partidos provinciales que se encuentran en el poder como un engranaje de intermediación entre sus bases y el gobierno nacional, ya que han de acomodar tanto los designios del nivel federal en su territorio, como las prioridades de su *polity* en las esferas nacionales, en un permanente ida y vuelta. Esta necesaria flexibilidad explica su baja institucionalización y su tendencia al faccionalismo, tal como también revela la presente investigación. Si “la evidencia muestra que los partidos políticos a menudo se polarizan

¹³⁸ Estas provincias son Chubut, Tierra del Fuego, Chaco, Entre Ríos y San Juan.

¹³⁹ La investigación sí se evidenció, por el contrario, que las reglas electorales son claves para explicar uno de los factores explicativos, la capacidad de cohesión de los partidos predominantes.

debido a problemas profundamente arraigados que son difíciles de integrar dentro de su ideología (y que) el fraccionamiento en facciones en competencia a menudo se asocia con la competencia centrífuga que resulta de un desacuerdo interno” (Boucek, 2009:22), no es difícil de comprender que los partidos provinciales posean una tendencia natural a una compleja y diferenciada estructura interna.

Con base en la caracterización de los partidos políticos de las democracias nuevas desplegada por una reciente literatura (Kitschelt, 1992; Chhibber 1997; Mair, 1997; Mainwaring y Torcal, 2005; Levitsky, 2005; Freidenberg y Levitsky, 2007 y Mainwaring y Zoco, 2009), el tercer supuesto sobre el que se sustenta la investigación es, justamente, que los partidos provinciales se destacan por tener un bajo grado de institucionalización. Efectivamente, la evidencia recopilada en los casos los muestra con un funcionamiento típico de organizaciones poco estructuradas: un sistemático apartamiento de los procedimientos estatutarios para la toma de decisiones importantes (como por ejemplo la baja frecuencia o falta de convocatoria de congresos partidarios para la selección de candidatos, para la determinación de liderazgos o para la definición de posicionamientos programáticos), la baja disciplina en sus expresiones programáticas (baja cohesión legislativa), la ausencia de jerarquías internas que bloqueen la incorporación a la cúpula organizacional de personalidades ajenas (provenientes del ámbito empresarial o mediático) y el bajo grado de ideologización.

En la evidencia expuesta queda claro que la trama típica de la política subnacional está teñida de gran pragmatismo, baja ideologización y altos grados de mestizaje. Por consiguiente, los partidos se comportan predominantemente como engranajes de intermediación, con gran interdependencia y enorme flexibilidad. Estos son rasgos idiosincráticos que califican fielmente a los partidos provinciales. Todo ello genera un apartamiento del modelo teórico más consolidado para explicar los factores que estructuran

los sistemas de partidos, tal como fue sugerido por Lipset y Rokkan (1967). Los sistemas de partidos provinciales de las democracias nuevas no se articulan espejando los quiebres políticos más determinantes en su electorado, sino que más bien deben describirse como mecanismos flexibles con gran capacidad de adaptación a la lógica típica de un engranaje multinivel. Así caracterizados, se encuentran lejos de generar la estabilidad en las pautas de competencia y el antagonismo estructurado que proponen estos autores. Por tanto, la dupla congelamiento/relineamiento no parece ser realmente aplicable a los sistemas partidarios provinciales porque justamente de lo que carecen es de patrones claros competencia (Key, 1984 [1949]). La propuesta teórica predominante en la literatura para explicar la configuración, estabilidad y cambio de los sistemas de partidos europeos parece así no congeniar demasiado con las características que nuestros casos de estudio han evidenciado. Las pautas de competencia de los sistemas subnacionales en democracias recientes se muestran más caóticas y la estructura de clivajes no se traduce de forma nítida en las diferentes etiquetas partidarias. Los sistemas partidarios subnacionales no se centran alrededor de una particular estructura de competencia basada en puntos de vista programáticos o sustantivos. En su lugar, la dinámica de competencia ideológica parece depender de las prioridades del gobierno nacional, no dando lugar solamente al antagonismo de unos partidos provinciales contra otros sino también a otros quiebres que pueden escindir a los distintos partidos en facciones, en particular, al propio partido que ostenta el gobierno.

Respecto de su posicionamiento ideológico, en los casos estudiados se pone de manifiesto la gran volatilidad programática y el gran pragmatismo que predomina en los armados provinciales. Del trabajo de campo se evidencia una dinámica muy específica que se activa en los momentos previos a los comicios y que muestra gran movilidad y adaptación de los distintos actores políticos para negociar y conformar alianzas coyunturales e ideológicamente diversas. En ambas provincias y en los dos períodos de tiempo estudiados se

produjeron frecuentes cambios en las pautas de competencia y cooperación entre partidos nacionales, partidos provinciales y líneas escindentes de unos y otros. Frecuentemente, las elecciones provinciales se estructuraron sobre la base de frentes o alianzas electorales cuya configuración fue coyuntural, es decir, cambiante de elección en elección y en continua revisión, con rupturas frecuentes a mitad de mandato. La composición de dichos frentes, por otro lado, tendió a ser sumamente ecléctica y heterogénea desde el punto de vista ideológico. Esto no quiere decir, sin embargo, que la fugacidad de las alianzas genere un ámbito político muy poroso. Por el contrario, generalmente la coordinación electoral se estableció entre los mismos actores a lo largo del tiempo existiendo cierta tendencia en la arena provincial, más que en la nacional, a encontrar “familias políticas” como los Snopek en Jujuy o los Romero Feris y los Colombi en Corrientes, que sugieren dinámicas de “juegos cerrados” (Behrend, 2008 y 2011). Así, lo cambiante son los frentes o coaliciones electorales (y su composición) y lo que permanece son las etiquetas partidarias y sus liderazgos, en una dinámica muy fluida de acuerdos y coaliciones. Es por este motivo que analizar la competitividad de los sistemas de partidos provinciales teniendo únicamente como base la denominación de las listas que se presentan a la competencia electoral (como proponen algunos análisis cuantitativos), sin indagar cómo están compuestas y qué acuerdos y antagonismos esconden, genera una enorme pérdida de información.¹⁴⁰

Finalmente, la evidencia presentada muestra que los partidos políticos subnacionales necesitan una sólida construcción territorial si quieren permanecer en el tiempo. Su éxito se construye en gran medida gestionando la competencia entre listas concurrentes “por abajo” para obtener el suficiente apoyo y la necesaria solidez de negociación “hacia arriba”. El estudio muestra que aquellas gobernaciones que quedaron muy atadas a los avatares del Poder

¹⁴⁰ Como correctamente subrayan Freidenberg y Levitsky, es esencial observar lo que ocurre detrás de las estructuras organizativas formales de los partidos: “si las principales decisiones, recursos y carreras se llevan a cabo a través de redes y recursos informales (...) entonces un análisis sólo de la estructura formal producirá un conocimiento limitado de cómo funciona el partido” (2006:540).

Ejecutivo nacional en el período estudiado (Eduardo Fellner en Jujuy y Tato Romero Feris en Corrientes) no pudieron despegarse de su caída, cuando ésta se produjo, siendo ello causa de alternancia. Es decir, para los partidos provinciales en el poder mantener un anclaje principalmente sustentado en su vínculo con la presidencia, en lugar de o además de hacerlo sobre una sólida construcción territorial, es altamente riesgoso.

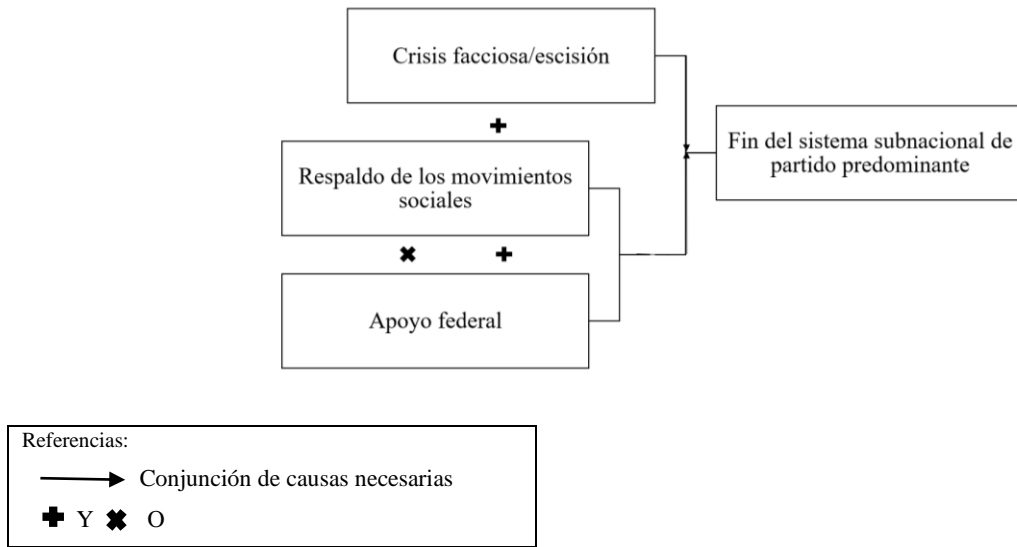
7.2. REFORMULACIÓN DEL ESQUEMA HIPOTÉTICO A PARTIR DEL ANÁLISIS COMPARADO DE LOS CASOS DE JUJUY Y CORRIENTES

Tras la confirmación de los tres anteriores supuestos y la caracterización en mayor detalle de los partidos y sistemas de partidos subnacionales, propongo a continuación revisar el modelo explicativo sugerido en el capítulo 2 y comprobar en qué medida el mismo se verificó a partir de la evidencia aportada.

El argumento original proponía que para la transformación de un sistema de partidos provincial con estructura de partido predominante en otro más competitivo deberá verificarse la ocurrencia de disidencia facciosa en el partido oficialista (causa necesaria) en concurrencia bien con el apoyo de la oposición social, bien con el apoyo de actores federales (ambas causas INUS). En otras palabras, existen tres arenas que un gobierno provincial debe controlar si no quiere perder el poder: la cohesión de su propio partido, el vínculo con la nación y el poder disruptivo de los movimientos sociales. Ello implica que existe un factor necesario para provocar alternancia: un faccionalismo “degenerativo” en el partido dominante que da lugar a la escisión de una de sus líneas internas y a su configuración como un competidor electoral.¹⁴¹ Por tanto, en los sistemas de partidos de mi universo (provincias periféricas de baja competitividad) es necesario que se produzca una crisis facciosa del partido predominante para que pueda existir un cambio de gobierno.

¹⁴¹ Para conocer los pormenores sobre la noción de “faccionalismo degenerativo” ver Boucek (2009:23).

Ilustración 4. Esquema hipotético original



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, esta condición no es suficiente, ya que el éxito electoral de la facción disidente depende de que la misma obtenga el apoyo de actores externos: actores federales o movimientos sociales (factores alternativamente necesarios). Cuando esta convergencia no se produce, el peso electoral de la facción escidente se diluye y es mucho más probable que el partido que ya se encuentra en el poder consiga retener el gobierno. Es decir, el fin de los sistemas subnacionales de partido predominante se asienta en una causalidad compleja y en la convergencia de, al menos, dos de estos factores explicativos. Por otro lado, las variables “apoyo federal” y “apoyo social” pueden ocurrir de forma independiente, pero también pueden converger y reforzarse mutuamente, en cuyo caso sería esperable encontrar un resultado más contundente. Analicemos, a continuación, en qué medida este argumento se verifica en los dos casos de estudio y en las dos etapas sobre las que se obtuvo evidencia de fuentes primarias. A los indicadores identificados en la tabla de verdad (capítulo 2), se incorpora ahora un indicador adicional para el vínculo entre provincia y nación (“injerencia

federal”) para identificar si ambos niveles de gobierno son aliados o no (tengan o no la misma identidad partidaria).

Tabla 22. Verificación del esquema hipotético en los casos de estudio: Jujuy y Corrientes.

Caso	Período de análisis	Variables				Resultado
		Faccionalismo	Movilización social	Injerencia federal		Competitividad del sistema de partidos
		Indicador				
		Despliegue de estrategias de control (Lemas u otras) (1983-2015)	Incidencia de conflictividad social mayor al promedio nacional (1997-2007)	Respaldo presidencial (mismo partido o aliado)	Ocurrencia de intervención federal (1983-2015)	Predominancia / Alternancia
Jujuy	1983-1999	Si (desde 1991 hasta 1999)	Si	Si	No	Dominancia PJ
Jujuy	1999-2015	No	Si	Si	No	Dominancia PJ (1999-2015) Alternancia (2015)
Corrientes	1983-1999	Si (hasta 1993) No (desde 1993)	No (sólo en 1999)	No (hasta 1997) Si (desde 1997)	Si (1991-1993)	Dominancia PAL (1983-1997) Alternancia (1997-2001)
Corrientes	1999-2015	No (hasta 2009) Si (desde 2009)	No	Si (hasta 2009) No (desde 2009)	Si (1999-2000)	Dominancia UCR (2001-2015)

Fuente: Elaboración propia

En el caso de Jujuy en la primera etapa (1983-1999) se observa una estructura de partido dominante que comienza a bifurcarse con la disputa nacional entre menemistas y renovadores (1987), lo cual lleva a su dirigencia a aprobar en 1991 una Ley de Lemas como mecanismo de contención del incipiente faccionalismo. El presidente Carlos Menem (1989-1999) respalda políticamente a los sucesivos gobernadores durante toda la década por ser del mismo signo partidario (PJ) pero los presiona para instalar una agenda de políticas neoliberales, generando un creciente ciclo de movilización social y una espiral de atomización del partido dominante (que es reforzada por el propio funcionamiento de la Ley de Lemas). Mi supuesto hipotético anticipaba una ruptura de la coherencia de las elites partidarias y la alianza de una facción del partido oficialista con los actores movimentistas surgidos de la protesta social (y eventualmente con partidos de la oposición) adoptando sus reclamos y

logrando un nuevo gobierno con respaldo popular. El estudio del caso, sin embargo, no confirma esta suposición. Durante toda la década el PJ consigue retener el gobierno gracias al dispositivo electoral de la Ley de Lemas, desplegando frente a la protesta principalmente una política represiva.

En el caso de Jujuy en la etapa siguiente (1999-2015), la estructura movimentista popular se estructura y se transforma en una red de organizaciones sociales que, sin ser parte del gobierno provincial, actúan como sus aliados políticos obteniendo apoyo directo de la presidencia. Ésta también respalda políticamente al gobierno subnacional pero, nuevamente, lo presiona para implementar su agenda de políticas sociales. Existe una permanente pugna entre el gobierno provincial y la red de organizaciones sociales a causa del apoyo bifurcado proveniente de la presidencia. No se despliegan mecanismos de control faccioso, ya que la Ley de Lemas se deroga en 1999, lo que genera la presencia de líneas internas del partido justicialista en casi todas las convocatorias electorales a cargos gubernativos (salvo en 2003). Sin embargo, el éxito de estas líneas internas que compiten por la gobernación es nulo hasta 2015, año en que una de ellas se alía con actores federales y con la oposición local logrando generar alternancia en el gobierno. El análisis del caso de Jujuy sugiere, así, que la estructura de baja competitividad de los sistemas subnacionales de partidos se modifica preponderantemente por ruptura facciosa desde adentro con apoyo nacional desde arriba (lo que ocurrió en 2015), más que por presión social desde abajo (lo que no ocurrió en los '90 a pesar de una intensa y sostenida protesta, ni en la década siguiente a pesar de que la red de organizaciones respondían la mismo signo partidario). Mi argumento se ve confirmado sólo en lo relativo a confluencia del factor “faccionalismo” con el factor “apoyo federal” y no en lo referente a la concurrencia del factor “faccionalismo” con el factor “movilización social”.

En el caso de Corrientes, entre 1983 y 1999 el distrito muestra una estructura partidaria de predominancia del PAL que sufre una primera crisis en 1991, la cual es superada

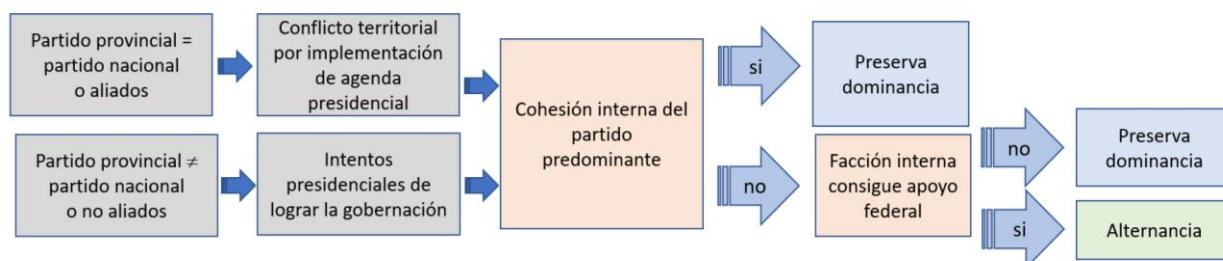
gracias a su cohesión interna a pesar del intento del gobierno nacional de llegar a la gobernación a través de las ventajas que le proporciona la intervención federal. En 1993 se modifica la constitución y se eliminan las instituciones electorales que habían preservado históricamente la alianza “pactista” (Colegio Electoral y otras). No hay protesta social y el gobierno nacional no es aliado del gobernador hasta 1997 cuando apuntala una escisión facciosa del PAL que se presenta y gana las elecciones. Durante dos años la facción escidente con apoyo de la presidencia y confluencia de una parte de la elite política tradicional se mantiene en el gobierno. Pero la implementación de la agenda neoliberal del presidente da lugar a un ciclo de acción colectiva corto pero contundente que en 1999 genera la caída del nuevo gobierno, el encarcelamiento de su líder, una generalizada crisis política y una nueva intervención federal. Mi argumento se corrobora dado que la dominancia pactista pudo sostenerse en los momentos donde la presidencia intentó derrocar al gobierno provincial gracias a que pudo preservar su unidad (PAL en 1993). El caso también muestra que cuando se suprimen las instituciones que permiten mantener la cohesión del partido en dominancia (reforma constitucional), resulta difícil a la larga evitar escisiones (PaNu del PAL en 1997). Finalmente, se confirma que el cambio en la estructura del sistema de partidos y el fin de un largo período de predominio pactista se origina ahí donde una facción disidente del partido oficialista se alía electoralmente con el presidente (alternancia del PAL al PaNu en 1997).

