

Estrategias de permanencia en sistemas subnacionales de partido predominante. El caso de Jujuy (1983-1999)¹

Endurance strategies in predominant subnational party systems. The case of Jujuy (1983-1999)

Penélope Vaca Ávila

(UNAJ-UNSAM) – pvacaavila@hotmail.com

Resumen:

Mi artículo pretende identificar los principales factores de orden político que permiten sostener en el tiempo sistemas subnacionales de partidos de baja competitividad. Partiendo de un examen crítico de la literatura sobre sistemas de partidos, movimientos sociales y política multinivel propongo que los factores que favorecen el aumento de la competitividad, además del grado de desarrollo económico del distrito, son básicamente tres: la influencia del gobierno central, la incidencia de la acción colectiva y el faccionalismo interno. Los partidos provinciales que pretendan mantenerse en el poder a lo largo del tiempo deberán poder controlar estos tres factores.

Para ilustrar este argumento presento un estudio del caso de la provincia de Jujuy, una jurisdicción donde el Partido Justicialista (PJ) ha estado en el gobierno desde 1983 hasta 2015 y donde tanto la protesta social como el faccionalismo partidario se evidencian, a priori, con gran entidad. El artículo se centra en la etapa de mayor crisis política y económica del presente ciclo democrático (1983-1999). Todas estas circunstancias son favorables a la emergencia de la acción contenciosa de la sociedad civil y a las crisis intrapartidarias y, por ende, propicias para verificar el impacto de los factores explicativos identificados sobre la competitividad del sistema.

Mi investigación se sustenta en métodos mixtos y fuentes tanto cuantitativas como cualitativas.

Palabras clave:

Política subnacional – sistema de partidos – protesta – faccionalismo – relaciones multinivel

Abstract:

My article identifies the main political factors sustaining, over time, low competitiveness in subnational party systems. Based on a critical review of party systems, social movements and multilevel politics literature, I propose that the factors that increase competitiveness, other than an underlying

¹ El presente artículo fue presentado en las II Jornadas de la Red de Estudios en Política Subnacional en Argentina (REPSA), organizadas por la Universidad Nacional de Mar del Plata los días 14 y 15 de noviembre de 2016 y fue desarrollado en el marco del PICT 2014-1712 “Democracia, estado y relaciones estado-sociedad en las provincias argentinas”, Agencia Nacional de Promoción Científica.

context of economic development, are three: the influence of the central government, the incidence of collective action, and the splitting of internal factions. Provincial parties that intend to remain in power over time must be able to control them all.

To illustrate this idea, I present a case study of the Jujuy province, a jurisdiction where the Partido Justicialista (PJ) has been in power from 1983 to 2015 and where both social protest and partisan factionalism show great entity. The article focuses on the period of greatest political and economic crisis (1983-1999) within the current democratic cycle. All these circumstances favour the emergence of civil society contentious action and intraparty crises and are, therefore, pertinent to verify the impact of the identified explanatory factors on the competitiveness of the system.

My research is based on mixed methods and on qualitative as well as quantitative sources.

Key words

Subnational politics – party system – protest – factionalism – multilevel relations

Fecha de recepción: 26 de marzo de 2017

Fecha de aprobación: 10 de julio de 2017

1. Introducción

Desde el influyente artículo de O'Donnell (1993), la heterogeneidad democrática intraestatal ha sido una preocupación creciente para la literatura sobre política subnacional. La principal dimensión evidenciada por esta literatura para calificar a algunas provincias como escasamente democráticas ha sido la nula o baja alternancia en el gobierno provincial de partidos políticos. En el caso argentino, este fenómeno es relevante por la gran incidencia que la baja competitividad subnacional tiene para la política en su conjunto, dado el alto grado de independencia constitucional de las provincias y la importante sobrerrepresentación de las más pequeñas y menos competitivas en la Cámaras nacionales. Pero esta situación de baja competitividad provincial no es característica de todas las jurisdicciones provinciales, sino solamente de algunas de ellas, conformando un escenario de marcado desequilibrio regional (Navarro, 2013).