El caso de Corrientes en la etapa siguiente (1999-2015) evidencia en un primer momento que una intervención federal puede ser una oportunidad para construir una nueva dominancia sobre un sistema político en crisis (UCR 1999-2001). También muestra que un partido minoritario puede lograr y mantener el gobierno provincial si se alía a diversas etiquetas partidarias locales y consigue evitar los intentos de intrusión alineándose con el gobierno federal (acuerdo con Duhalde y estrategia de transversalidad de la presidencia kirchnerista con los gobernadores radicales). También evidencia que sin medidas para

contener el faccionalismo interno surgen competidores electorales desde dentro del propio partido gobernante (2009). Finalmente, también enseña que una vez rota la alianza con el gobierno federal, éste intentará en cada convocatoria electoral conquistar la gobernación, pero también avala la hipótesis de que dichos intentos serán infructuosos si el presidente no establece una alianza con una línea escidente del partido en el poder provincial. En definitiva, el análisis del caso de Corrientes en la presente investigación evidencia que el apalancamiento de las escisiones de los partidos predominantes por parte de actores federales genera un quiebre en la estructura de baja competitividad de los sistemas subnacionales de partidos. La misma se modifica preponderantemente por ruptura facciosa desde adentro con apoyo nacional desde arriba (lo que ocurrió en 2007), más que por presión social desde abajo (lo que no ocurrió por la escasa presencia de protesta y por la falta de apoyo del único ciclo de acción a colectiva contundente a un nuevo gobierno en 1999). Finalmente, el caso sugiere que desarticulado un largo proceso de dominancia, no necesariamente se genera un ciclo de mayor competitividad sino que puede abrirse un nuevo período de predominancia de otro partido en el ejecutivo provincial por otro largo período. La estructura del sistema de partidos, por tanto, se modifica circunstancialmente pero puede volver a tomar una estructura de baja competitividad con otra etiqueta partidaria a la cabeza.

Estas conclusiones dan lugar a un replanteamiento de la estructura hipotética, dada la ausencia de confirmación de la cadena causal “faccionalismo” y “movilización social”. También proponen la incorporación de una variable antecedente a la de “faccionalismo”, en función de la presencia o ausencia de alianza entre el gobierno nacional y el provincial. Una reconsideración de la hipótesis se puede esquematizar del siguiente modo:

Ilustración 5. Revisión del esquema hipotético



Fuente: Elaboración propia.

El replanteamiento implica ratificar como causa necesaria de mayor importancia el faccionalismo escidente del partido en el poder, eliminar como factor explicativo de la alternancia la “movilización social” y complejizar en dos supuestos alternativos el vínculo previo del partido predominante con el ejecutivo nacional. La hipótesis reformulada propone, por tanto, lo siguiente:

1) Los partidos subnacionales en situación de predominio sufrirán alternativamente dos tipos de apremio por parte del gobierno nacional: si son sus aliados políticos, presión para implementar su agenda; si no lo son, repetidos intentos de despojarlo de la gobernación;

2) En cualquiera de los dos casos anteriores, el partido que ostenta la gobernación solo podrá mantenerla si puede evitar que dicha presión genere escisiones de sus líneas internas.

3) Si lo consigue, se consolida su predominancia. Si no lo consigue, pero la facción escidente no consigue apoyo externo, también se mantendrá en el poder. Pero si no lo consigue y una de las facciones compite electoralmente con apoyo federal, tiene alta probabilidad de perder la gobernación. Esta cadena causal puede resumirse del siguiente modo:

Alternancia tras una estructura de partido predominante = (Alineamiento multinivel + Crisis de implementación de agenda) * (- Alineamiento multinivel + Intento de control presidencial de la gobernación) + Faccionalismo + Apoyo externo.

Por lo tanto, a la secuencia causal propuesta originalmente, se agrega una variable antecedente (Mahoney et al., 2009), que contextualiza la de “faccionalismo”: “alineamiento multinivel”. Cuando este factor es de signo positivo, genera presión en el gobierno subnacional para la implementación de la agenda presidencial; si es de signo negativo, la presidencia intentará conquistar para su color político el gobierno provincial. La presión ejercida desde el centro, sea en un sentido o en el otro, podrá ser procesada exitosamente por el partido predominante sólo si mantiene su “cohesión interna” (el factor de mayor importancia en el modelo). En caso contrario, el faccionalismo provocará escisiones de líneas internas del partido en el poder, las cuales, si interactúan con un mecanismo de intermediación (“apoyo externo”) dará como resultado “alternancia en el gobierno provincial”. Si este mecanismo de intermediación no se activa, la facción escidente tendrá bajas posibilidades de ganar las elecciones y llegar al gobierno.

En otras palabras, existen principalmente dos factores que un gobierno provincial debe gestionar exitosamente si no quiere perder el poder: la cohesión de su propio partido y el vínculo con la nación. El escenario original ha de entenderse de modo diferente si el partido en el poder en la provincia y en la nación coinciden o son aliados o si, por el contrario, están en oposición. Si hay un alineamiento, la literatura a priori no planteaba la posibilidad de que este vínculo cercano entre nación y provincia pudiera generar alternancia, dado que se suponía que el presidente preservaría el gobierno provincial a toda costa. Por ello, esta situación se interpretaba como generadora de un régimen subnacional autoritario (Gibson, 2005; Giraudy, 2015). Sin embargo, la evidencia obtenida muestra cómo en caso de alineamiento partidario, programático o acuerdo multinivel el ejecutivo nacional persigue dos objetivos que no necesariamente son compatibles: la implementación de su agenda política y la preservación de sus apoyos territoriales. Esta situación puede provocar alternancias “no buscadas”. La alternancia “no buscada” en los distritos afines se encuentra en función de la

capacidad del gobierno subnacional de procesar los conflictos que la agenda presidencial genera. Para ello, como muestra el esquema, la clave es mantener el partido unido en la arena local.

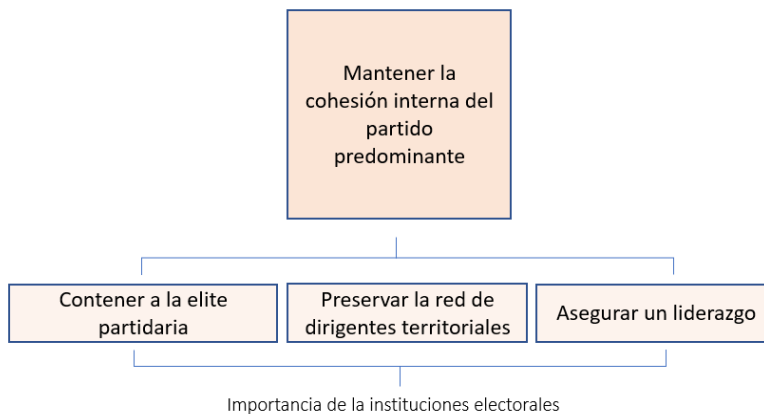
Menem en los '90 produjo una gran crisis tanto en Jujuy como en Corrientes, pero en el primer caso el justicialismo local pudo hacerle frente, evitando la alternancia, manteniendo vigente durante todo el período mecanismos electorales efectivos para preservar la unidad (Ley de Lemas). No así en el caso correntino, que acababa de llevar a cabo una reforma constitucional que los eliminaba. Igualmente, la presidencia kirchnerista en el 2015 generó un contexto favorable para un recambio en el gobierno de Jujuy, siendo éste uno de los territorios donde la agenda federal se implementó con mayor potencia. Así, si los gobiernos en los dos niveles son aliados, se pueden generar alternancias “no buscadas”. Si están en oposición, la alternancia no se producirá si el gobierno local presenta un bloque unificado, sin fisuras, para hacer frente a los intentos de intrusión del presidente, que serán siempre buscados. Giraudy (2015) se pronuncia en el mismo sentido, planteando la importancia de la cohesión interna como factor explicativo a la permanencia del partido gobernante cuando existe oposición entre éste y el gobierno federal¹⁴². Existen dos grandes diferencias entre el modelo planteado por Giraudy (2015) y el propuesto en esta investigación. La primera, es que la autora sostiene el tradicional supuesto de que los gobiernos provinciales que no presentan alternancias son gobiernos autoritarios. La segunda es que presume que, en caso de alianza entre el presidente y el gobernador, no se generan mecanismos causales que expliquen una posible alternancia, pasando por alto la existencia de “alternancias no buscadas”. Es decir, la autora no le otorga importancia explicativa a la cohesión interna en caso de alineamiento multinivel, pasando por alto lo que se verifica en los casos de estudio analizados. Consecuentemente, es importante subrayar que no es la presencia o ausencia de alianza del gobernador con el presidente lo que

¹⁴² La autora añade, en este escenario, la necesidad de que el gobernador cuente con apoyo popular, pero esto se puede dar por descontado dada la capacidad del oficialismo de ganar las elecciones.

predetermina la posibilidad de alternancia en un sistema subnacional, sino la capacidad del mismo de procesar las presiones externas.

El análisis inductivo de los casos nos permite asimismo complejizar el factor explicativo más relevante: “faccionalismo”. Al comienzo de la investigación se tornó difícil operacionalizar esta variable porque eran muchas las dimensiones aportadas por la literatura y no resultaba evidente dilucidar cuáles de ellas eran más relevantes para el universo de casos seleccionado (Harmel y Tan, 2003; Panebianco, 2009 [1982]; Boucek, 2009). Otro de los aportes de la presente investigación es, por tanto, una propuesta para operacionalizar el fenómeno del faccionalismo en los partidos provinciales. Durante el estudio de los casos hubo tres dimensiones que se mostraron fundamentales para comprender la cohesión interna de los partidos subnacionales en situación de predominancia: la preservación de una cúpula unida de figuras partidarias, la articulación de una red de dirigentes territoriales y la generación y apuntalamiento de un liderazgo.

Ilustración 6. Operacionalización de la variable “control del faccionalismo”.



Fuente: Elaboración propia.

Respecto de la primera dimensión, es fundamental evitar disputas y, eventualmente, el alejamiento de figuras partidarias de segunda línea ubicadas en importantes cargos de la administración pública o en la Legislatura. Un reparto equitativo del poder y una gestión equilibrada de las sucesiones es fundamental para evitar la disidencia de dirigentes que

pueden competir por fuera del aparato formal del partido. En el caso de Jujuy, ello no pudo asegurarse en los '90, con una permanente división en la Legislatura y una reiterada sucesión de gobernadores que respondían a unas y a otras facciones. Tampoco se logró en la década siguiente, con la consecuente presentación de opciones concurrentes del mismo partido en cada competencia electoral (hasta tres en 2007). En el caso de Corrientes, las gobernaciones pactistas regularon escrupulosamente el reparto de cargos en todos los ámbitos y niveles de la administración, reduciendo significativamente los motivos de controversia al respecto, habilidad que también supo desplegar el radical Ricardo Colombi, sobre todo a partir de 2007.

Con relación a la segunda, la preservación de una red de dirigentes territoriales se presentó como un componente fundamental. Allá donde el vínculo con los territorios no pudo manejarse correctamente o fue dejado de lado, el partido no tuvo éxito en el largo plazo. Por otro lado, la información obtenida sobre este punto también puso de relevancia que el tipo de articulación clientelar con las bases territoriales no es un armado privativo del peronismo provincial, sino que funcionó de forma similar con el pactismo, el nuevismo y el gobierno radical de Ricardo Colombi en Corrientes. Cuando la gestión de la primera y la segunda dimensión se complicó, el uso de instituciones electorales fue una alternativa eficaz de contener la dispersión de las líneas internas. La indagación realizada muestra que en el logro de la cohesión las reglas electorales (formales o informales) cumplen un rol esencial y los líderes partidarios son conscientes de ello, por eso las utilizan con profusión. Todos los partidos estudiados llevaron a cabo reformas que les permitieron encauzar sus conflictos “domésticos”. La más recurrente en este sentido fue la aprobación de Leyes de Lemas o sistemas de doble voto acumulativo y simultáneo, construcción que en el caso de Corrientes (2009-2015) incluso fue posible de llevar a cabo de manera informal (sin respaldo de una legislación *ad hoc*). Sin embargo, las Leyes de Lemas no fueron los únicos instrumentos a los que se apeló. Otros mecanismos también cobraron importancia como el Colegio Electoral, los

acuerdos de alternancia en la sucesión, la segmentación distrital en la configuración de las circunscripciones electorales, el desdoblamiento o no de las elecciones locales, etc. En realidad, cualquier institución que asegure posibilidades de negociación y coordinación, que facilite la suma de adherentes “por abajo” y que permita el arraste de etiquetas y votos suele ponerse en juego para lograr este objetivo. Como los ejecutivos provinciales en situación de predominio tienen grandes mayorías legislativas, la aprobación de estas normativas no suele ser problemática.

Respecto de la dimensión relativa al liderazgo, en el trabajo de campo se puso en evidencia que la preocupación por la búsqueda de una figura de conducción cuando ésta no existe es intensa entre las filas partidarias. La pérdida de tales figuras puede producirse por muerte, por pérdida de la gobernación o por reemplazo por otro liderazgo. En los casos analizados, salvo por el ejemplo de Jujuy durante la década del '90, se evidenciaron fuertes liderazgos provinciales de Carlos Snopek (PJ), José Antonio “Pocho” Romero Feris (PAL), Raúl Rolando “Tato” Romero Feris (PaNu), Ricardo Colombi (UCR) y Eduardo Fellner (PJ). La evidencia también muestra que estas figuras, cuando no estuvieron en la gobernación, igualmente asumían la riendas del partido desde un segundo plano como Snopek hasta 1991, J. A. Romero Feris hasta 1997, R. R. Romero Feris de 1997 a 1999 y Eduardo Fellner entre 2007 y 2011, mientras desempeñaban otros cargos (intendencia de la capital, senadurías o diputaciones nacionales o provinciales). En ambos ejemplos provinciales los gobernadores que recurrieron a figuras interpuestas por la imposibilidad de reelección (Eduardo Fellner con Walter Barrionuevo 2007-2011 y Ricardo Colombi con Arturo Colombi en 2005) recuperaron la gobernación. Estas tres dimensiones propuestas para evitar el faccionalismo escidente deberían confluir de modo concurrente pero puede haber períodos de tiempo donde alguna muestra menor intensidad. En todo caso, si ninguna de ellas se encuentra presente, no puede hablarse de un partido cohesionado.

Finalmente, el análisis nos permite problematizar el uso de la intervención federal para contrarrestar el “control de fronteras” de los gobernadores (Gibson, 2005). Los dos casos de intervención estudiados, la promovida por Menem en 1991 y la suscitada por De la Rúa en 1999, ambos en Corrientes, muestran algunas cuestiones a considerar. La primera es que la intervención siempre se basa en la preexistencia de una crisis territorial: no se conocen casos en el presente período democrático en Argentina donde la misma haya sido provocada espuriamente por el gobierno federal solamente a los efectos de “conquistar” un distrito. Esta conclusión es avalada por la literatura sobre el tema (Smulovitz y Peruzzotti, 2003; Behrend, 2016). Eso no significa, sin embargo, que una intervención no sea una ocasión propicia para que el presidente apunte a su filial partidaria en ese territorio a través de las autoridades designadas, si no tiene afinidad con el gobierno subnacional depuesto. En el caso de Corrientes, en ambas situaciones (1991-1993 y 1999-2001) los presidentes apoyaron explícitamente a sus candidatos territoriales a través de los interventores enviados. No obstante, el éxito no siempre está asegurado.

Para concluir, es necesario referirse al bajo potencial de la acción colectiva para impulsar cambios en los sistemas partidarios subnacionales, siendo esta una vía que históricamente ha sido generadora de nuevos actores políticos en otras latitudes cuando la situación socioeconómica atravesó momentos de crisis (Piven y Cloward, 1977; Bornschier 2009; Mair 1997; McAdam, McArthy y Zald, 1982; McAdam, Tarrow y Tilly, 2001)). Las teorías que intentan explicar la respuesta de un sistema de partidos a las crisis sociales proponen que éstas son compatibles con la estabilidad del mismo, pero que para ello debe producirse una transformación interna de los partidos en el poder, de sus ideologías o de los grupos sociales con los cuales se identifican. Ello implica alterar los patrones de competencia alrededor de los cuales gira el sistema, pero sin modificar los actores protagonistas. Pero cuando una nueva crisis aparece y la misma no es asumida por ningún partido o no puede ser

integrada en la estructura política partidaria existente, suelen aparecer nuevos actores asumiendo el conflicto vacante. En ese caso, el sistema de partidos puede ser objeto de una dramática transformación (Mair, 1997:16). Esta situación ha sido estudiada principalmente por la literatura de los movimientos sociales (McAdam, McCarthy y Zald 1982; McAdam, Tarrow y Tilly 2001; Tarrow 2004) para dar cuenta de la existencia de ventanas de oportunidad que correctamente aprovechadas por la acción colectiva contenciosa ayudan explicar cambios en las agendas gubernamentales y en los patrones tradicionales de voto. Si bien este proceso no se produce necesariamente, no es lineal, ni está exento de complicaciones (Piven y Cloward, 1977), históricamente es el que ha dado contenido sustantivo a la democratización, generando una progresiva incorporación de las demandas de la sociedad civil opositora a la agenda del gobierno.

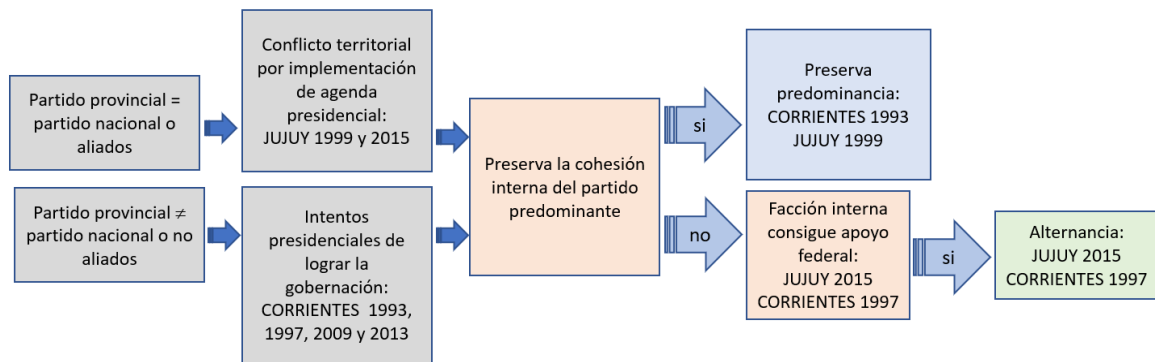
La incorporación del caso de la provincia de Jujuy, que representó el máximo exponente de la acción colectiva organizada durante el período bajo análisis, pretendía justamente verificar este fenómeno en la arena subnacional y en las provincias periféricas. Como se muestra en el Anexo I, la incidencia de la movilización social en esta provincia superó con creces el promedio nacional y fue con mucho superior al resto de los distritos. Por tanto, a priori, se presentaba como un buen escenario para la producción de cambios en el sistema partidario por esta vía. En los `90, en Jujuy, el movimiento de protesta fue sostenido en el tiempo y muy contundente. De 1988 a 1999 tuvo un crecimiento exponencial como consecuencia de la grave crisis económica y fiscal provocada por las políticas neoliberales nacionales. En una modalidad típicamente movimentista, fue protagonizado por la confluencia de los gremios de trabajadores estatales en un frente, acompañado por sindicatos de otros sectores y por amplios grupos sociales. Hacia el final de la década se vio apuntalado por el movimiento piquetero. Pero la principal respuesta del gobierno provincial (no cuestionada por el resto de los partidos) fue la represión, no logrando nunca apoyo a sus

demandas por parte del oficialismo ni de la oposición. Por otro lado, no sólo no pudo impulsar un cambio de partido en el gobierno, sino que su incursión en la política formal a partir de la constitución de un partido propio (1993) fue altamente decepcionante. Su principal logro fue coadyuvar a la renuncia de varios gobernadores, pero esto solamente un recambio en las figuras al frente del ejecutivo. Sólo en la década y media siguiente (1999-2015) y sobre todo a partir de la llegada del kirchnerismo al ejecutivo nacional, las demandas enarboladas por los movimientos sociales fueron asimiladas e incorporadas a la agenda política. Si embargo, este cambio fue generado desde la arena nacional y para todo el país. En el ámbito provincial, si bien se inauguró un período de negociación del gobierno local con las agrupaciones a través de la implementación de distintos programas sociales, con un alto impacto en mejoras barriales, sociales y productivas, nunca el gobierno de Jujuy consideró a las organizaciones sociales como aliadas. Ni siquiera cuando éstas saltaron a la esfera de la política formal creando un partido político propio y logrando seis legisladores provinciales (en 2013 y 2015). Se pone de manifiesto, así, una clara limitación para el acceso de las agrupaciones populares a la política formal en las provincias y corroborando la importancia de los “linajes” en la configuración de las elites político-institucionales (Behrend, 2008).

7.3. PREDOMINIO Y ALTERNANCIA EN LAS PROVINCIAS PERIFÉRICAS

La reformulación del modelo explicativo permite verificar sus premisas en relación con los casos estudiados. En la siguiente ilustración se identifican los partidos y los momentos específicos en los que se evidencian cada uno de los factores propuestos para Jujuy y Corrientes en el período 1983-2015.

Ilustración 7. Verificación del esquema hipotético definitivo en los casos de estudio.



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, las conclusiones de esta investigación pretenden ser generalizables para el conjunto de provincias periféricas de baja competitividad.¹⁴³ Por tanto, la secuencia causal propuesta debería explicar, al menos en buena medida, la consolidación o cambio de los sistemas subnacionales del resto de las jurisdicciones subnacionales del universo de estudio propuesto (Catamarca, Neuquén, Santa Cruz, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Río Negro, San Luis, Salta, Tucumán y Santiago del Estero). Para ello, en el presente apartado sugiero una aproximación preliminar a la presencia de los mecanismos causales planteados en algunos de estos distritos provinciales de Argentina. Al hacerlo, cuento con la limitante de trabajar solamente a partir de fuentes secundarias, las cuales proveen información parcial respecto de los factores estudiados, no la suministran para todos los distritos y/o no lo hacen para todo el período. Por tal motivo, las reflexiones que se despliegan a continuación quedarán sujetas a su verificación en profundidad en futuras investigaciones.

7.3.1. Provincias sin alternancia: cohesión para asegurar predominio

Dentro del universo de estudio delimitado, un primer subconjunto de provincias incluye aquellas que representan los menores grados de competitividad del sistema federado

¹⁴³ “Si bien las investigaciones orientadas a casos persiguen explicar determinados resultados en situaciones específicas, muchas de esas investigaciones son sin embargo comparativas y buscan realizar declaraciones generales que apliquen a múltiples casos” (Mahoney 2008: 414).

de partidos de Argentina, es decir, aquellas que desde 1983 hasta 2015 ostentan nula alternancia de partidos en el ejecutivo provincial y bajo NEP promedio para el período analizado (Santa Cruz, Formosa, La Rioja y San Luis). En ellas no se pueden analizar los mecanismos que se activan para la generación de alternancia, pero sí se puede identificar la importancia de la cohesión interna para explicar la capacidad de los partidos de permanecer en el gobierno largos períodos de tiempo.

Tabla 23. Universo de casos relevantes clasificados según cantidad de alternancias y NEP promedio en las elecciones al ejecutivo provincial (1983-2015).

		Cantidad de alternancias		
		0	1	2
NEP promedio 1983-2015	2 a 2,5	Formosa La Rioja Santa Cruz San Luis	Santiago del Estero	Catamarca Misiones Salta
	2,5, a 3	La Pampa Neuquén	Jujuy	Corrientes Río Negro Tucumán

Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

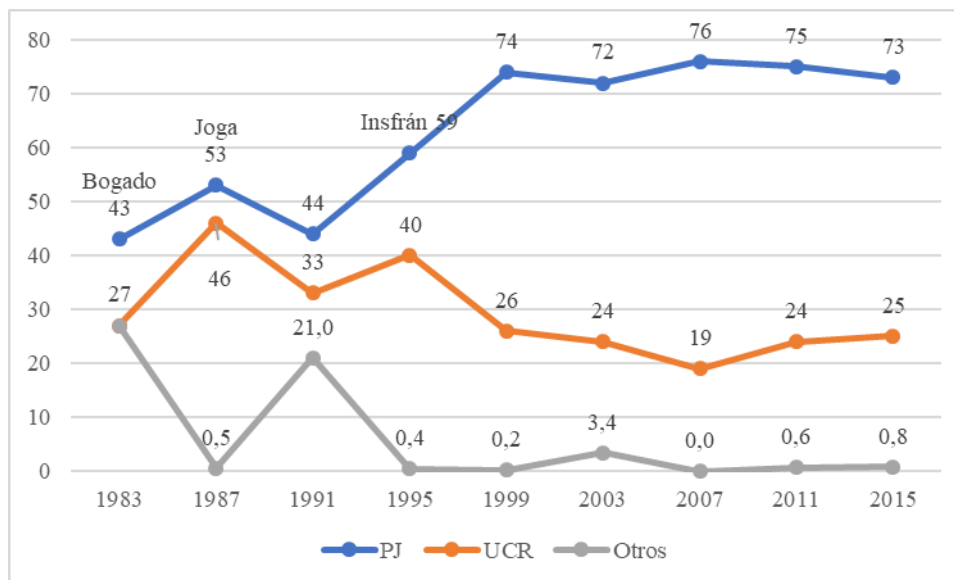
I. Formosa

Sobre la base de las investigaciones existentes sobre el sistema de partidos de la provincia de Formosa (Valenzuela, 2017; Liendo, 2017; Jacobsohn, 2018), considero que el principal rasgo a destacar del caso es la profusión de instituciones políticas que se han puesto en juego para contener el faccionalismo y asegurar la continuidad de los líderes partidarios en los cargos ejecutivos. En esta provincia, donde desde 1983 gobierna el PJ y desde 1995 el mismo gobernador, Gildo Insfrán, se destaca la aplicación más temprana en todo el país de la Ley de Lemas (1987), con una vigencia particularmente duradera (24 años). Su aprobación precoz y por decreto¹⁴⁴ resultó muy oportuna ya que en esas elecciones el radicalismo consiguió el mayor acercamiento, en todo el lapso estudiado, a la posibilidad de disputarle la gobernación al PJ (casi siete puntos porcentuales de diferencia). A partir de ese momento,

¹⁴⁴ La Ley n° 653 se aprobó mediante decreto firmado por Floro Bogado, entonces gobernador de la provincia, y se puso en práctica en las elecciones de 1987, siendo el único distrito que la utilizó en dichos comicios.

creció progresivamente el caudal de votos del justicialismo y se redujo hasta casi desaparecer el lugar de terceros partidos en la competencia (Jacobsohn, 2018).

Gráfico 22. Porcentaje de votos al ejecutivo provincial en Formosa (1983-2015).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

Por otra parte, en el año 2003 se produjo una reforma de la constitución que aprobó la reelección indefinida de todos los cargos ejecutivos, incluido el de gobernador, lo que consolidó el predominio de Insfrán a lo largo de los años. La reforma también permitió resolver a su favor el principal antagonismo interno con el ex gobernador Vicente Joga, a quien en ese año aún respondía buena parte de los legisladores. Finalmente, dado que el cambio de reglas constitucionales permitió que los intendentes pudieran ser reelegidos indefinidamente, en los comicios a partir de entonces se produjo un arrastre electoral mutuo robusteciendo en el medio plazo el apoyo de los ejecutivos municipales al gobernador (Jacobsohn, 2018).

Formosa es así la única provincia del país (además de Santa Cruz) donde la Ley de Lemas ha estado vigente más de 25 años y en concurrencia con la reelección indefinida del gobernador (que fue aprobada asimismo en Catamarca, Santa Cruz y San Luis). Sin embargo, las consecuencias de dichas reglas electorales en ambas provincias fueron muy diferentes. En

Formosa, la Ley de Lemas sirvió realmente para aunar una propuesta electoral muy fragmentada y dispersa, como evidencia la enorme cantidad de sublemas que se han presentado en las sucesivas elecciones (un promedio de 29 en todo el período y un máximo de 66 en el 2003, según se evidencia en la tabla siguiente). En ninguna de las demás provincias el promedio es mayor a cinco. En Santa Cruz, el máximo de sublemas presentadas fue tres, sugiriendo que el poder territorial y legislativo del gobierno está mucho menos fraccionado.¹⁴⁵ Igualmente ocurre con el recambio de la figura del gobernador: en Formosa sólo tres personalidades han ocupado ese puesto, siendo Gildo Insfrán el gobernador con más años en el cargo entre todas las jurisdicciones del país desde 1983. Por el contrario, en Santa Cruz hay una alta rotación de figuras en los cargos ejecutivos, con diez gobernadores desde 1983 y solamente dos (Néstor Kirchner y Daniel Peralta) con tres mandatos.

Tabla 24. Vigencia de la Ley de Lemas para la elección del Poder Ejecutivo en los sistemas electorales de las provincias Argentina.

Provincia	Año de implementación	Año de derogación	Cantidad de años de vigencia	Cantidad máxima y promedio de sublemas
<i>Chubut</i>	<i>1991</i>	<i>1999</i>	<i>4</i>	<i>Max. 2 Prom. 2</i>
Santiago del Estero	1991	1997	6	Max. 6 (1991 y 1995) Prom. 5,5
<i>San Juan</i>	<i>1991</i>	<i>1997</i>	<i>6</i>	<i>Max. 5 (2007) Prom. 3</i>
Salta	1991	1997	6	Max. y Prom. 3 (1995 y 1999)
Jujuy	1991	1999	8	Max. 6 (1995) Prom. 5
<i>Santa Fe</i>	<i>1991</i>	<i>2004</i>	<i>13</i>	<i>Max. 17 (1991) Prom. 11</i>
Misiones	1991	2001	14	Max. 4 (1995) Prom. 3,5
La Rioja	1991 2000	1997 2007	13	Max. 4 (1991) Prom. 2
Formosa	1987	+2015	28	Max. 66 (2003) Prom. 29
Santa Cruz	1989	+2015	26	Max. 3 (1991) Prom. 2

Fuente: Actualizado a partir de Reynoso (2004).

Nota: En cursiva, los distritos que no forman parte del universo de casos relevantes de la investigación.

¹⁴⁵ En realidad, en la provincia de Santa Cruz, es el radicalismo en la oposición quien más regularmente ha hecho uso de las sublemas en sus listas electorales (en cuatro ocasiones frente a dos del justicialismo).

El caso de Formosa aparece así como el de la provincia cuyo partido predominante ha tenido que enfrentar una mayor atomización interna (“faccionalismo degenerativo”) y que, como consecuencia, más ha tensionado las instituciones políticas para ampliar el espectro electoral, organizar sus facciones y asegurar la cohesión del partido a fin de retener el poder. Este caso confirma la importancia del factor de control faccioso propuesta en mi argumento y el protagonismo de las reglas electorales para sostener la predominancia en el tiempo.

II. Santa Cruz

El caso de la provincia de Santa Cruz, otro de los distritos sin alternancia de partidos en el poder, es diferente al anterior. Los estudios sobre el sistema de partidos provincial (Sosa, 2016 y 2017), muestran un proceso que comenzó con una grave crisis interna del justicialismo y una relativa fortaleza de la UCR a fines de los '80, una grave crisis fiscal a principios de los '90 y luego un progresivo control de las disputas internas y de la situación económica que derivó en una consolidación paulatina de la predominancia del Frente para la Victoria Santacruceño (FVS), la facción triunfante del justicialismo local.

Si bien la Ley de Lemas también fue introducida en 1988 y ostenta uno de los períodos más largos de vigencia en el país (26 años), ésta no aparece como un factor explicativo de peso en la cohesión interna del oficialismo a lo largo del período.¹⁴⁶ Se muestra como necesaria originalmente para el PJ en 1989, pero en el medio plazo fue utilizada sobre todo por la UCR en un proceso cruzado de aglutinamiento/atomización entre oficialismo y oposición:

“La UCR se presentó unificada bajo un sublema en las elecciones de 1989 –primeras elecciones con Ley de Lemas– y se fragmentó fuertemente en los años posteriores, llegando a presentar cinco sublemas en las elecciones de 1993. En el caso del PJ el proceso había sido inverso. En las elecciones de 1989, en plena efervescencia de la interna peronista, el PJ presentó cuatro sublemas mientras que se redujo a dos en las elecciones de 1993. En 1995, el FPV se presentó como candidato único del espacio político peronista y la oposición, fragmentada en diez grupos, se presentó en un frente denominado Encuentro Santacruceño” (Sosa, 2017:134).

¹⁴⁶ “En Santa Cruz fue votada en 1988, implementada en 1989 y conformó el régimen electoral que permitió el nacimiento del Frente para la Victoria Santacruceño (FVS), marca política que fue originalmente un sublema del Partido Justicialista de Santa Cruz” (Sosa, 2017:126).

Efectivamente, como consecuencia de la victoria del radicalismo en las legislativas de 1985, la leve diferencia de votos entre el PJ y la UCR en las gubernativas de 1987 (un punto porcentual) y la disputa entre cafieristas y renovadores en los años anteriores a 1991, el PJ había sufrido una feroz interna.¹⁴⁷ Esta coyuntura de división lo llevó a un empate técnico entre las facciones en pugna y generó gran dificultad para construir un liderazgo partidario cohesionado. En esos años, la ausencia de jerarquías y estructuras partidarias comenzó a generar una creciente distancia entre el partido y los afiliados y entre el nivel provincial y la política municipal. La crisis empeoró tras la victoria del PJ en las elecciones de 1989, con el juicio político y destitución del gobernador Ricardo Del Val (FPV) en 1990. La misma se acrecentó tras la renuncia de su remplazante meses después, en medio de la crisis que atravesaba la provincia por la implementación de la política económica impuesta por Carlos Menem.¹⁴⁸ En ese contexto, la aprobación de la Ley evitó la presentación de candidaturas alternativas a la lista oficial del partido y una posible derrota electoral, permitiéndole salir airoso de las elecciones de 1991. En ese momento surgió el liderazgo de Néstor Kirchner, quien en adelante aseguraría un partido más cohesionado.¹⁴⁹

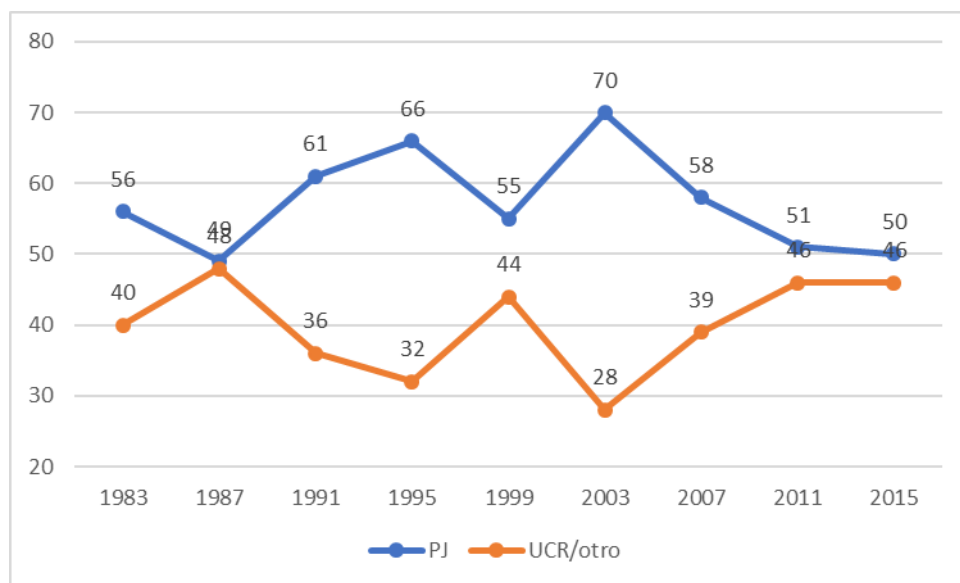
¹⁴⁷ Ya “en la coyuntura de las elecciones internas locales y nacionales de 1988, quedó demostrado que el peronismo a nivel provincial no podía resolver sus propias disputas” (Sosa, 2016:169). Y “entre 1988 y 1991, estuvo subsumido en una feroz interna. Los conflictos del periodo de gobierno entre 1973 y 1974, la sorpresiva derrota electoral de 1983, la primera experiencia como oposición sin proscripción política y, quizás el elemento más importante, el reacomodamiento interno luego de la muerte de Perón se tradujeron a nivel provincial en una crisis de la organización resuelta a través de la implementación de la Ley de Lemas” (Sosa, 2017:121).