Efectivamente encontramos, por un lado, una serie de distritos con economías más dinámicas e industrializadas, que se ubican geográficamente en el área central (CABA, Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) y que presentan en general mayor competitividad. Por otro lado, se encuentran los distritos periféricos, de desarrollo capitalista más incipiente o menos diversificado, algunos de los cuales tienen como característica la concentración histórica del poder político en un partido². Los resultados electorales para la categoría de gobernador entre 1983 y 2015 muestran que casi 2/3 de las provincias periféricas tienen baja competitividad³: seis tuvieron gobiernos ejecutivos del mismo signo político (Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luís y Santa Cruz), cinco tuvieron cambio del partido en el gobierno una sola vez (Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Río Negro). El resto de distritos periféricos y las provincias centrales. En las once provincias de baja competitividad, el Partido Justicialista (PJ) prevaleció en once y el Movimiento Popular Neuquino (MPN), en una. Encontramos así que la estructura socioeconómica no es el único factor relevante para determinar el nivel de competitividad de las provincias. Además, se ha tener en cuenta la influencia del gobierno central, como ya propuso Gibson (2005) y considerar otras variables políticas, como la incidencia de los

² Para la clasificación de las provincias en centrales y periféricas tomo la propuesta de Cao, Rubins y Vaca (2003).

³ Considero que un sistema de partidos será poco competitivo si una misma etiqueta partidaria ha ganado las ocho elecciones para gobernador celebradas entre 1983 y 2015 o todas menos una.

movimientos sociales y las rupturas facciosas de los partidos en el gobierno.

Un estudio del caso de la provincia de Jujuy, donde el PJ ha estado en el gobierno desde 1983 hasta 2015 y donde tanto la protesta social como el faccionalismo partidario son significativos, ilustra mi argumento. Máxime en la etapa de mayor crisis política y económica del presente ciclo democrático (1983-1999), cuando las circunstancias son favorables a la emergencia de la acción contenciosa y a las crisis intrapartidarias.

Mi investigación se sustenta en métodos mixtos, ya que si bien la estructura del argumento proviene de un previo análisis de la teoría y sugiere una aproximación deductiva (King, 2000), los sistemas de partidos son configuraciones intrincadas de eventos y estructuras y ameritan una aproximación metodológica que tenga en cuenta esta particularidad. Mi trabajo trata, así, de identificar patrones complejos de causación, otorga significancia cultural e histórica a los fenómenos estudiados y avala una interacción permanente entre teoría y caso, características éstas de la tradición cualitativa (Ragin, 2008). Respecto de las fuentes, analizo datos electorales, realizo entrevistas semi-estructuradas a personalidades clave y reviso archivos periodísticos, además de trabajar sobre fuentes secundarias.

El artículo se estructura del siguiente modo: comienzo definiendo el marco teórico de referencia que me permite proponer un argumento sobre los factores que afectan la competitividad de los sistemas de partidos de las provincias periféricas (sección 2). Posteriormente, analizo las dinámicas dichos factores (protesta, faccionalismo y relaciones intergubernamentales) en Jujuy desde el comienzo de la crisis en 1988 hasta su fin en 1999 (sección 3). Finalizo proponiendo algunas conclusiones y sugiriendo ulteriores líneas de investigación (sección 4).

2. Baja competitividad en los sistemas de partidos subnacionales

La definición de competitividad política ha sido debatida largamente por la literatura sobre democracia. Una forma de definir el concepto es demarcando la diferencia entre competencia y competitividad: “la competencia es una estructura o una regla del juego (siendo), la competitividad un estado particular de ese juego” (Sartori, 2005 [1976], pág. 264). Así, competencia sería uno de los requisitos necesarios para la existencia de un régimen democrático según la tradicional definición de democracia liberal (Dahl, 1961). Sin embargo, en una democracia puede haber largos períodos de tiempo sin reemplazo efectivo de partidos en el gobierno.