¹⁴⁸ La crisis por la implementación de la agenda presidencial neoliberal se concretó en este distrito en el congelamiento y demoras en el pago de las regalías petroleras, que cubrían el 70% de los gastos provinciales: “los descalabros económicos generados por la crisis del Estado tuvieron fuertes impactos en la administración provincial entre fines de 1980 y 1991, periodo previo al ascenso del FVS al gobierno. El retraso regular en el pago del salario fue una constante durante un periodo de casi 3 años”. Ello derivó en fuertes manifestaciones que terminaron en la renuncia de algunas figuras del gabinete. La crisis fiscal duró entre 1988 y 1992 y, como ocurrió en Jujuy en una situación similar, la principal respuesta del estado provincial fue una política de represión. Sin embargo, en este caso, la crisis fue muy corta y se revirtió a partir de 1992 con el restablecimiento de derechos laborales y el pago regular de salarios estatales.

¹⁴⁹ “El esquema de competencia política desde 1991 en adelante expresó una constante y creciente fortaleza política del FVS, en el sentido de sumar referentes y consolidar porcentajes electorales, y una creciente disolución, atomización y fragmentación de las fuerzas políticas que se presentaban como alternativas al proyecto del FVS” (Sosa, 2017:133).

Así, si bien en esa coyuntura la posibilidad del doble voto simultáneo fue fundamental, desde principios de los '80 hasta fines de los '90 la cohesión del partido estuvo también asegurada por el mantenimiento de procedimientos reglamentarios democráticos, con elecciones internas regulares, libres y abiertas para los competidores que cumplieran con los requisitos estipulados en los estatutos partidarios. Finalmente, una vez consolidada la figura de Kirchner en 1998, cuando se terminaba su segunda gobernación, el FVS impulsó un plebiscito vinculante sobre la reforma de la constitución provincial para habilitar un tercer mandato que ganó con el 57% de los votos a favor. Posteriormente, luego de su asunción como presidente en 2003, el importante apoyo que otorgaría a la provincia en términos fiscales favoreció la situación de predominio justicialista hasta casi el fin del período.

Gráfico 23. Porcentaje de votos al ejecutivo provincial en Santa Cruz (1983-2015).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

El caso de Santa Cruz aparece así como el de un sistema de partido predominante que se fue consolidando paulatinamente, conjugando capacidad de aprobar reglas electorales favorables en momentos clave (Ley de Lemas en 1988 y reelección indefinida en 1998) con un funcionamiento más institucionalizado, además de una importante capacidad de gestión

fiscal y económica, aprovechando los ingresos históricamente altos de las regalías petrolíferas. Este caso confirma la importancia del factor de cohesión interna propuesta en mi argumento pero también la capacidad de gestionar las crisis que produce la implementación de la agenda presidencial, como una clave para sostener la predominancia en el tiempo cuando hay identidad de etiquetas partidarias con la nación.

III. La Rioja

La Rioja es otra de las provincias donde la Ley de Lemas y la reelección indefinida del presidente jugaron un rol importante para generar un partido predominante cohesionado. En este distrito el liderazgo de Carlos Menem y las importantes transferencias fiscales a la provincia aseguraron un apoyo electoral promedio que osciló alrededor del 70% de los votos hasta fines de la década de 1990. El mecanismo de doble voto simultáneo permitió una gestión exitosa de las internas partidarias y evitó la fuga de votos y de dirigentes hasta su derogación en 1997, cuando pudieron resolverse las intrigas internas. Sin embargo, el mismo se volvió a activar en el 2000 una vez cuestionado el liderazgo menemista (Reynoso, 2004:78). El PJ riojano también recurrió a la modificación de otras leyes electorales que lo beneficiaron como la reestructuración de las circunscripciones electorales (*gerrymandering*), la modificación del tamaño de la Legislatura y de la Suprema Corte provincial. Así:

“la manipulación electoral minimizó el riesgo de una derrota, mejoró el control del partido oficialista sobre la Legislatura local y le permitió escapar de las consecuencias negativas de la competencia nacional, mucho más reñida, mejorando su capacidad de sobrevivir” (Giraudy, 2015:99, traducción propia).

Según los estudios disponibles sobre el sistema de partidos riojano, estas reformas en gran medida sesgaron el campo de juego electoral a favor del partido oficialista y aseguraron la cohesión interna, siendo esa la clave de su permanencia en el tiempo.

IV. San Luis

San Luis, otra de las provincias cuyo sistema de partido predominante es monopolizado por el justicialismo desde 1983, no tuvo nunca Ley de Lemas. Pero el objetivo

de evitar la fragmentación interna y asegurar la disciplina partidaria fue asegurado con la reforma de la carta orgánica del partido en 1988 por el gobernador Adolfo Rodríguez Saá. Eso le permitió el monopolio de la elección de candidatos y el control de la elite partidaria (Guiñazú, 2003:95). Esta circunstancia y la posibilidad de reelección indefinida del gobernador (1983-2006), fueron los pilares a partir de los cuales los hermanos Rodríguez Saá (Adolfo, gobernador de 1983 al 2001 y Alberto, de 2003-2011) consolidaron su dinastía (Giraudy, 2015:112). Nuevamente, esta regla se conjugó con otras reformas que aseguraron su preeminencia como la incorporación de un Senado bajo su influencia y con grandes poderes, *gerrymandering* y una importante proporción de los medios locales de su propiedad (Behrend, 2008). Sin embargo, este caso de predominio provincial es, junto con el de Santa Cruz, el que mejor puede asimilarse a los estudiados por Pempel (1990) en el sentido de haber desplegado una agenda propia de políticas públicas, distanciándose significativamente de las impuestas por la nación (a pesar de su identidad partidaria), y haber generado “un círculo virtuoso de dominación” que le aseguró un considerable apoyo por parte de la población.

En conclusión, los casos de Formosa, La Rioja, Santa Cruz y San Luis sugieren que siempre la cohesión interna es clave para sostener la predominancia. Sin embargo, en los dos primeros la aprobación de instituciones políticas y electorales para lograr la cohesión (Lemas) y potenciar los liderazgos (reelección) aparecen como factores clave del éxito electoral, mientras que en los dos últimos su importancia relativa disminuye (no desaparece) y aumenta la significancia de la buena gestión de las crisis generadas por la presidencia y la buena gobernanza, en general.

7.3.2. Provincias de baja competitividad: apoyo federal para asegurar alternancia

Dentro del universo de estudio de este trabajo, un segundo subconjunto de provincias incluye aquellas que desde 1983 hasta 2015 tuvieron pocas alternancias (1 o 2) y a la vez un

bajo NEP (entre 2 y 2,5). Sus sistemas de partidos muestran bajos grados de competitividad pero mayores a los del subconjunto de distritos analizados en el punto anterior. Entre ellos, algunos casos son interesantes para apreciar la importancia del apoyo proveniente de actores federales para asegurar los cambios de gobierno. Desde este punto de vista, se identifican dos situaciones: los distritos donde el partido en el poder cambia tras una intervención federal y los que generaron alternancia sin la ocurrencia de este evento. A continuación analizo tres casos provinciales que ejemplifican ambas situaciones (Catamarca, Santiago del Estero y Salta).

La eficacia de la institución de la intervención federal para generar alternancia en distritos de baja competitividad es parcial. En todo el período democrático en Argentina se aprobaron seis intervenciones, que se pueden clasificar del siguiente modo teniendo en cuenta los factores explicativos que estructuran este trabajo:

Tabla 25. Análisis de las intervenciones federales en función de mi argumento (1983-2015).

Provincia	Año	Presidente (partido)	Gobernador antes de la intervención (partido)	Alineamiento partidario multinivel (provincia/nación)	Produjo alternancia
Catamarca	1991	C. Menem (PJ)	R. Saadi (PJ)	Si	Si
Corrientes	1991	C. Menem (PJ)	L. Chiape (PAL)	No	No
Tucumán	1991	C. Menem (PJ)	J. Domato (PJ)	Si	No
Santiago E.	1993	C. Menem (PJ)	F. M. Lobo (PJ)	Si	No
Corrientes	1999	F. de la Rúa (UCR)	T. Romero Feris (PaNu)	No	Si
Santiago E.	2004	N. Kirchner (PJ)	M. Aragonés (PJ)	Si	Si

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Behrend (2016).

Puede presuponerse que en todos los casos de intervención el gobierno nacional promoverá a su aliado territorial para las elecciones que se producen después de dicho proceso, aunque ese no sea el objetivo principal de dicha institución (Behrend, 2016). Esto es posible gracias al amplio margen de actuación que tienen los interventores al asumir temporalmente el Poder Ejecutivo de la provincia (a lo cual puede sumarse el Legislativo y/o el Judicial). Este es precisamente uno de los supuestos incorporados al modelo propuesto por Gibson (2005 y 2012). Según este autor, la “transición dirigida desde el centro” es una de las

vías para reformar las reglas institucionales que en algunas provincias sesgan el campo electoral y restringen la competencia en favor de los oficialismos, facilitando así un cambio de gobierno. Sin embargo, no siempre ocurre una alternancia en el gobierno provincial como consecuencia de una intervención. Que esto se produzca o no dependerá en gran medida de la identidad del color político entre provincia y nación: si coinciden, la alternancia podría no ser un objetivo del presidente, como ocurrió en Tucumán en 1991 y en Santiago del Estero en 1993. Pero incluso si no coinciden, el presidente puede tener dificultades para lograrlo, como vimos en el caso de Corrientes en 1991. El resultado es, por tanto, bastante contingente: en Argentina desde 1983 sólo se ha producido en el 50% de los casos.

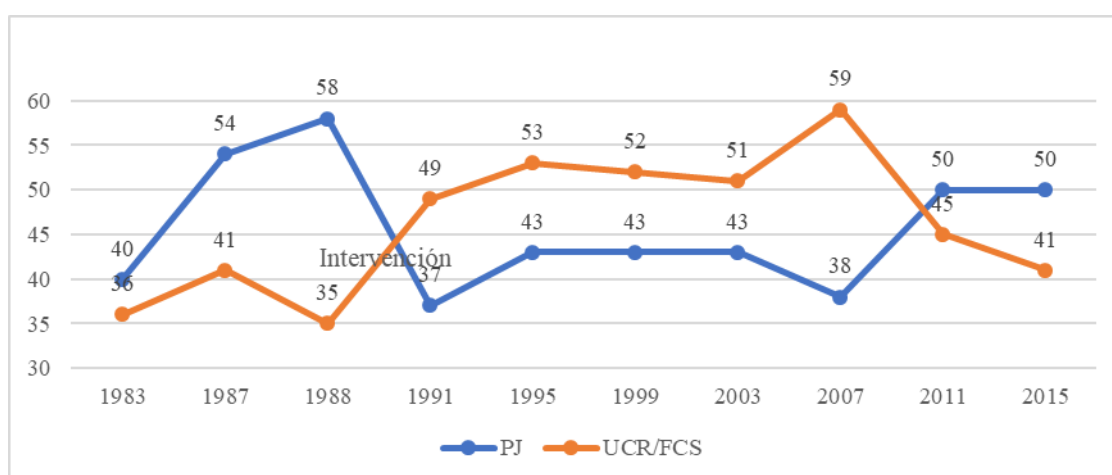
Otros dos ejemplos de alternancia como consecuencia de una intervención federal son los de Catamarca en 1991 y Santiago del Estero en 1993. Ambos comparten una serie de características comunes: las intervenciones estuvieron motivadas por demandas de mayor democratización, fueron provocadas por movilizaciones sociales en protesta contra la impunidad de una élite política corrupta, existía un contexto político de “juegos cerrados” con pocas familias monopolizando las dinámicas subnacionales por largo tiempo (los Saadi y los Castillo en Catamarca y los Juárez en Santiago) y cuando se produjo la alternancia, una amplia coalición liderada por el Partido Radical fue elegida después de la intervención (Behrend, 2016).

I. Catamarca

La política catamarqueña, en el período estudiado, transcurre en gran medida en una lógica de “juegos cerrados” entre el clan Saadi, histórico portador de la etiqueta justicialista, y el clan Castillo, heraldo del radicalismo (Behrend, 2016). Desde 1983 y hasta la intervención federal (1991), Catamarca tuvo un sistema electoral mayoritario que había sido heredado del pasado y que permitió al PJ, ganador de los primeros comicios, obtener suficiente apoyo en la cámara como para modificar la constitución provincial y habilitar la reelección indefinida del

governador. Desde 1983, en una alternancia entre padres e hijos, el clan Saadi logró ganar en tres ocasiones consecutivas la gobernación. La elite justicialista catamarqueña apoyó en 1988 al peronismo tradicional y la candidatura del presidente Menem en 1989, ocupando gracias a ello cargos importantes en su administración. Sin embargo, a principios de la década de 1990, las divergencias sobre las políticas económicas distanciaron a los antiguos aliados. En la misma época, se produjo un crimen que involucró a la elite local (crimen de María Soledad) y que generó sistemáticas movilizaciones que justificaron una intervención federal (Smulovitz y Peruzzotti, 2003). La misma fue muy corta (7 meses) y se desarrolló en medio de una grave crisis política y mediática, sin precedentes, como consecuencia del escándalo por el encubrimiento del crimen por varios estamentos del poder provincial (partidos políticos oficialistas y de la oposición, policía provincial y miembros del poder judicial, principalmente).

Gráfico 24. Porcentaje de votos al ejecutivo provincial en Catamarca (1983-2015).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

En las elecciones posteriores a la intervención salió victorioso el radicalismo (1991). El apoyo de Carlos Menem a un tercer partido (Frente de la Esperanza de Francisco Sotomayor), en lugar de hacerlo por su propia etiqueta justicialista, y el persistente conflicto entre él y Vicente Saadi (con demandas penales cruzadas) generan dudas sobre el interés del

presidente en preservar a su antiguo aliado en el poder. Esta alternancia en el gobierno provincial podría explicarse efectivamente por el modelo de Gibson (20025) y no respondería a mi argumento, ya que previamente a la intervención no existía un conflicto faccioso: por el contrario, el PJ y toda la elite política de la provincia se encontraban firmemente unidas.

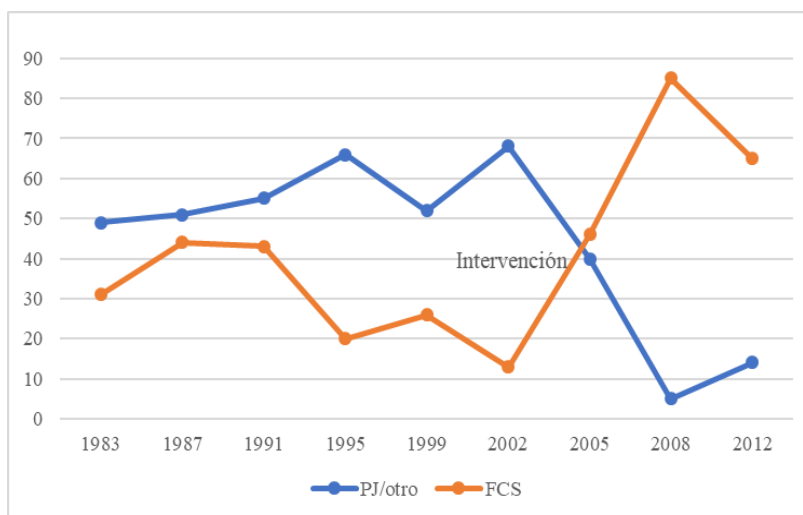
Sin embargo, la alternancia en Catamarca significó el comienzo de un ciclo de preeminencia radical (Frente Cívico y Social, FCS) de dos décadas. El mismo se articuló en torno a la tradicional dinámica de “familias políticas”: Castillo padre e hijo gobernaron durante tres mandatos consecutivos y Eduardo Brizuela del Moral, dos períodos más (Behrend, 2016). Brizuela del Moral, durante su primera gobernación (2007-2011), se alineó fuertemente a la estrategia de “transversalidad” desplegada por la presidencia kirchnerista (Vincent y Montero, 2013). Esta decisión tuvo tres consecuencias, similares en otras provincias: una ruptura interna en la UCR catamarqueña, una división del PJ local y la construcción de un frente común (FCS+FPV) para las elecciones de 2011 con una fórmula mixta Brizuela (FCS) - Corpacci Saadi (FPV), emulando lo ocurrido en la provincia de Corrientes. Este frente triunfó ante la lista oficial del PJ. Sin embargo, Corpacci se distanció del FCS en 2009 presentándose de forma independiente por el FPV contra Brizuela del Moral en 2011 y aglutinando, tras salir victoriosa, tras de sí a todo el peronismo provincial hasta el 2015. Así, la alternancia y vuelta del peronismo a Catamarca se explica por la existencia de una división en el radicalismo, una de cuyas facciones recibió apoyo presidencial, en línea con el mecanismo causal propuesto en mi modelo.

II. Santiago del Estero

Todos los estudios sobre el distrito santiagueño acuerdan que el juarismo, sempiterno representante del justicialismo en la provincia, marcó la historia política provincial en la segunda mitad del siglo XX (Silveti, 2009; Ortiz de Rozas, 2011; Picco, 2012; Campos, 2016). La cohesión del PJ y su predominancia fue posible gracias a su potente capilaridad

social y territorial, apoyada en una vasta máquina clientelar que dominó la Legislatura y el Poder Judicial local. El lugar del gobernador como “gran elector”¹⁵⁰ constituye una clave fundamental para comprender la unidad y la continuidad del régimen juarista (Ortiz de Rozas, 2011).

Gráfico 25. Porcentaje de votos al ejecutivo provincial en Santiago del Estero (1983-2015).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

El radicalismo nunca gobernó en el período 1983-2005, pero sí ganó las intendencias de las ciudades principales de la capital y La Banda. Después del Santiagueñazo¹⁵¹, que provocó la primera intervención federal (1993) sin cambio de partido en el gobierno, comenzó a gestarse el proceso de desintegración del juarismo, con reclamos ciudadanos sucesivos a lo

¹⁵⁰ “Al indagar sobre la conformación de las listas de candidatos, aparece como indiscutido el lugar del gobernador como articulador y decisor central, tanto en relación a los candidatos individuales que van a integrar la lista oficialista, como a la estrategia general para conformar la oferta electoral” (Ortiz de Rozas, 2011:368). “Si bien Juárez —y Nina— ocupaban un lugar central en la definición de candidaturas (al punto de designar a su propio sucesor), su poder era limitado ya que debían tener en cuenta la dinámica que les imponía su fuerza política. La existencia de una dinámica conflictiva en el interior de la estructura partidaria, sin embargo, no es contradictoria con la existencia de un liderazgo dominante. No sólo no es contradictoria, sino que en parte permite comprender la existencia de un punto aglutinante en última instancia” (idem:372). “Dirigentes políticos de extracción peronista, radical, de partidos vecinales y dirigentes sociales se encolumnaron en el oficialismo provincial, pero llevando su “propio” candidato” (idem:375).

¹⁵¹ Se conoce como “Santiagueñazo” los sucesos de protesta ocurridos en la provincia de Santiago del Estero en 16 de diciembre de 1993. Tras una dilatada crisis del estado provincial, en esas fechas “una multitud de furiosos estatales que no cobraban sus haberes desde hacía tres meses saqueó e incendió las sedes de los tres poderes constitucionales: la casa de gobierno, el palacio de justicia y la Legislatura. En la misma agitada jornada, la multitud saqueó e incendió unos veinte domicilios de los más encumbrados funcionarios y dirigentes políticos provinciales (también hubo dos dirigentes sindicales que corrieron la misma suerte)” (Farinetti, 1997).

largo de la década de los noventa que el estado provincial no tuvo capacidad de resolver (Silveti, 2009).

El fin del régimen juarista se consumó en la segunda intervención federal (2004) que desarticuló el corrupto aparato policial y judicial, realizó una reforma constitucional e inició un proceso de apertura política a otros partidos y organizaciones territoriales (Picco, 2012). Tras las elecciones de 2005, se produjo la primera alternancia en décadas por un escaso margen, asumiendo como gobernador el radical Gerardo Zamora liderando el Frente Cívico y Social. Se trataba de una fuerza transpartidaria formada por radicales y dirigentes políticos del peronismo que se fueron incorporando de forma progresiva. Poco a poco, el Frente Cívico llegó a gobernar casi todo el territorio provincial y se impuso en las sucesivas elecciones con creciente apoyo, al tiempo que las opciones opositoras tuvieron escasas chances frente a un oficialismo cada vez más poderoso.

Así, si bien la situación en términos de libertades políticas mejoró sustancialmente después de la segunda intervención y la composición que llegó al gobierno fue mucho más heterogénea y abierta que el juarismo, se volvió a consolidar un armado de poder territorial con un funcionamiento similar al anterior, con el gobernador como “gran elector”. Al poco tiempo se reconfiguró la tradicional dinámica en la que todos volvieron a optar por “correr con el caballo del comisario” (Ortiz de Rozas, 2011:380). Santiago del Estero es así un claro ejemplo de la compleja articulación territorial que asegura la cohesión de un partido subnacional predominante siendo la Ley de Lemas, en este caso, sólo un factor de importancia secundaria. En este caso, igual que en el de Catamarca, es ejemplo de alternancia tras una intervención sin que mediara previa ruptura interna del partido en el gobierno. Ambos ejemplos muestran la eficacia de la intervención federal para generar cambios en los oficialismos subnacionales, presentando una excepción al argumento propuesto.

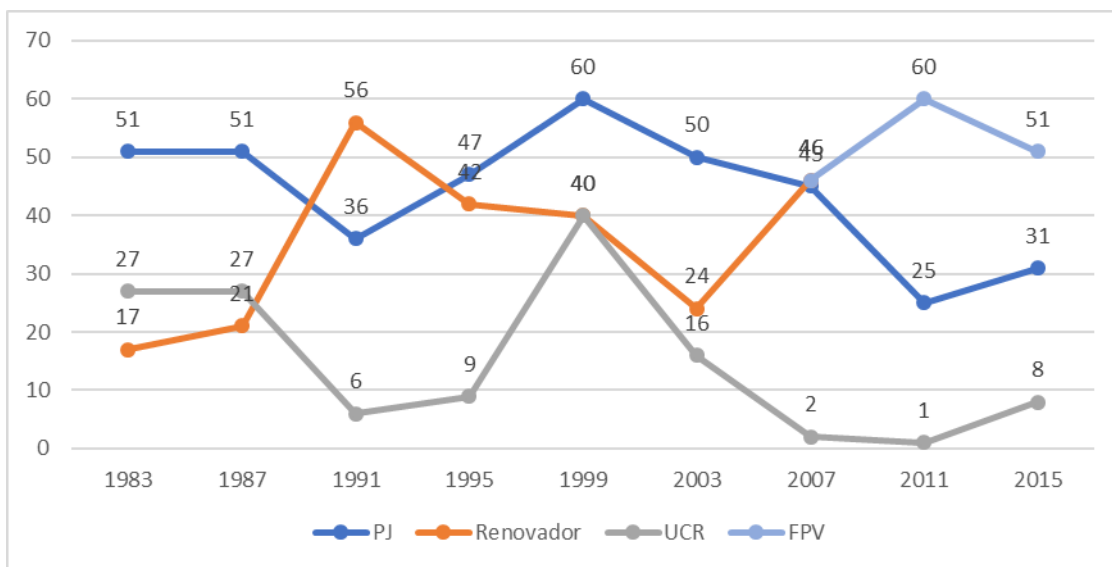
III. Salta

Finalmente, las investigaciones existentes sobre el sistema de partidos de Salta (Grenoville, 2013; Maidana, 2008 y 2018) destacan como rasgo principal de la predominancia justicialista salteña el peso de los liderazgos y la importancia del armado territorial. El PJ (oficial) perdió siempre la gobernación por una crisis sucesoria: en 1991 y en 2007. En esta provincia, la competencia partidaria se dio así, casi exclusivamente, a través de “familias políticas” (Behrend, 2008) y los principales conflictos fueron de orden intrapartidario. La participación política de sectores subalternos siempre fue limitada y vista como una amenaza por la sociedad acomodada, a no ser que ésta se canalizara a través de su instrumento político y bajo un férreo control disciplinar (Grenoville, 2013).

En 1983, el justicialista Roberto Romero consiguió aglutinar a sectores históricamente enfrentados del peronismo, ganar la gobernación y llevar a cabo una reforma constitucional (1986) que, sin embargo, no logró incorporar la reelección indefinida. Así, las fuertes disputas por la sucesión fueron resueltas *in extermis* en el 1987, con la victoria de Hernán Cornejo (PJ), pero no podrían serlo en 1991, dando lugar a la victoria de Roberto Ulloa del Partido Renovador (PRS). La primera alternancia en Salta se produjo, por ende, por la falta de cohesión del partido en el poder ya que, antes de las elecciones, el PJ estaba fuertemente fracturado entre Cornejo y Romero. Ulloa pudo ganar por el apoyo de gran parte de los intendentes justicialistas que decidieron acompañarlo gracias a un extendido “corte de boleta” entre las listas provinciales y las municipales. El PRS, sin embargo, no pudo consolidarse en el poder, comenzando un paulatino declive a partir de entonces. El retorno del PJ en 1995, tras unos comicios muy reñidos, inició una nueva etapa en la competencia interpartidaria. Juan Carlos Romero, hijo del primer gobernador de la transición democrática, permaneció tres mandatos (gracias a sendas reformas constitucionales) que se caracterizaron por un liderazgo marcadamente personalista, una creciente reducción del grado de pluralismo (Maidana, 2008),

el empleo del poder económico, la manipulación de los medios de comunicación y el uso privado de los recursos públicos (Grenoville, 2013).

Gráfico 26. Porcentaje de votos al ejecutivo provincial en Salta (1983-2015).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos electorales (Tow, 2011-2018).

La falta de apoyo a Romero por parte de la presidencia kirchnerista (ya que aquel había respaldado a Menem en el 2003) más su imposibilidad de reelección hicieron aflorar nuevamente en 2007 disputas entre las facciones del justicialismo. El panorama se presentaba similar al de 1991. Sin embargo, esta vez la alternancia se resolvió por la aparición de la figura de Juan Manuel Urtubey. El joven diputado nacional del PJ, decidió dejar partido “a sabiendas de que no iba a poder competir por dentro” (Grenoville, 2013:12) y cerró un acuerdo con su histórico adversario, el PRS, y con las agrupaciones peronistas del Partido de la Victoria (PRS-FPV) para rivalizar contra el PJ oficial. El resultado fue la elección más cerrada que se haya producido en la historia de la provincia, en la que Urtubey se impuso finalmente por apenas cinco mil votos. La clave del éxito fue, nuevamente, el apoyo de los intendentes a Urtubey quienes lo negociaron a cambio de gestionar todos los recursos de la acción social y de la obra pública (Maidana, 2008). Este triunfo significó la construcción de

un nuevo liderazgo detrás del cual se fue reunificando poco a poco el peronismo, muchos de cuyos principales dirigentes se fueron alejando de Alfredo Olmedo (líder del PJ oficial) y sumando al nuevo armado. La previa ruptura del partido gobernante parece una vez más condición necesaria para lograr un cambio de color en el ejecutivo provincial.

7.3.3. Predominio y alternancia periférica en perspectiva comparada

En este último apartado he mostrado que el modelo causal reformulado tiene validez para varios casos de provincias periféricas en Argentina y es por tanto en buena medida generalizable. Si bien trabajar con información secundaria limita enormemente la posibilidad de rastrear la secuencia causal propuesta a través de todos los casos y períodos históricos, se pueden extraer algunas conclusiones.

La baja competitividad de los sistemas de partido predominante de las provincias periféricas parece descansar, en primer lugar, en una exitosa gestión de la cohesión interna (aunque se identificaron algunas excepciones). La misma se aseguró a partir de una serie de estrategias políticas e instrumentos institucionales: una batería de herramientas que los propios partidos en el poder utilizaron con frecuencia e importancia diferente en cada distrito, pero que básicamente persiguió asegurar una construcción territorial sólida (Lemas y otras reglas electorales, acuerdos fiscales con los municipios, negociación de las listas de candidatos, etc.) y apuntalar liderazgos (acuerdos de sucesión, reelección gubernativa, etc.). Ambas son dimensiones de la “cohesión interna” partidaria previamente destacadas. La institucionalización democrática de la vida partidaria y el éxito de la agenda provincial de políticas públicas también son factores que aseguran la permanencia.

Existe un panorama heterogéneo en cuanto al tipo de estrategias y herramientas utilizadas para tal fin. Para los partidos predominantes de Formosa, Santa Cruz y La Rioja el uso sostenido del doble voto simultáneo (el más largo en el contexto argentino) parece haber sido un factor importante para evitar el faccionalismo degenerativo y la consiguiente escisión

de líneas internas, asegurando sus chances electorales. En escenarios particularmente turbulentos en términos de fragmentación interna o aumento de las posibilidades del partido en la oposición, como fueron los años 1987 en Formosa, 1991 en Santa Cruz y 2003 y 2007 en La Rioja, esta institución permitió la resolución del problema en forma institucional. Sin embargo, solamente en el caso de Formosa aparece como un factor fundamental para explicar todo el período analizado: los oficialismos de Santa Cruz y La Rioja la utilizaron puntualmente, en Salta y Santiago del Estero tuvo una vigencia corta (en el último caso, se aplicó sobre todo para las elecciones municipales) y San Luis y Catamarca nunca la implementaron (Reynoso, 2004).

La vigencia de esta herramienta debe analizarse en conjunto con otras reformas electorales. El peso explicativo de la posibilidad de reelección indefinida¹⁵² o de más de una reelección del gobernador se acrecienta en los partidos predominantes que basan su cohesión en un fuerte liderazgo (Formosa y San Luis, con mínima rotación) o en la existencia de “familias políticas” (Catamarca, Santiago de Estero y Salta), no así en el resto. Asimismo, otras innovaciones electorales como el *gerrymandering* tuvieron importancia en distritos como San Luis y La Rioja. En el caso de las demarcaciones patagónicas (en esto los santacruceños se asimilan a los pampeanos y los neuquinos), también aparece como definitorio para la cohesión interna un mayor grado de institucionalización partidaria, con los tradicionales mecanismos democráticos de toma de decisiones con gran vigencia. No debe perderse de vista, no obstante, principalmente para los sistemas santacruceño y puntano, que la buena gestión de las crisis resultantes de la agenda presidencial y la voluntad de desplegar políticas propias de impacto económico positivo (industrial en el caso de San Luis y

¹⁵² En el año 2003, cinco provincias la permitían: Santa Cruz, San Luis, La Rioja, Formosa y Catamarca. En 2015 la mantienen Formosa, Santa Cruz y Catamarca, mientras que La Rioja la limitó levemente a tres reelecciones consecutivas. San Luis, por el contrario, solo permite una reelección.

extractiva en el caso de Santa Cruz) también fueron factores que apuntalaron su permanencia en el gobierno en línea con la idea de “ciclo virtuoso” propuesta por Pempel (1990).

En el caso de los sistemas de partidos más competitivos (con una o dos alternancias), se evidencia un modesto uso de las instituciones electorales para asegurar la unidad. Si bien el doble voto simultáneo se aprobó en Santiago del Estero, sólo se utilizó para la elección a gobernador en dos comicios y si bien Catamarca aprobó la posibilidad de reelección del gobernador, esta no generó la preeminencia de una misma figura a lo largo del tiempo (sólo tres gobernadores tuvieron dos mandatos sucesivos). En ambos casos los firmes liderazgos apuntalados en un importante aparato clientelar y en un armado territorial basado en la idea de “gran elector” parecen haber sido los factores más importantes para asegurar la cohesión interna y las posibilidades de victoria. En ambos casos también la corrupción policial y judicial se muestra exacerbada y clave para el control de la política local (más que en el conjunto de casos anterior). Quizás por ello, la intervención federal fue necesaria para provocar las alternancias registradas. En todo caso, el mantenimiento de la cohesión interna fue fundamental para los sucesivos éxitos electorales.

La muestra de casos también parece apuntalar la validez del factor de intermediación “apoyo externo” para que las facciones disidentes consigan éxito electoral, tal como propone el modelo causal. Así, de forma similar a lo acontecido en el caso correntino (2007) y jujeño (2015), se observa en Catamarca (2007-2011) y Salta (2007) una estrategia similar por parte de la presidencia: el acuerdo con una facción del partido gobernante (ya sea este el PJ, la UCR o un partido provincial) para la conformación de un frente conjunto que se sustente en parte del electorado oficialista para lograr la gobernación. Esta estrategia resultó exitosa en todos los casos analizados y permitió generar cambios de color político en el gobierno que modificaron, al menos en una primera instancia, el partido a cargo del gobierno provincial. En todos los casos, la alternancia se logró ocasionando una ruptura de la cohesión del partido

predominante. Las únicas excepciones analizadas son los casos de Catamarca en 1991 y Santiago del Estero en 2004, donde la alternancia se produce por la dinámica de la propia intervención sin mediar previa escisión de oficialismo saliente. Quizás estos dos casos son una muestra de “fuego amigo”, donde los presidentes quisieron neutralizar poderosos competidores dentro del mismo partido. En todo caso, en la mayoría de casos, la secuencia causal de los factores faccionalismo y apoyo externo encuentra un importante sustento.

Las conclusiones respecto de la utilidad de la intervención federal para lograr un recambio en el ejecutivo no son definitivas y requerirán de un análisis en mayor profundidad de los objetivos del presidente, las características y principales acciones de los interventores, la interna de los partidos provinciales y el ambiente social. Muy preliminarmente, el análisis conjunto de los casos de Catamarca y Santiago del Estero muestran que a veces las intervenciones se utilizan para gestionar un conflicto agudo (Santiago 1993) pero sin tocar las instituciones políticas. Otras veces el presidente no puede (o no quiere) evitar un recambio en el ejecutivo provincial. En todo caso, la intervención federal es una herramienta tan potente que le permite al presidente generar alternancia incluso sin contar con el apoyo de una facción del depuesto oficialismo, tal como propone mi hipótesis. En esto, los casos de Corrientes 1999, Catamarca 1991 y Santiago del Estero 2004 se apartan de mi argumento.