Sartori (2005) utiliza el parámetro de “frecuencia de alternancia en el poder de los partidos políticos en un período de tiempo” para esclarecer en qué medida la variación en el número de partidos afecta a la dinámica de la competencia. Así, los sistemas de partidos con baja competitividad podrán ser sistemas de partido único (existe un solo partido en el sistema), de partido hegemónico (existe más de un partido, pero sólo uno tiene posibilidad real de llegar al gobierno) o de partido predominante (aquel que por el momento obtiene una sistemática y considerable distancia electoral respecto del resto de adversarios). Los dos primeros casos se presentan principalmente en regímenes no democráticos. El de partido predominante se trata, sin embargo, de un sistema pluralista ya que no solo permite la existencia de partidos distintos, sino que éstos son legítimos competidores del partido principal, si bien, poco eficaces (Sartori, 2005:251). Un sistema de partido predominante es entonces aquel que consigue sucesivos gobiernos monocolor cuando confluyen dos condiciones: que 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) y que ésta se asienta tanto en su fortaleza electoral como en la dispersión o debilidad opositora (Navarro y Varetto, 2014:132). De esta definición se infiere que la situación de predominio debe entenderse siempre como una situación temporal.

Uno de los objetivos del presente trabajo es mostrar que los sistemas provinciales con nula o poca alternancia no necesariamente constituyen regímenes no democráticos, como propone mayoritariamente la literatura sobre democracia subnacional para América Latina (Fox 1994, Cornelius 1999, Gibson 2005, Durazo 2009, Souza 2009, Giraudy 2009, Gervasoni 2010 y Gibson 2012). Mi objetivo es aportar a este debate de forma indirecta pero, sobre todo, concentrar la mirada en las particulares dinámicas de la política subnacional en contextos de baja competitividad.

Las teorías sobre configuración y cambio de los sistemas de partidos pueden clasificarse en explicaciones que priorizan factores estructurales (Lipset y Rokkan, 1967), institucionales (Duverger, 1954) o que subrayan la capacidad de agencia de los actores políticos (Schattschneider, 1960). El enfoque sociológico propuesto por primera vez por Lipset y Rokkan (1967) sugiere que los sistemas de partidos modernos son el producto de los principales conflictos sociales acaecidos en los momentos históricos anteriores al momento en que se extiende la política de masas, estructurando el sistema político de forma durable y configurando sistemas de partidos que desde entonces permanecen “congelados” (Bornschieer, 2009:3). Esta explicación sobre la configuración del sistema es pertinente para situaciones donde los partidos presentan gran estabilidad en sus pautas de competencia y

gran enraizamiento en una clara estructura de clivajes. Sin embargo, estas características no están presentes en muchos sistemas de partidos subnacionales de América Latina. En éstos, las pautas de competencia son más caóticas, el electorado es volátil y las diferentes etiquetas partidarias muestran una desordenada institucionalización de la estructura de clivajes, ya que representan las identidades subyacentes de forma menos clara y constante. Esta teoría parece tener relevancia en la división entre provincias centrales, más competitivas dado su mayor grado de industrialización, y provincias periféricas, pero no explican la existencia de diferentes grados de competitividad entre estas últimas.

La segunda corriente, la escuela institucionalista, propone que el elemento que mejor explica la configuración de los sistemas de partidos son las instituciones que afectan la vida política. En general, esta escuela, liderada por Duverger (1974), ha visto en las reglas electorales y en las que definen los sistemas de gobierno el principal factor estructurante del sistema de partidos. Para el caso de los sistemas subnacionales, dada la lógica multinivel en la que se ven inmersos, considero que las instituciones más influyentes son las que regulan las lógicas federales. Las significativas atribuciones constitucionales de las provincias, la sobrerepresentación de los distritos más pequeños en las Cámaras nacionales y el control provincial de las trayectorias políticas de diputados y senadores nacionales otorgan un amplio margen de maniobra a la política subnacional (Calvo y Escolar 2005, Malamud y De Luca 2005, Spiller y Tomassi 2008 y González 2013). Según Gibson (2005), el gran margen de negociación que tienen los gobernadores con el ejecutivo nacional contribuye al aislamiento de los distritos menos competitivos y favorece la permanencia de los partidos predominantes en el gobierno. Sin embargo, este sesgo es compensado por la gran dependencia fiscal de las jurisdicciones menos desarrolladas de los fondos nacionales (Gibson, Calvo y Falleti, 2004) y la posibilidad de intervención federal (Behrend, *Federal Intervention and Subnational Democratization in Argentina: a Comparative Perspective*, 2016), instituciones que habilitan la intromisión del gobierno central en las arenas provinciales.