Finalmente, en el segundo subconjunto de provincias, no se evidencian partidos predominantes institucionalizados, ni círculos virtuosos, como sí ocurre en los casos patagónicos y en San Luis, de menor competitividad relativa. Por el contrario, en ellas se evidencian aparatos estatales más corruptos que en algunos casos sin alternancia. Esta constatación muestra nuevamente la necesidad de analizar los grados de democratización en los distritos subnacionales considerando no solamente la variable “competitividad”, sino incorporando también el respeto a los derechos políticos, tal como prescribe la tradicional

definición de poliarquía (Dahl, 1961). Este es otro motivo para sostener que la democracia no puede evaluarse solamente a partir de dicho parámetro.

8. CONCLUSIÓN

La presente investigación se articuló a partir de la búsqueda de respuestas a un fenómeno característico de la política subnacional en las federaciones latinoamericanas: la capacidad de algunos partidos políticos de ganar reiteradamente las elecciones, principalmente en distritos periféricos de bajo desarrollo relativo. A partir de esta observación, surgieron los siguientes interrogantes; ¿Cuáles son las estrategias que los partidos, en tanto actores políticos que se desempeñan en un contexto determinado, despliegan a tal fin? ¿Cuáles son los factores que deben concurrir para que un partido predominante pueda ser derrotado en las elecciones provinciales? La presente tesis propone un modelo en el cual se identifican los principales factores que permiten explicar la permanencia de un partido en el gobierno subnacional a lo largo de los años, así como las circunstancias en las cuales dicha predominancia se puede alterar. El trabajo de investigación se centra en las provincias periféricas argentinas con menores estándares de competitividad y con un desarrollo económico más incipiente, universo que representa el sesenta por ciento del total de distritos del país: Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tucumán.

El modelo explicativo sugiere que el pasaje de un sistema de partido predominante a otro más competitivo, es decir, la ocurrencia de alternancia en el gobierno provincial, se producirá cuando el partido en el poder no pueda preservar su cohesión interna y, como consecuencia de ello, una facción escidente se presente como competidor electoral. Sin embargo, el éxito electoral de esta escisión solo se asegurará si cuenta con el apoyo de actores federales (principal, aunque no únicamente, el gobierno nacional). Así, faccionalismo, escisión y apoyo externo son las tres claves identificadas para salir de una situación de predominio en el contexto subnacional argentino.

El argumento de la tesis muestra también que el mecanismo causal se desplegará tanto si gobernador y presidente son aliados, como si no lo son. Es decir, evidencia que no existe un espacio resguardado para los gobernadores en la dinámica política multinivel. Para el ejecutivo provincial, tanto ser opositor como aliado implicará correr riesgos que, en última instancia, lo podrían llevar a perder el gobierno. Si existe una alianza multinivel, el presidente generará presión en el gobierno subnacional para implementar su agenda y si no, la presidencia intentará conquistar el gobierno provincial. En los dos casos, la presión ejercida desde el centro tendrá que ser procesada por el partido predominante, que tendrá éxito sólo si consigue mantener su cohesión interna. En caso contrario, el faccionalismo provocará escisiones que saldrán a competir por fuera de la etiqueta oficial y que, si logran apoyo federal, podrán generar una alternancia.

Este modelo causal propone algunas novedades en el marco de los debates teóricos previos sobre la política subnacional latinoamericana. En primer lugar, da mayor relevancia para explicar el fenómeno de la baja competitividad a las variables centradas en la agencia de los actores, por sobre los tradicionales factores institucionales. Si bien no se pierden de vista los sesgos e incentivos que generan las instituciones del federalismo argentino (Gibson, Calvo y Falletti, 2004; Malamud y De Luca, 2005; Gibson y Suarez-Cao, 2010), se pretende mostrar que el resultado político puede variar dentro de un mismo marco de reparto fiscal de fondos y similares lógicas de sobrerrepresentación y empleo público, variables subrayadas por otros autores (Gervasoni, 2010a; Gibson, Calvo y Falletti, 2010; Giraudy, 2010; González, 2013). La mirada propuesta, por otro lado, no busca verificar la existencia o no de dificultades en la articulación vertical intrapartidaria, foco de los análisis sobre congruencia y nacionalización de los sistemas federados de partidos (Freidenberg y Suárez Cao, 2014; Dosek, 2015), sino llamar la atención sobre los resultados de dicho fenómeno en la mayor o menor competitividad en el nivel provincial.

Asimismo, la tesis identifica la cohesión interna como el talón de Aquiles de las estructuras provinciales de partido predominante. La tendencia al faccionalismo de los partidos ya había sido evidenciada por otros autores (Leiras, 2007; Freidenberg y Levitsky, 2007) pero no había sido vinculada con el fenómeno de la predominancia partidaria. Al hacerlo, el trabajo de tesis identifica la estrategia presidencial más eficaz para provocar un cambio de signo partidario en aquellos distritos monocordes que no le son fieles. En esos casos, según el presente argumento, al presidente le conviene cooptar a una facción del partido que ya está en el poder, en lugar de construir un espacio provincial propio “desde el llano”. El modelo también propone redireccionar las prioridades del gobernador: éste debe concentrarse ante todo en mantener la unidad hacia adentro y, para ello, es fundamental una acertada gestión de las sucesiones, del territorio y de sus mandos medios.

Por otro lado, la investigación llama la atención sobre un fenómeno que había pasado inadvertido: la existencia de “alternancias no buscadas” en caso de identidad partidaria o acuerdo entre el presidente y el gobernador. Hasta el momento, la literatura (Gibson, 2005; Giraudy, 2015) había asumido que cuando había un acuerdo de gobernabilidad multinivel existía un pacto recíproco de no ingerencia que, se asumía, generaba una dinámica autoritaria en el nivel provincial. El estudio de los casos, por el contrario, mostró que la sintonía política entre presidente y gobernador impone, necesariamente, que el partido subnacional acompañe a aquel en sus objetivos programáticos y ello, frecuentemente, genera una crisis a nivel del territorio que puede impactar en la capacidad de retener el poder. Finalmente, evidenciando la gran dificultad de los movimientos sociales para influenciar y/o consolidarse en la arena política formal, se refuerza y confirma una literatura que venía resaltando el matiz elitista de la política subnacional argentina (Behrend, 2008 y 2011; Grenoville, 2013), en línea con el clásico estudio de Key (1984 [1949]).

Igualmente, la presente tesis también refuerza hallazgos previos sobre la importancia de los dispositivos electorales y constitucionales (leyes de Lemas, colegio electoral, colectoras, posibilidad de reelección, etc.) para asegurar la cohesión interna de los partidos provinciales (Calvo y Escolar, 2005; Giraudy, 2014), sobre la utilidad de la intervención federal para generar alternancias (Reynoso, 2004; Behrend, 2016) y sobre la difusa representación de los clivajes sociales en las etiquetas partidarias provinciales, con predominancia de lógicas frentistas y pragmáticas (Ortiz de Rozas, 2011; Sosa, 2016; Campos, 2016).

Los hallazgos que permitieron proponer esta hipótesis surgen de los estudios de dos casos en profundidad: Jujuy y Corrientes. Jujuy era una provincia con una estructura de partido predominante por los triunfos reiterados del PJ desde 1983 hasta 2015, año en que se produjo alternancia por primera vez. En el primer período estudiado (1983-1999) el oficialismo justicialista comenzó a bifurcarse con la disputa nacional entre menemistas y renovadores (1987), lo cual llevó a la aprobación de una Ley de Lemas en 1991. El presidente Menem (PJ) respaldó políticamente a los sucesivos gobernadores durante toda la década del '90 pero los presionó para instalar una agenda de políticas neoliberales, generando un creciente ciclo de movilización social y una espiral de atomización del partido predominante en el nivel provincial. Ésta estuvo reforzada por la falta de liderazgos y por el propio funcionamiento de la Ley de Lemas. La etapa culminó con los comicios de 1999 donde el PJ ganó a la UCR por muy pocos votos, al borde de la alternancia. Mi supuesto hipotético original anticipaba una ruptura de la coherencia de las elites partidarias y la alianza de una facción del partido oficialista (PJ) con los actores movimentistas surgidos de la protesta social adoptando sus reclamos y logrando un nuevo gobierno con respaldo popular. El estudio del caso no confirmó esta suposición. Durante toda la década el PJ consiguió retener el gobierno gracias al dispositivo de doble voto cumulativo y simultáneo, que permitió encauzar la crisis

que generaba la implementación de la agenda neoliberal impuesta por el presidente. Frente a la protesta, se respondió principalmente con una política represiva. La acción colectiva, por su parte, no consiguió respuestas a sus demandas sino solamente la destitución de cuatro gobernadores en diez años. El caso de Jujuy muestra, así, un techo de cristal para el acceso de los movimientos sociales a la arena de la política formal.

En la etapa siguiente (1999-2015), la transformación de los movimientos sociales en una potente red organizaciones que, sin ser parte del gobierno provincial, obtuvieron un fuerte apoyo directo de la presidencia, mostró una vez más las limitaciones de las agrupaciones populares para ingresar en la política institucional. El temprano apoyo que el gobernador Eduardo Fellner otorgó a Néstor Kírchner desde su candidatura (2003), el mutuo interés en pacificar la conflictividad social y desplegar una batería creciente de políticas sociales generó un despliegue de fondos y políticas públicas desde los primeros días. Sin embargo, la necesidad de asegurar el control del territorio llevaron a los dos presidentes del Frente para la Victoria a bifurcar el apoyo político y fiscal entre el gobernador y la agrupación Tupac Amaru, lo cual generó cortocircuitos difíciles de gestionar para el primero. Esta organización, si bien nunca integró formalmente el partido justicialista de Jujuy, en alguna medida fue una facción territorial e informal del kirchenismo en la provincia. Pero esta bicefalia no pudo ser adecuadamente gestionada por el partido y terminó provocando la pérdida del gobierno al promover, en gran medida, el aglutinamiento de todos sus opositores. En esta etapa, no se desplegaron mecanismos institucionales de control faccioso, ya que la Ley de Lemas se derogó en 1999, lo que generó la presencia de líneas internas del partido justicialista en casi todas las convocatorias electorales a cargos gubernativos (salvo en 2003). Sin embargo, el éxito de estas líneas internas que competían por la gobernación fue nulo hasta 2015, año en que una de ellas se alió con actores federales y con la oposición local logrando generar alternancia en el gobierno. El análisis del caso de Jujuy sugiere, así, que la estructura de baja

competitividad de los sistemas subnacionales de partidos se modifica preponderantemente por ruptura facciosa desde adentro con apoyo nacional desde arriba (lo que ocurrió en 2015), más que por presión social desde abajo (lo que no ocurrió en los `90 a pesar de una intensa y sostenida protesta, ni en la década siguiente a pesar del antagonismo entre la Tupac Amaru y el justicialismo jujeño). Mi argumento se ve confirmado sólo en lo relativo a la confluencia de “faccionalismo” con “apoyo federal” y no en lo referente a la concurrencia de “faccionalismo” con “movilización social”.

En el caso de Corrientes, entre 1983 y 1999 se dio continuación a la predominancia de la alianza de los dos partidos provinciales más antiguos de Argentina, el Pacto Autonomista Liberal. El presidente Menem intentó captar el distrito para el peronismo gobernante en la nación aprobando una intervención federal de 1991 a 1993, sin éxito. El PAL superó la crisis gracias a su fuerte cohesión interna. El presidente, no obstante, consiguió modificar la constitución provincial, eliminando las instituciones electorales que habían preservado históricamente la alianza “pactista” (el Colegio Electoral y el diseño de las circunscripciones, entre otras). No se observa protesta social y el gobierno nacional no se mostró como aliado del gobernador hasta 1997, cuando apuntaló a una escisión del PAL (PaNu) que se presentó y ganó las elecciones. Durante dos años la facción escidente con apoyo de la presidencia y confluencia de una parte de la elite política tradicional se mantuvo en el gobierno. Pero la implementación de la agenda neoliberal del presidente dio lugar a un ciclo de acción colectiva corto pero contundente que en 1999 generó la caída del nuevo gobierno, una generalizada crisis política y una nueva intervención federal (1999-2001). El caso muestra que cuando se suprimen las instituciones que permiten mantener la cohesión del partido (reforma constitucional), resulta difícil a la larga evitar escisiones. Asimismo, confirma que el cambio en la estructura de sistema de partido predominante protagonizada por el PAL se produjo ahí donde una facción disidente del oficialismo se alió electoralmente con el presidente.

El caso de Corrientes en el período siguiente (2001-2015) muestra una larga etapa de predominancia del Partido Radical, hasta entonces minoritario, a partir de su alianza con pequeñas agrupaciones locales y con el gobierno federal, a pesar de ser de signo contrario (acuerdo con Duhalde y estrategia de transversalidad de la presidencia kirchnerista con los gobernadores radicales). El caso evidencia que, una vez rota la alianza con la presidencia (2009), el ejecutivo nacional intentó en cada convocatoria electoral conquistar la gobernación, pero también revela que dichos intentos son infructuosos cuando el presidente no establece una alianza con una línea escidente del oficialismo provincial (2009 a 2015). El radicalismo, por tanto, consiguió retener el gobierno durante todo el período. En definitiva, el análisis del caso pone de manifiesto que el apalancamiento de las escisiones de los partidos predominantes por parte de actores federales genera un quiebre en la estructura de baja competitividad de los sistemas subnacionales de partidos. La misma se modifica preponderantemente por ruptura facciosa desde adentro con apoyo nacional desde arriba (lo que ocurrió en 2007), más que por presión social desde abajo (lo que no ocurrió por la escasa presencia de protesta y por la falta de apoyo del único ciclo de acción colectiva contundente a un nuevo gobierno en 1999). Finalmente, se puede colegir que desarticulado un largo proceso de dominancia, no necesariamente se genera un ciclo de mayor competitividad sino que puede abrirse un nuevo período de predominancia de otro partido en el ejecutivo provincial por otro largo período. La estructura del sistema de partidos, por tanto, se modifica circunstancialmente pero puede volver a configurarse de baja competitividad con otra etiqueta partidaria a la cabeza.

Estos hallazgos dieron lugar a un replanteamiento de la estructura hipotética esbozada originalmente, dada la ausencia de confirmación de la cadena causal “faccionalismo” + “movilización social”. También sugieren la incorporación de una variable antecedente a la de “faccionalismo”, en función de la presencia o ausencia de alianza previa entre el gobierno

nacional y el provincial. El modelo hipotético definitivo que surge de esta investigación propone, por tanto, que existen principalmente dos factores que un gobierno provincial debe gestionar exitosamente si no quiere perder el poder: la cohesión de su propio partido y el vínculo con la nación. El escenario original ha de entenderse de modo diferente si el partido en el poder en la provincia y en la nación son aliados (tengan o no el mismo color partidario) o si, por el contrario, están en oposición. Si hay un alineamiento, la literatura a priori no planteaba la posibilidad de que este vínculo cercano entre nación y provincia pudiera generar alternancia, dado que se presuponía que el presidente preservaría el gobierno provincial a toda costa. Sin embargo, la evidencia obtenida muestra cómo en el caso de una alianza multinivel el ejecutivo nacional persigue dos objetivos no necesariamente compatibles: la implementación de su agenda política y la preservación de sus apoyos territoriales. Esta situación, puede provocar alternancias “no buscadas”. La alternancia no buscada en los distritos afines se encuentra en función de la capacidad del gobierno subnacional de procesar los conflictos que la agenda presidencial genera. Para ello, la clave es mantener el partido unido en la arena local.

De esta manera, los partidos subnacionales que están en el gobierno se encuentran ante dos posibles encrucijadas en función del tipo de alineamiento político que tengan con la nación. Si el gobernador no es un aliado político del presidente, su prioridad, como sugiere Gibson (2005), será preservar sus fronteras y construir puertas adentro una coalición lo suficientemente sólida como para hacer frente a los seguros intentos por parte del gobierno nacional de disputarle su territorio. Esto se evidenció claramente en las iniciativas del presidente Menem de alinear el distrito correntino a su armado territorial (sin éxito) en 1991 a partir de una intervención federal y, posteriormente, apoyando al PaNu de Tato Romero Feris (con éxito) de 1997 a 1999. Lo mismo puede sugerirse respecto de los intentos infructuosos de Cristina Fernández de ganar la gobernación correntina en 2009 y 2013,

después de que se desarticularan los acuerdos de “transversalidad” con los gobernadores radicales.

Sin embargo, si el gobernador es un aliado político del gobierno central, el interés de aquel no será tanto preservar sus fronteras cómo preservar el monopolio de representación del gobierno nacional en su propio territorio, sin quedar preso de la agenda de la presidencia. Esto se evidencia claramente en el análisis realizado del caso de Jujuy tanto en la década de políticas neoliberales menemistas como de políticas progresistas kirchneristas. En ambos casos, el alineamiento con el ejecutivo federal fue muy costoso para las gobernaciones justicialistas: en el nivel provincial, la implementación y puesta en práctica de la agenda presidencial generó la principal disputa sustantiva e ideológica que se desplegó en el sistema político local. Los distintos gobernadores, afines al presidente, no tuvieron margen para dejar de defender las prioridades nacionales y pagaron un algo precio por ello. En los '90, fueron objeto de sucesivas destituciones (hasta cuatro) que convirtieron a la gobernación en la válvula de escape de la crisis económica y fiscal. En el período kirchnerista, el resultado fue la progresiva división del partido y la pérdida del gobierno al final de una etapa de importantes avances económicos y sociales. Esto muestra que, desde un punto de vista intergubernamental, son dos las amenazas principales que enfrenta un gobernador: no es sólo que el presidente quiera reemplazarlo por un aliado suyo en el poder ejecutivo (Gibson, 2005), sino, asimismo, que el presidente quiera marcarle la agenda. Así, ambas decisiones son riesgosas para un gobernador: tanto ser opositor como ser aliado implica correr riesgos. A fin de cuentas, la necesidad de los presidentes de implementar su agenda puede terminar siendo la principal causa de faccionalismo partidario en la escala provincial de modo no intencionado, por generar líneas de conflicto que atraviesan transversalmente las etiquetas oficialistas. Una de las principales destrezas que se demanda de un gobernador es justamente la de procesar esta permanente tensión. Este rasgo, por otro lado, es particularmente fuerte en

las provincias periféricas menos desarrolladas dado que su determinante dependencia fiscal de los fondos federales reduce aún más los márgenes de maniobra de los dirigentes locales. Así, la definitiva y cambiante influencia que la agenda federal impone sobre los partidos provinciales puede comprenderse como el origen de su predisposición permanente a desarrollar poderosas facciones proclives a la escisión.

El trabajo nos permite también sacar algunas conclusiones respecto de un fenómeno que en el caso de la política subnacional argentina ha sido abordado principalmete de modo descriptivo o tangencial: el faccionalismo de los partidos subnacionales. Circunscribiendo el conjunto de dimensiones sugeridas por la literatura tradicional (Harmel y Tan, 2003; Panebianco, 2009 [1982]; Boucek, 2009), tres se mostraron fundamentales para comprender la cohesión interna de los partidos subnacionales en situación de predominancia: preservar una cúpula unida de figuras partidarias, articular una red de dirigentes territoriales y asegurar un liderazgo. Es fundamental evitar disputas y el alejamiento de figuras partidarias de segunda línea ubicadas en importantes cargos de la administración pública o en la Legislatura. Un reparto equitativo del poder y una gestión equilibrada de las sucesiones es esencial para evitar la disidencia de dirigentes que pueden competir por fuera del aparato formal del partido. El mantenimiento de una red de dirigentes locales y un vínculo aceitado y cercano con los territorios se plantea, asimismo, como clave del éxito a largo plazo. Cuando la gestión de estas dos dimensiones se complica es cuando surge el apremio por motorizar instituciones electorales para contener la dispersión de las líneas internas (ley de Lemas, colegio electoral, segmentación distrital, reelección indefinida, etc.). Si ninguna de estas dimensiones se encuentra presente, no puede hablarse de un partido cohesionado y la disgregación será inminente a falta de mecanismos institucionales de contención.

El esquema hipotético reformulado también fue verificado preliminarmente, a partir de información secundaria, con otros casos provinciales de baja competitividad (Formosa, Santa Cruz, La Rioja, San Luis, Catamarca, Santiago del Estero y Salta). Si bien las conclusiones que se pueden extraer no son definitivas y se necesitará continuar esta línea de trabajo con estudios de caso adicionales o con investigaciones cuantitativas a partir de los factores propuestos, se habilita una aproximación a la validez externa del modelo. En los casos adicionales analizados, la baja competitividad de los sistemas de partido predominante sigue descansando en una exitosa gestión de la cohesión interna. La misma se asegura a partir de controlar las tres dimensiones claves antes mencionadas: firmes liderazgos apuntalados por un conjunto de dirigentes comprometidos, un consolidado armado territorial y la institucionalización democrática de la vida partidaria (fenómeno ausente en la mayoría de partidos subnacionales en el poder, con la interesante excepción de los patagónicos). Respecto del uso de instituciones electorales para mantener la cohesión interna se verificó un panorama heterogéneo, con partidos provinciales cercanos al abuso de tales instrumentos (Formosa y San Luis) y otros que, a pesar de tenerlas a disposición, las utilizan sólo puntualmente (Santa Cruz y Catamarca) o durante cortos períodos de tiempo (Santiago del Estero y Salta). No debe perderse de vista, no obstante, que la buena gestión de las crisis resultantes de la agenda presidencial (Santa Cruz) y la voluntad de desplegar políticas propias de impacto socio-económico (San Luis) también fueron factores que apuntalaron la permanencia del gobierno en línea con la idea de “ciclo virtuoso” propuesta por Pempel (1990). La muestra de casos afianza, asimismo, la eficacia del apoyo federal para que las facciones disidentes del oficialismo logren éxito electoral, tal como propone el modelo causal de la tesis. En todos los casos, la alternancia se logró ocasionando una ruptura de la cohesión del partido predominante, salvo en los casos donde la alternancia se produce por obra de una intervención federal (Catamarca 1991 y Santiago del Estero 2004).

Para concluir, es necesario referirse al bajo potencial de la acción colectiva para impulsar cambios en los sistemas partidarios subnacionales, siendo esta una vía que históricamente ha sido generadora de nuevos actores políticos en otras latitudes (Piven y Cloward, 1977; Bornschier 2009; Mair 1997; McAdam, McArthy y Zald, 1982; McAdam, Tarrow y Tilly, 2001). La incorporación del caso de la provincia de Jujuy, que representó el máximo exponente de la conflictividad social organizada durante el período bajo análisis, pretendía justamente verificar este fenómeno en la arena subnacional y por tanto, a priori, se presentaba como un buen escenario para la producción de cambios en el sistema partidario por esta vía. Se pone así de manifiesto un “techo de cristal” para el acceso de los movimientos sociales y sus líderes a los gobiernos subnacionales. Los líderes populares estudiados y sus agrupaciones no articularon alianzas significativas ni permanentes con los oficialismos provinciales, como sí ocurrió a nivel nacional con personalidades provenientes de la militancia social en la misma época (Gómez y Massetti, 2009; Massetti, 2009). Ello sugiere un cierto elitismo en la selección de las figuras partidarias provinciales y acotadas modalidades de participación de los grupos sociales más excluidos en la vida política provincial. La función de estas organizaciones parece limitarse a un rol destituyente en su máxima expresión, en lugar de uno más activo, de representación en primera persona y con capacidad para la toma de decisiones. Esta constatación confirma el concluyente aporte de Key (1984 [1949]) respecto de la ventaja relativa y la defensa de privilegios que obtienen las elites políticas y económicas provinciales con el desbaratamiento de las organizaciones que defienden los intereses populares.

Como siempre, el trabajo desplegado abre nuevas líneas de investigación que no pudieron ser abordadas por la necesidad de acotar el objeto de estudio. Varias son las preguntas que permanecen sugeridas hacia el futuro. En primer lugar, queda pendiente un estudio en profundidad y comparativo de aquellas provincias periféricas que muestran alta

competitividad (Chaco, Chubut, Entre Ríos, San Juan y Tierra del Fuego). Estos distritos, a pesar de compartir una estructura socioeconómica semejante a la población seleccionada, pueden sugerir claves explicativas diferentes a las ya evidenciadas que permitirán completar el panorama político de las provincias de menor desarrollo relativo en clave de competitividad. Una segunda línea de investigación que queda abierta es la relativa a la calidad de la democracia subnacional en términos sustantivos, atendiendo particularmente al rol que los movimientos populares y las organizaciones sociales pueden desglegar en la política local, atendiendo al tono elitista de la dirigencia provincial que viene siendo evidenciado. Finalmente, si bien existen estudios de economía política sobre el vínculo entre la estructura económica y empresarial de las provincias y su impacto en los sistemas políticos (Picco, 2014; Behrend y Bianchi, 2017), deben ampliarse y profundizarse estos primeros estudios ya que sin duda es una perspectiva que ofrece gran claridad para comprender las lógicas de poder presentes en el nivel subnacional. Recorrer estos cauces alternativos de indagación permitirá obtener un panorama más acabado de la dinámica política provincial en las nuevas democracias latinoamericanas, complementando el trabajo realizado en la presente tesis y contribuyendo a la ya influyente literatura sobre la cual la presente investigación se asienta.

ANEXO

CORTES DE RUTA Y VÍA PÚBLICA.

Tabla 26. Promedio anual ponderado por provincia (cantidad de cortes x 10.000.000 de hab.). Provincias con valores más altos y promedio nacional.

Provincia	Población	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	Promedio
Buenos Aires	13.827.203	17	7	59	86	327	425	319	311	273	143	53	183,50
Capital Federal	2.776.138	40	32	209	184	612	1.077	1.102	1.290	1.257	548	432	616,62
Jujuy	611.888	605	212	16	1.291	2.223	6.766	1.781	817	752	703	0	1378,74
Salta	1.079.051	37	0	19	380	547	1.965	519	259	222	195	37	379,96
Santa Fe	3.000.701	30	13	43	70	130	430	327	103	113	147	80	135,12
Tucumán	1.338.523	52	0	172	359	411	911	321	291	284	105	7	264,88
Córdoba	3.066.801	72	3	13	36	111	515	104	75	111	82	16	103,45
Neuquén	474.155	211	148	211	1.097	1.392	886	1.076	190	464	738	1.139	686,39
Entre Ríos	1.158.147	26	0	35	138	121	259	60	69	328	1.304	1.831	379,13
Chaco	984.446	20	0	41	244	762	609	163	183	366	345	193	265,95
Santa Cruz	196.958	102	51	152	152	254	863	406	3.351	2.894	812	1.675	973,90
Mendoza	1.579.651	0	13	13	51	304	437	89	57	51	82	44	103,59
Río Negro	552.822	18	0	380	36	1.411	253	217	326	181	163	145	284,49
Misiones	965.522	10	21	0	31	300	373	217	93	166	373	4	144,39
Catamarca	334.568	0	0	30	209	1.196	1.584	568	209	120	30	239	380,41
San Juan	620.023	16	0	0	145	129	661	194	290	210	48	0	153,95
Corrientes	930.991	11	0	193	43	150	75	75	107	172	32	0	78,12
Chubut	413.237	121	0	48	145	242	242	121	169	750	0	532	215,59
Formosa	486.559	0	0	0	82	267	206	82	103	555	82	41	128,92
Santiago	804.457	0	0	0	0	75	149	112	112	124	37	50	59,89
San Luis	367.933	0	0	27	27	136	109	0	435	82	245	0	96,36
La Rioja	289.983	0	103	0	34	690	207	0	138	0	0	103	115,99
T. del Fuego	101.079	99	0	99	297	495	396	791	198	594	0	396	305,79
La Pampa	299.294	0	0	67	33	67	0	0	234	0	100	0	45,56
Promedio		62	25	76	215	515	808	360	392	419	263	292	311,70

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de C.E.N.M. (2008)

Nota: En negrita, las provincias en las que se observa una incidencia de la acción colectiva mayor al promedio.

BIBLIOGRAFIA

- Abal Medina, J. M. (2010). *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Abal Medina, J. M. (2011). *La política partidaria en Argentina ¿hacia la desnacionalización del sistema de partidos?* Buenos Aires: Prometeo.
- Abdulhadi, A. (2018). *Cortes Judiciales y Democracia. Estrategias y mecanismos para los cambios políticos de jueces en las provincias argentinas (1983-2011)*. Tesis de doctorado. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. y Yared, P. (2008). Income and Democracy. *American Economic Review*, 98(3), 808–842.
- Acuña, C. (1995). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Altman, D. y Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries. *Democratization*, 9(2), 85-100.
- Alvarez, M., Cheibub, J.A., Limongi, F. y Przeworski, A. (1996). Classifying Political Regimes. *Studies in Comparative International Development*, 31(2), 3–36.
- Aramayo, B. C. (2009). *Jujuy en el bicentenario. Contexto e historia de luchas*. San Salvador de Jujuy: EA/Editorial Ágora.
- Aramayo, B. C. (2015). *Ficha sobre la Economía de Jujuy*. San Salvador de Jujuy: Mimeo.
- Aramayo, C. y Sapag, G. (2011). Evolución del Producto Bruto Geográfico de Jujuy y la realidad social. X *Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales*. San Salvador de Jujuy: Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNJu.
- Ballestra, R. y Ossona, J. L. (1983). *Qué son los partidos provinciales*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Barrios, G. (2002). La reestructuración del Estado provincial: ¿neoliberal y empleador?. *Proyecto de investigación CONICET “El movimiento de lo social frente a una situación de crisis: La Plaza de la Esperanza de Corrientes”*.
- Barrios, G. (2005). De la plaza al puente: Correntinos en lucha. En J. Roze, *Conflictos centrales en la periferia de la globalización* (pp. 97-120). Libros en red.
- Battezzati, S. (2012). La Tupac Amaru: Intermediación de intereses de los sectores populares informales en la provincia de Jujuy. *Desarrollo Económico*, 52(205), 147-171.
- Behrend, J. (2008). *Democratic Argentina and the ‘Closed Game’ of Provincial Politics: Protest and Persistence*. DPhil thesis, Department of Politics and International Relations, University of Oxford.
- Behrend, J. (2011). The Unevenness of Democracy at the Sub-national Level: Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review*, 46(1), 150-176.
- Behrend, J. (2016). Federal Intervention and Subnational Democratization in Argentina: a Comparative Perspective. En J. Behrend, y L. Whitehead, *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Benton, A. (2003). Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*, X(1).
- Bobbio, N. (1989). *Democracy and Dictatorship: Nature and Limits of State Power*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Boix, C. y Stokes, S. C. (2003). Endogenous Democratization. *World Politics*, 55(4 (July)), 517–49.
- Bonvecchi, A. (2013). Federalismo fiscal y supervivencia presidencial. *XVI Seminario de Federalismo Fiscal*, La Plata.
- Bornschiefer, S. (2009). Cleavage politics in old and new democracies. *Living Reviews in Democracy*, 1.
- Boucek, F. (2009). Rethinking factionalism. Typologies, Intra-Party Dynamics and Three Faces of Factionalism. *Party Politics*, 15(4), 1–31.
- Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (2001). *Federalismo Electoral Argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, E. y Micozzi, J. P. (2004). The Governor’s Backyard: Local legislatures and Electoral Reform in Argentina. *LASA*.
- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science*, 48(4).
- Campos, H. (2016). Organizaciones kirchneristas en las provincias: la organización del Movimiento Evita en Santiago del Estero (2005-2013). En Mauro, S., *Política subnacional en Argentina*. Buenos Aires: UBA.

- Cao, H., Rubins, R. y Vaca, J. (2003). *Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina*. Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Casullo, María E. (2013) *Historia de dos provincias. Populismo subnacional y procesos de formación identitaria en Neuquén y Río Negro*, ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Paraná.
- CENM (2008). *Base de datos de protesta social en Argentina 1997-2007*. Buenos Aires: Centro de Estudios Nueva Mayoría.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*(84).
- Cheresky, I. (2009). *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Cherny, N., Feierherd, G., y Novaro, M. (2010). El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007). *América Latina Hoy*, 54, 15-41.
- Chhibber, P. y Torcal, M. (1997). Elite Strategy, Social Cleavages and Party Systems in a New Democracy: Spain. *Comparative Political Studies*, 30(1), 27-54.
- Collier, R. B. y Collier, D. (1991). *Shaping de political arena*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Cornelius W.A. (1999). Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System. En W. E. Cornelius, *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Daalder, H. y Mair, P. (s.d.). *Western European Party Systems: Continuity and Change*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Dahl, R. (1961). *Who governs?* New Haven: Yale University Press.
- Desai, M. (2002). The Relative Autonomy of Party Practices: A Counterfactual Analysis of Left Party Ascendancy in Kerala, India, 1934-1940. *American Journal of Sociology*, 108(3), 616-657.
- Diamond, L. (2002). Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democrac*, 13(2), 25.
- Dosek, T. (2015). La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina. Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región. *Política y Gobierno*, XXII(2).
- Durazo Herrmann, J. (2006). *Subnational Politics and Regime Chage in Mexico*. Montreal: McGill University.
- Duverger, M. (1974). *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Falcone, M. (2018). Encerrados desde adentro: persistencia de gobiernos del mismo signo político en Argentina entre 1995 y 2015. *Revista SAAP*, 12(1), 71-97.
- Falletti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Farinetti, M. (1997). ¿Qué queda del "movimiento obrero"? *Mimeo*.
- Farinetti, M. (2005). Violencia y risa contra la política en el Santiagueño. Indagación sobre el significado de una rebelión popular. En F. Schuster, F. Naishtat, G. Nardacchione, E. y S. Pereyra, *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Favaro, O., Arias Bucciarelli, M. y Iuorno, G. (1999). Políticas de ajuste, protestas y resistencias. Las puebladas cutralquenses. En O. Favaro, *Neuquén: la construcción de un orden estatal*. Neuquén: Universidad Nacional del Comahue.
- Fernández, E. (2016). La inestabilidad de la competencia electoral en la provincia de Corrientes, 1983-2011. *Pilquen, Sección Ciencias Sociales*, 19(4).
- Fox, J. (1994). Latin America's Emerging Local Politics. *Journal of Democracy*, 5, 105-16.
- Freidenberg, F. y Suárez Cao, J. (2014). *Territorio y Poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, F., y Levitsky, S. (2007). Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46(184), 539-568.
- García Moritán, M. y Cruz, M.B. (2012). Comunidades originarias y grupos étnicos de la provincia de Jujuy. *Población y Sociedad*, 19(2).
- Gervasoni, C. (2010a). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*, 62(2), 302-340.
- Gervasoni, C. (2010b). Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 13-52.
- Gibson, E. L. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in democratic countries. *World Politics*, 58(1), 101-132.
- Gibson, E. L. (2013). *Boundary control: Subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gibson, E. y Calvo, E. (2008). Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. En E. Calvo y J. M. Abal Medina, *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Gibson, E. y Falleti, T. (2004). Unity by the stick. En E. Gibson, *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. y Suarez-Cao, J. (2010). *Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and Empirical Application to Argentina*.
- Gibson, E., Calvo, E. y Falleti, T. (2004). Reallocation Federalism: Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere. En E. Gibson, *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- Giraudy, A. (2009). *Subnacional Undemocratic Regime continuity after democratization: Argentina and Mexico in comparative perspective*. Tesis doctoral, Departamento de Ciencia Política, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and Autocrats. Pathways of subnational undemocratic Regime Continuity with Democratic Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Goertz, G. (2017). *Multimethod Research, Causal Mechanisms, and Case Studies. An Integrated Approach*. New Jersey: Princeton University Press.
- Golovanevsky, L. (2001). Jujuy y el país en los noventa. En M. E. Marcoleri, *Transformaciones socio-laborales en tiempos de convertibilidad. Empleo, desempleo, pobreza y migraciones en Jujuy*. San Salvador de Jujuy: Ed. Universidad Nacional de Jujuy.
- Golovanevsky, L. y Schorr, M. (2012). Estructura productiva, distribución del ingreso y subdesarrollo. El círculo vicioso de la pobreza en Jujuy en la primera década del siglo XXI. *Revista Pampa*.
- Gómez, M. y Massetti, A. (2009). *Los movimientos sociales dicen: conversaciones con dirigentes piqueteros*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Gómez, R. y Verge T. (2009). Jugando con las reglas. El desarrollo del faccionalismo en contextos multinivel y sus efectos sobre la organización de los partidos. *Artículo presentado al IX Congreso AECPA*.
- González, L. (2013). The power of governors: conceptualization, measurement, and comparative analysis for Argentina y Brazil. *Documentos de trabajo de la Escuela de Política y Gobierno*.
- González, L. y Mamone, I. (2012). La economía política de la distribución federal de obra pública en Argentina. *Desarrollo económico*, 50(201).
- Grenoville, A. (2013). En busca del líder. Familias políticas y competencia partidaria en la provincia de Salta. *Trabajo presentado en el 11° Congreso Nacional de Ciencia Política*. Buenos Aires.
- Guiñazú, M. C. (2003). *The subnational politics of structural adjustment in Argentina. The case of San Luis*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gutiérrez, R. (2003). Entre movimiento y partido: un análisis de las transformaciones organizativas del peronismo (1983-1995). *Política y gestión* (5), 27-76.
- Harmel, R. y Tan, A. (2003). Party actors and party change: Does factional dominance matter? *European Journal of Political Research*, 42(3), 409-424.
- Huntington, S. P. (1970). Social and institutional dynamics of one party systems. En S. P. Huntington, *Authoritarian politics in modern society: the dynamics of established one-party systems*. New York: Basic Books.
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Jackman, R. (1973). On the Relation of Economic Development to Democratic cratic Performance. *American Journal of Political Science*, 17(3).
- Jacobsohn, I. (2018). La dinámica de la competencia en la provincia de Formosa: el impacto de la reelección indefinida en la democracia subnacional. *Tesis de Maestría*. San Martín, Provincia de Buenos Aires: UNSAM.
- Jones, M. P. y Mainwaring, S. (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, 9, 139-166.
- Karl, T. L. (1995). The Hybrid Regimes of Central America. *Journal of Democracy*, 6 (July).
- Katz, R. S., y Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy the emergence of the cartel party. *Party politics*, 1(1), 5-28.
- Key, V. O. (1984 [1949]). *Southern Politics in State and Nation*. Knoxville: University of Tennessee Press.
- Kindgard, A. (2003). Ruptura partidaria, continuidad política. Los ‘tempranos’ orígenes del peronismo jujeño. En D. Macor, Ey C. Tcach, *La invención del peronismo en el interior del país*. Ed. Universidad Nacional del Litoral.
- Kindgard, A. (2009). La política jujeña en los noventa: partidos y actores de poder. En M. Lagos, *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década de los noventa*. Ed. Universidad Nacional de Jujuy.