Una tercera aproximación teórica al estudio de los sistemas de partidos tiene como elemento fundamental la capacidad de actuación de los actores. Este enfoque hace hincapié en la capacidad de los partidos políticos para generar estrategias de corto y mediano plazo y permanecer en el poder aun cuando su base social natural se erosione como consecuencia de cambios externos. 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. Según Bornschieer

“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).

En otro ámbito, la literatura de los movimientos sociales (McAdam, McCarthy y Zald 1982; McAdam, Tarrow y Tilly 2001; Tarrow 2004; Tilly 2006) propone la existencia de ventanas de oportunidad que, correctamente aprovechadas por la acción colectiva contenciosa, permiten explicar la influencia de nuevos actores en el sistema de partidos. Estas ventanas de oportunidad permiten a los insurgentes generar rupturas en los acuerdos intraelite los cuales pueden plasmarse en la asociación de los movimientos sociales con facciones de los partidos existentes, con partidos de la oposición o en la generación de partidos políticos nuevos (McAdam et al. 1982:35), alterando la configuración del sistema de partidos y/o los patrones de voto. Estas ventanas de oportunidad surgen en el clima de inestabilidad típico de los momentos de grave dislocación social.

Teniendo en cuenta todo ello, propongo el siguiente argumento: en las provincias periféricas de bajo desarrollo, los *incumbents* podrán sostener una situación de predominancia cuando sean capaces de controlar la protesta social, aglutinar a sus facciones internas y minimizar la capacidad del gobierno federal de interferir en la política provincial. El caso de la provincia de Jujuy nos permitirá verificar cómo estos factores interactúan en una causalidad compleja, permitiendo al partido en el gobierno transitar, con éxito, las dislocaciones políticas que suceden en el período de crisis de 1988 a 1999.

3. Influencia de la protesta, el faccionalismo y las relaciones intergubernamentales en el mantenimiento de un sistema de partido predominante en Jujuy (1988-1999)

- Estrategias de control del PJ jujeño frente a los movimientos sociales

Respecto de la protesta social, mi argumento plantea que los partidos subnacionales en situación de predominio necesitan neutralizarla para poder mantener el statu quo. Este resultado depende de su habilidad táctica y estratégica. Dicha propuesta se basa en el supuesto teórico de que la acción de los movimientos sociales puede influir contundentemente en las dinámicas de la política formal y modificar la estructura de oportunidades del sistema político, dando lugar a una recomposición de las relaciones preexistentes y provocando una nueva alineación de las coaliciones estratégicas de los partidos (McAdam, Tarrow y Tilly 2001). Según esta teoría, en los momentos de crisis, cuando surgen los movimientos sociales, se

evidenciaría un impacto en el sistema de partidos, modificando su composición. Este podría haber sido el caso en la provincia de Jujuy entre 1988 y 1999, dado que la acción colectiva fue estadísticamente la mayor en todo el país durante esa década⁴.

Durante la gobernación de Carlos Snopek (1983-1987) la crisis nacional había producido algunas situaciones aisladas de protesta pero, gracias a la habilidad del histórico líder de implementar medidas de contención social, éstas no llegaron a traducirse en descontento y levantamientos populares de gran escala⁵. Las primeras acciones de protesta generalizada se produjeron en 1988, cuando el déficit fiscal provocado por la modificación de la Ley de Coparticipación redujo el porcentaje de distribución secundaria al límite de no poder permitir al gobierno hacer frente a los gastos corrientes (Aramayo, 2009). Ello ocurrió a los pocos meses de las elecciones de septiembre de 1987, poniendo al nuevo gobernador, Ricardo De Aparici, ante la imposibilidad de pagar salarios públicos nada más asumir el gobierno. Desde entonces, “Jujuy tuvo el extraño privilegio de ser pionero en las protestas que luego se extenderían por todo el país” (Teruel y Lagos, 2006: 285).