- Kitschelt, H. (1992). The formation of party systems in East Central Europe. *Politics & Society*, 20(1), 7-50.
- Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3-27 .
- Lagos, M. (2009). *Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década de los '90*. San Salvador de Jujuy: EdiUNJU.
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.
- Levitsky, S. (2005). *La transformación del justicialismo: del partido sindical al partido clientelista (1983-1999)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Liendo, N. (2012). Factores institucionales que impiden la reelección: un análisis comparado de los gobernadores reformistas argentinos. *Tesis de Máster en Estudios Latinoamericanos*. Universidad de Salamanca. Instituto de Iberoamérica.
- Lipset S. M. y Rokkan R. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. NY: Free Press.
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
- Little, D. (1991). *Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science (vol. 141)*. Boulder : Westview Press.
- Lodola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, 44(176), 515-536.
- Lodola, G. (2011). Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista. En A. Malamud, Ey M. De Luca, *La política en tiempo de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- López Villagra, E. (2013). *Sociología Crítica del Federalismo en Corrientes*. Argentina.
- Mackinnon, M. M. (1996). La Primavera de los Pueblos. La movilización popular en las provincias más tradicionales en los orígenes del peronismo”, *Estudios Sociales*, No. 10, Verano 1996. *Estudios Sociales*(10).
- Macor, D. y Tcach, C. (2003). *La invención del peronismo en el interior del país*. Paraná: Ed. Universidad Nacional del Litoral.
- Mahoney, J. (2008). Toward a unified theory of causality. *Comparative Political Studies*, 41(4-5), 412-436.
- Mahoney, J., Kimball, E. y Koivu, K. (2009). The Logic of Historical Explanation in the Social Sciences. *Comparative Political Studies*, 42(1), 114-146.
- Maidana, F. (2008). Sobre el modo de justificación de los ascensos y descensos en los organismos gubernamentales de los dirigentes del Partido Justicialista (PJ) de Salta, Argentina, en los años 1995-2005. *Cuadernos de Antropología Social UBA*(28), 107-125.
- Maidana, F. (2018). Líderes y seguidores del Partido Justicialista de Salta durante el recambio de gobierno (2007 a 2011). *Revista del Museo de Antropología*, 11(2), 147-160.
- Mainwaring, S. y Zoco, E. (2009). Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias. *América Latina Hoy*, 46.
- Mainwaring, S., y Torcal, M. (2009). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41.
- Mair, P. (1997). *Party System Change. Approaches and interpretations*. Oxford: Oxford University Press.
- Malamud, A. y De Luca, M. (2005). The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003. *Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research*. Granada.
- Martínez Cuadrado, M., y Mella Márquez, M. (2012). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Trotta.
- Martínez, R. G., Golovanevsky, L. y Medina, F. (2010). Economía y empleo en Jujuy.
- Massetti, A. (2009). *La década piquetera: Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Mauro, S. (2011). *Representación e identificaciones políticas en tiempos de solidaridades inestables (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001-2007)*. Tesis de Doctorado: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Mauro, S., Paratz, M. y Ortiz de Rozas, V. (Comps.). (2016). *Política Subnacional en Argentina. Enfoques y problemas*. Buenos Aires: CEAP, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- McAdam D., McArthur J. y Zald, M. (1982). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. Cambridge Studies in Comparative Perspectives.
- McAdam D., Tarrow S. y Tilly Ch. (2001). *Dynamics of Contention*. New York: Cambridge University Press.
- McAdam, D. (1982). *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- McMann, K. M. (2006). *Economic Autonomy and Democracy: Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan*. Cambridge: Cambridge University Press.

- McMann, K. y Petrov, N. (2000). A Survey of Democracy in Russia's Regions. *Post-Soviet Geography and Economics*, 41(3), 155–82.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2016). *Informes Productivos Provinciales, Corrientes*. Buenos Aires, Argentina: Presidencia de la Nación.
- Morlino, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Moscovich, L. (2013). Gobernadores versus organizaciones: apoyos federales, política provincial y protesta. *Moscovich, L. (2013). Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.*, 7(1).
- Nazar, E. (2015). *Partidos políticos. Deserción ideológica y permanencia política*. Resistencia, Chaco: Contexto.
- Nieva, P. (2016). *"Radical siempre"*. Buenos Aires: Dunken.
- Novaro, M. (1994). *Pilotos de tormentas: crisis de representación y personalización de la política en Argentina, 1989-1993*. Buenos Aires: Letra Buena.
- Novaro, M. (2001). *Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)*. Buenos Aires: Clacso.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, XXXIII(130).
- Ollier, M. M. (2010). El liderazgo político en democracias de baja institucionalización (el caso del peronismo en Argentina). *Revista de Sociología*, 24.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos*. México: Limusa / Noriega Editores.
- Ortiz de Rozas, V. (2011). El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un "oficialismo invencible". *Revista SAAP*, 5(2), 359-400.
- Ossona, J. (1983). El federalismo y los partidos provinciales. *Todo es Historia*(195).
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*.
- Palumbo, G. (2001). La situación política de la provincia de Corrientes 1983-2001. (PNUD, Ed.) *Documento de Trabajo*.
- Panebianco, A. (2009 [1982]). *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pempel, T. L. (1990). *Uncommon Democracies. The one party dominant regimes*. Ithaca & London: Cornell University Press.
- Piacentini, F. (2014). *Informe Fiscal de Provincias – Empleo público de las provincias*. Buenos Aires: Noanomics.
- Picco, E. (2012). *Medios, política y poder en Santiago del Estero*. Santiago del Estero: INDES.
- Piven, F. y Cloward, R. (1977). *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*. New York: Vintage.
- PNUD (2002). *Aportes para el desarrollo humano de Argentina 2002/Desigualdad y pobreza*. Buenos Aires: PNUD.
- PNUD (2009). *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina*. Buenos Aires: PNUD.
- PNUD (2013). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI*. Buenos Aires: PNUD.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J.A. y Limongi, F. (2000). *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quilici, F. (2015). *Nacionalización política y comunidades cívicas superpuestas. El impacto de los diseños institucionales multinivel sobre el sistema de partidos. Los casos de las provincias de Misiones y Corrientes*. Buenos Aires, Argentina: Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín.
- Quintana, H. L. (2009). *Teoría Económica Regional. Un estudio sobre el subdesarrollo de Jujuy*. San Salvador de Jujuy: Editorial de la Universidad Nacional de Jujuy.
- Ragin, C. (2008). *Redesigning Social Inquiry. Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Reynoso, D. (2004). Las desventajas del "Doble Voto Simultáneo. Argentina en Perspectiva Comparada. *Perfiles Latinoamericanos*, 24, 67-83.
- Riker, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.
- Rodden, J. (2006). *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge University Press.
- Rodrigo, C. (2017). *Gobernadores sin gobierno: Juicio político en San Juan*. Buenos Aires: Prometeo.

- Samuels, D. y Snyder, R. (2001). The value of a vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, 4, 651-71.
- Sartori, G. (2005 [1976]). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schumpeter, J. (1984 [1942]). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- Sidel, J. T. (2014). Economic Foundations of Subnational Authoritarianism: Insights and evidence from qualitative and quantitative research. *Democratization*, 21(1), 161-184.
- Silveti, M. (2009). *El protector ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en el ocaso del juarismo*. Santiago del Estero: INDES.
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, E. (2003). Societal and Horizontal Controls: Two Cases of Fruitful Relationship. En S. Mainwaring, E. y C. Welma, *Democratic Accountability in America Latina*. Oxford: Oxford University Press.
- Snyder, R. (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development* (36 (1)), 93-110.
- Snyder, R., Cornelius, W. A., Eisenstadt, T. y Hindley, J. (1999). *Subnational Politics and Democratization in Mexico. After the States Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico*. La Jolla: University of California San Diego.
- Solís Carnicer, M. M. (2001). La elite política en Corrientes frente a la Argentina del sufragio universal. *UNISINOS. Revista do Programa de Pos Graduacao em História*, 4, 115-140.
- Solis Carnicer, M. M. (2005). *Liderazgo y política en Corrientes: Juan Ramón Vidal, 1883-1940*. Corrientes: Moglia Ediciones.
- Solís Carnicer, M. M. (2009). Autonomistas, liberales y radicales en Corrientes. Actores, prácticas e identidades políticas en conflicto (1909- 1930). *Revista Prohistoria*, XIII(13), 31-50.
- Sosa, P. (2016). La territorialización de la política a nivel subnacional. El caso del Partido Justicialista en Santa Cruz. *Estudios*, 35, 163-182.
- Sosa, P. (2017). América Latina Hoy. *Los orígenes del Frente para la Victoria en Argentina (1988-2003)*, 76, 115-137.
- Souza, C. (2009). Subnational Authoritarian Politics and Policy Choices in the Brazilian State of Bahia. *Presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política de IPSA*. Santiago, Chile.
- Spiller, P. y Tomassi, M. (2008). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. En *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Stepan, A. (1999). Federalism and Democracy: beyond the US Model. *Journal of Democracy*, 10.
- Suárez-Cao, J. y Pegoraro, M. (2014). La construcción de un predominio nacional: el análisis de la historia reciente del sistema multinivel en Argentina (1983-2011). En F. Freidenberg, E. y J. Suárez-Cao, *Territorio y Poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Svampa, M. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Svampa, M. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Swidler, A. (1986). Culture in Action. *American Sociological Review*, 51(2), 273-286.
- Tarrow, S. (2004). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tarrow, S. (2005). *The New Transnational Activism*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Teruel, A. y Lagos, M. (2006). *Jujuy en la historia. De la colonia al siglo XX*. San Salvador de Jujuy: EdiUNJU.
- Tommasi, M., Saiegh, S., Sanguinetti, P., Stein, E. y Cárdenas, M. (2001). Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform. *Economía*, 1(2), 157-211.
- Torre, J. C. (2005). La operación política de la transversalidad. El presidente Kirchner y el Partido Justicialista. En CEDIT, *Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*. Buenos Aires: La Crujía-UNTD.
- Tow, A. (2011-2017). *Atlas Electoral de Andy Tow*. Obtenido de <https://www.andytow.com/atlas/>
- Valenzuela, S. D. (2017). La Ley de Lemas y la reelección indefinida en la provincia de Formosa. *Pilquen*, 20(3).
- Varetto, C. y Navarro, M. (2014). La estructura de competencia partidaria Argentina: análisis y evaluación de la imagen analítica de la “territorialización” del sistema de partidos. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 5 (1), 109-147.
- Villarino, J. y Sternberg, C. (2005). La inestabilidad del sistema político correntino y el surgimiento de actores de base territorial (1993-2003). *Revista SAAP*, 2(2), 293-317.

- Vincent, L. y Montero, A. S. (2013). Del “peronismo impuro” al “kirchnerismo puro”: La construcción de una nueva identidad política durante la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007). *POSTData*, 18(1).
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos: la construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Siglo Veintiuno Editores.
- Ware, A. (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Itsmo.
- Whitehead, L. (2002). *Democratization: Theory and Experience*. Oxford Studies in Democratization.
- Zariski, R. (1960). Party factions and comparative politics: some preliminary observations. *Midwest Journal of Political Science*, 4(1), 27-51.
- Zimmerman, H. J. (2005). *Transición democrática y nuevas formas de hacer política (Corrientes 1987-1997)*. Corrientes: Moglia Ediciones.

LISTADO DE ENTREVISTAS

(Los entrevistados que solicitaron no revelar su nombre se identifican con números).

Alfonso, Guillermo. Concejal de la Ciudad de Corrientes por el Partido Nuevo (1997-1999). Ciudad de Corrientes, 21 de marzo de 2018.

Almirón, Luis. Director de Producción, Secretaría de Producción, Gobierno de Corrientes. Ciudad de Corrientes, 11 de diciembre de 2018.

Aramayo, Carlos. Miembro del Partido Comunista Revolucionario y profesor en la Universidad Nacional de Jujuy. San Salvador de Jujuy, 23 de junio de 2016.

Cruz, Washington. Diputado provincial, nacional y Presidente del Partido Justicialista de Jujuy. Purmamarca (Jujuy), 21 de septiembre de 2012.

Flinta, Sergio. Presidente de la UCR de Corrientes. Ciudad de Corrientes, 21 de marzo de 2018.

González, Juan. Secretario General de la CTA de Corrientes. Ciudad de Corrientes, 14 de diciembre de 2018.

Liwsky, Lucía. Fiscal Federal. Ciudad de Corrientes, 11 de diciembre de 2018.

Mamaní, Hugo. Dirigente del Partido Justicialista de Jujuy y Comisionado del Municipio de Tumbaya. Tumbaya (Jujuy), 22 de junio de 2016.

Matuk, Alejandro. Diputado provincial por el Partido Justicialista de Jujuy. San Salvador de Jujuy, 25 de junio de 2016.

Meixner, José Ernesto. Diputado provincial por el Partido Justicialista de Corrientes. Ciudad de Corrientes, 22 de marzo de 2018.

Molinari, Liliana. Abogada en juicios de Derechos Humanos y dirigente social (CODESEDH). San Salvador de Jujuy, 19 de junio de 2016.

Nazar, Emilio. Profesor de la Universidad Nacional del Nordeste. Ciudad de Corrientes, 21 de marzo de 2018.

Nieto, Rodolfo. Diputado provincial por el Partido Radical de Jujuy. San Salvador de Jujuy, 20 de junio de 2016.

Ortega, Lucía. Dirigente el PAL y Viceintendente de Corrientes por el PaNu (1997-1999). Ciudad de Corrientes, 21 de marzo de 2018.

Ortiz de Matteucchi, Elvira. Secretaria del Tribunal Electoral de Jujuy. San Salvador de Jujuy, 25 de junio de 2016.

Romero, Ricardo. Intendente del Tilcara por el Partido Justicialista de Jujuy. Tilcara (Jujuy), 27 de julio de 2017.

Rodríguez, Javier. Asesor legislativo de la Cámara de Diputados de Jujuy y líder social. Tilcara (Jujuy), 20 de septiembre de 2012.

Rodríguez, Gustavo. Secretario de Asuntos Municipales, Gobierno Corrientes. Ciudad de Corrientes, 20 de marzo de 2018.

Tizón, Ramiro. Presidente del Partido Socialista de Jujuy. San Salvador de Jujuy, 20 de septiembre de 2012.

Santillán, Carlos. Líder de la SEOM, sindicato de trabajadores municipales. San Salvador de Jujuy, 24 de junio de 2016.

Vaquíé, Enrique. Ex vicepresidente del Banco Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 11 de mayo de 2018.

Zimmerman, Hector. Ex vicerrector de la Universidad Nacional del Nordeste. Ciudad de Corrientes, 21 de marzo de 2018.

Entrevista 1. Entrevistado con rango de gobernador, 20 de enero de 2018.