En la primera mitad de la década, la protesta social estuvo protagonizada por movimientos de origen sindical a quienes se fueron sumando, paulatinamente, otros grupos sociales. Particular mención hay que hacer de las organizaciones de desempleados que, a partir de 1996 (en ocasión del “Libertaorazo”), se consolidaron como movimiento piquetero y confluyeron con los movimientos de origen sindical, contribuyendo significativamente a la contundencia de la acción colectiva. Los reclamos se circunscribieron, al principio, al pago y sostenimiento de los niveles salariales, pero pronto las demandas tomaron un cariz más político en contra de las políticas de ajuste del gobierno de Carlos Menem. Sin embargo, a pesar de la sostenida lucha a lo largo de la década y de la incursión de los movimientos sociales en la política formal (presentando listas propias a las elecciones legislativas de 1993), el peronismo conserva la gobernación y la mayoría de la Legislatura hasta 1998. Así, la protesta social en Jujuy durante los '90, a pesar de su contundencia, no consigue modificar el realineamiento ni las coaliciones estratégicas de los principales actores políticos, 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.

⁴ Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría (C.E.N.M., www.nuevamayoria.com).

⁵ Siguiendo la tendencia desde 1946 en la provincia, en las elecciones de 1983 el PJ volvió al poder ganando al radicalismo (UCR) y al Movimiento Popular Jujeño (MPJ) por un 45% de los votos.

Efectivamente, tras los impagos de sueldos públicos que provoca la reforma de la ley de coparticipación en 1988 los trabajadores de los principales gremios del estado conformaron el Frente de Gremios Estatales (FGE), hasta 1996, el principal actor de la protesta. La representación que esta nueva fuerza sindical ostentó fue mucho más heterogénea y amplia que la del sindicalismo clásico⁶. Uno de sus rasgos principales fue conformar alianzas con grupos sociales ajenos al mercado de trabajo (desempleados, subempleados y otros grupos como asociaciones de derechos humanos, indígenas, agrarias, estudiantiles, etc.) particularmente afectados por las reformas neoliberales. Con una dirigencia renovada, métodos de funcionamiento más democráticos, capacidad de dialogar con los partidos de izquierda (principalmente el Partido Comunista Revolucionario, PCR) y de movilizar a la población, el FGE de Jujuy fue pionero y eje de la protesta contra el modelo económico. Su figura emblemática, indiscutible y más visible Carlos “Perro” Santillán, líder de la SEOM (Sindicato de Empleados y Obreros Municipales) y miembro del PCR.

Así, durante el gobierno de De Aparici, el FGE desplegó permanentes y generalizadas huelgas, que 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 las cosas, ya que la crisis se fue agravando al albur de sus políticas económicas basadas en las recetas del Consenso de Washington. Los años 1989 y 1990 fueron una seguidilla de protestas callejeras, huelgas de hambre, mesas de concertación con los sindicatos y leyes de emergencia que se aprobaban en paralelo a un continuo atraso del pago de salarios públicos. Quizás una de las acciones más contundentes del FGE, que evidencia su ambición de lucha política más allá del reclamo salarial, fue la remisión al gobierno provincial de un Proyecto de Ley de Emergencia Impositiva con el objetivo de aumentar las alícuotas de los impuestos locales sobre la propiedad de la tierra. A pesar de la oposición de los empresarios, el proyecto fue originalmente aceptado en la Legislatura, pero su tratamiento se difirió una y otra vez. Finalmente, la ley (N° 4.567) fue aprobada “totalmente desvirtuada y vaciada de su contenido principal” (Aramayo, 2009:111). Así, lo que pretendió ser un instrumento para compensar el declive de los fondos federales, terminó siendo tan solo una pequeña mejora de la recaudación provincial. Nada que pudiera revertir la crisis fiscal, que se había instalado. La imposibilidad de

⁶ Su configuración representativa se presenta como un “sindicalismo de movimiento social” (Ferrero y Gurrera, 2007), cuyo mayor exponente a nivel nacional es la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

lograr un cambio en el esquema fiscal provincial sería un fracaso importante para los movimientos sociales.

En agosto de 1990 se produjo la renuncia de De Aparici durante un momento de agudización de la acción contenciosa, con el desarrollo de un Cabildo Abierto en el estadio de fútbol de la Tablada y la toma de la Legislatura por una extraordinaria movilización de trabajadores. Su vicegobernador, Eduardo Alderete, asumió el cargo, mientras la economía provincial iba asistiendo 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, la competencia externa a precios más bajos fruto de la desprotección arancelaria, la desregulación de precios y las políticas de tipo de cambio alto propuestas por el Presidente Menem (Lagos, 2009). Todas ellas se convirtieron en expulsoras de mano obra, la cual ya el Estado provincial no estaba en condiciones de absorber (ver Gráfico 1).

La situación era tan convulsiva que los movimientos sociales de origen sindical decidieron dar un salto a la política formal y presentar sus propios candidatos a las elecciones a la Legislatura provincial de 1993. El FGE había resuelto que era el momento, en pleno auge de la protesta, de formar una lista buscando una alternativa política a la movilización. Si toda la población que los apoyaba en las calles los apuntalaba también en las urnas, podrían finalmente hacer oír su voz en la Cámara y desafiar la hegemonía del gobierno. Se creó así el denominado Movimiento por la Justicia Social (MOJUSO). Sin embargo, el resultado fue decepcionante: solamente obtuvieron 2.394 votos de un padrón de 288.395 personas, lo que significó un duro golpe para sus aspiraciones políticas.

Al poco tiempo, en abril de 1994, como consecuencia del empeoramiento de la situación y la constante presión popular, se vuelve a producir un recambio en el máximo nivel de gobierno. La renuncia del gobernador Fico seco es aprobada por la Cámara de Diputados, asumiendo en su reemplazo Agustín Perassi. Quizás para compensar la debilidad que podría implicar su pasado sindical en Altos Hornos Zapla, el nuevo gobernador fue particularmente duro con los movimientos sociales: no negoció en todo su mandato con el FGE, sostuvo la represión y respaldó fuertemente el ajuste propuesto por Menem. En respuesta, en julio de 1994, el FGE protagonizó la Primera Marcha Federal hacia Bs.As., nuevamente bajo el liderazgo del Perro Santillán.

En medio de esta crisis, el triunfo de la figura de Guillermo Snopek (sobrino del histórico líder justicialista Carlos Snopek) como gobernador en 1995 fue interpretado como el preludio de cierta estabilidad, dada su impronta carismática, su vínculo histórico con el

partido y sus cercanas relaciones con el gobierno central. Sin embargo, la situación social era terriblemente crítica y la presión de la Nación, que había disminuido temporalmente durante la campaña electoral, se reinició. A pesar del resurgir de las protestas, que habían amainado desde la Marcha Federal, el gobierno tuvo que aprobar nuevos decretos de necesidad y urgencia, declarar la insolvencia del estado provincial y reiniciar un nuevo ciclo de ajuste. Estas serían las últimas decisiones de Guillermo Snopek antes de su muerte en un confuso accidente de tráfico a los dos meses de asumir el mandato. En su reemplazo, ocupó el cargo vacante el vicegobernador Carlos Ferraro.

En paralelo, los desocupados ocasionados por los despidos estatales, las privatizaciones y la propia recesión habían empezado a organizarse, como en el resto del país, primero en los barrios y posteriormente en instancias mayores. En varias provincias ocurrieron fuertes estallidos sociales, uno de cuyos principales exponentes fue el “Santigueñazo” de 1994⁷. Éstos dieron lugar a la fundación de la Corriente Clasista y Combativa (CCC)⁸, que en Jujuy cosechó la adscripción de gran parte de los líderes del movimiento sindical. Confluyeron así la movilización sindical y las organizaciones de desocupados, unión que en esta jurisdicción se mantuvo hasta el final del período.

La consolidación del movimiento piquetero en la provincia de Jujuy coincidió con la llegada a la gobernación de Carlos Ferraro en 1996, muy alineado con el Presidente Menem y su propuesta de reforma del estado⁹. En esas condiciones, la protesta social se redobló. En junio de 1996, organizada por la Multisectorial local, salió desde La Quiaca hasta San Salvador la denominada “Marcha de la Dignidad” en reclamo de trabajo y programas sociales de emergencia. En un amplio despliegue territorial, se sumaron a la protesta, provenientes del sur, los desocupados de Palpalá, del Ramal y de la zona de Perico, producto de las reducciones de plantilla que habían

⁷ Se conoce como “Santigueñazo” los sucesos de protesta ocurridos en la provincia de Santiago del Estero en diciembre de 1993. Los mismos dieron lugar, posteriormente, a la intervención de la provincia y, en la elecciones subsiguientes, a la victoria de Frente Amplio que le ganó al Juarismo (PJ) que había gobernado la provincia desde 1983. Para más información ver Farinetti, 1997 y Ortiz de Rozas, 2016.

⁸ 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. Reivindicaba la tradición del sindicalismo clasista y de base de los años '60 y '70 (Svampa y Pereira, 2003:22).

⁹ De las entrevistas realizadas surge que en Jujuy había sido habitual que la fórmula para la gobernación se negociara entre los líderes provinciales. Sin embargo, en 1995 Menem influyó para incluir a Ferraro como vicegobernador como su hombre de confianza.

provocado la privatización de Altos Hornos Zapla y de los ingenios azucareros. La Legislatura, incluido el bloque del PJ, ante tal magnitud, presionó al poder ejecutivo local para que negociara con la Nación mejores condiciones para la provincia. Sin embargo, dicha negociación no obtuvo resultados concretos.

La conflictividad llegó entonces a su punto más álgido. En mayo de 1997 tuvo lugar el llamado “Libertadorazo”. Precedido por las puebladas de Cutralcó-Plaza Huincul (en Neuquén) y de Mosconi-Tartagal (en Salta), la ciudad de Libertador de San Martín se vio envuelta durante doce días en una batalla campal. El evento sería el cenit de la conflictividad social en la provincia en esa década y permitió la consolidación del movimiento piquetero provincial. La confrontación se caracterizó por niveles inusitados de violencia y duros enfrentamientos contra la policía. Asimismo, representó el primer episodio donde el movimiento piquetero asumió el protagonismo, pues si bien la movilización había sido promovida por el FGE en varias ciudades, la pueblada se generalizó gracias a la participación de miles de desempleados, mujeres y jóvenes organizados en Comisiones. El hecho tuvo, además, un enorme efecto expansivo a los principales municipios de la provincia.

El evento se saldó con una negociación entre el gobierno y las comisiones de desocupados, por primera vez en la década, consecuencia de lo cual se crearon algunos puestos de trabajo y se otorgaron algunos subsidios. Pero el incumplimiento parcial de los acuerdos generó más cortes de ruta, huelgas de hambre y nuevas acciones de protesta (Aramayo, 2009). Al menos, el Libertadorazo había llevado a que los diputados peronistas reclamaran a Ferraro otra estrategia frente a la movilización. Sin embargo éste, hasta su destitución en noviembre de 1998, mantendría a pesar de todo una posición predominantemente intransigente, manejando alternativamente la represión, la negociación y el otorgamiento limitado de planes sociales. Tras su destitución, y hasta las elecciones de 1999, el poder ejecutivo provincial sería asumido por Eduardo Fellner.

En conclusión, los años '90 fueron el escenario de un crecimiento exponencial de la protesta en Jujuy, a la cual se fueron sumando sucesivos actores: los principales gremios estatales, los sindicatos de varios sectores privados y el movimiento piquetero. Sin embargo, el nivel de conflictividad pudo ser procesado por el sistema político: no se alteraron sustancialmente los patrones de voto ni emergieron nuevos actores políticos en el sistema de partidos. El PJ en el poder supo gestionar la ofensiva a través de una dura represión de las fuerzas de seguridad. Y si bien tuvo que pagar el precio político de la renuncia de cinco gobernadores, pudo ganar las sucesivas contiendas electorales al ejecutivo y al legislativo provincial. Al fin y

al cabo, la protesta no consiguió influir en la configuración del sistema de partidos. Sin embargo, este resultado se entiende también por la confluencia de otros factores.

- Estrategias de contención del PJ jujeño frente al creciente faccionalismo interno

Tal como se argumentó anteriormente, los partidos políticos de América Latina en el nivel subnacional se caracterizan por una baja cohesión interna y una natural propensión a la disgregación. El poder de sus facciones es grande, máxime cuando se trata de partidos que han estado largo tiempo en el poder. Los partidos provinciales tienden a institucionalizar de forma desarticulada los clivajes sociales existentes, los cuales, muchas veces se expresan en forma de facciones de un mismo partido. Dada esta natural tendencia a la atomización, mi argumento sostiene que el *incumbent*, si quiere retener el gobierno, deberá desplegar estrategias de contención para dirimir la luchas facciosas, ya que las escisiones pueden generar nuevos contrincantes electorales.

El peronismo jujeño durante la década del '90 sufrió una aguda crisis. En primer lugar, una crisis de conducción: desapareció su cohesionada elite histórica, sin poder ser reemplazada por un nuevo liderazgo. La rápida rotación de gobernadores (ver Tabla 1) y la muerte sus principales caudillos históricos (Hugo Martiarena en 1988 y Carlos Snopek del PJ en 1991), contribuyeron a la acefalia del partido. Por otro lado, una crisis de representatividad: las políticas nacionales neoliberales, asimiladas por los líderes provinciales, generaron una clara desvinculación de los cuadros políticos respecto de sus tradicionales bases partidarias. Los diputados provinciales y los intendentes, con evidentes necesidades de responder ante sus territorios, no lograron concesiones por parte del ejecutivo provincial. La confrontación respecto a la oportunidad o no de acompañar al presidente Menem en su programa de ajuste estructural, generó rupturas internas que multiplicaron el número de facciones. Ello pondrá en riesgo su cohesión y, por tanto, la posibilidad de presentarse como un bloque en los momentos electorales. Ante esta situación, el justicialismo jujeño supo desplegar exitosamente estrategias de contención, basadas principalmente en el recurso a la Ley de Lemas, que permitieron amalgamar a los grupos en conflicto y retener el gobierno. Sin embargo, fue un arma de doble filo, ya que su propia operatoria contribuyó a la multiplicación de los grupos. Así, la Ley de Lemas complicó la gobernabilidad, pero fue una estrategia exitosa para ganar las sucesivas elecciones.

Históricamente, el PJ de Jujuy había funcionado con cierta institucionalidad y había sostenido un vínculo fuerte con sus bases

territoriales a través de una cascada de representantes partidarios en las distintas ciudades y pueblos del interior. En 1983, los cargos electos más importantes habían sido ocupados por figuras tradicionales de la “resistencia” peronista¹⁰. En el período alfonsinista, en consonancia con el proceso de renovación que el PJ transitaba a nivel nacional¹¹, se identificaron dos facciones importantes: el FREJULI (encabezada por Snopek, Martiarena y gran parte de las figuras tradicionales, alineada con la figura de Menem) y el Partido Celeste y Blanco de los Trabajadores (liderado por De Aparici, que apoyaba a Cafiero). Sin embargo, a pesar de que la dinámica nacional del PJ tuvo influencia en la provincia, el partido se mantuvo cohesionado a través de su liderazgo, que desde mitad de siglo había sido encarnado por las figuras de Carlos Snopek y Hugo Martiarena.

Efectivamente, la victoria del PJ en las elecciones de 1987 con el 47% de los sufragios se produce por la fortaleza de una fórmula que unificaba sus dos ambas facciones: Ricardo De Aparici (por la renovadora Celeste y Blanco) y Eduardo Alderete (por el histórico FREJULI). Será la última vez en una década que el PJ pueda presentar una fórmula conjunta en la contienda electoral para cargos ejecutivos provinciales.

El gobierno de De Aparici se complicó desde un principio, y no solamente por la crisis fiscal. A solo cinco meses de comenzar su gestión, tuvo que enfrentar las consecuencias de su decisión de haber jugado todas sus cartas al triunfo de Cafiero en las elecciones internas del peronismo nacional¹². La victoria de Menem en la votación de 1988 fortaleció la figura de Snopek y privó al gobernador de importantes apoyos partidarios. Su renuncia en 1988 estuvo justificada por el gran impacto de las protestas sociales, en particular el evento

¹⁰ La fórmula completa de 1983 era Snopek-Cabana para el Poder Ejecutivo provincial y las listas eran encabezadas por Martiarena-Benítez como senadores y Domínguez-alias-Paleari como diputados nacionales. Todos ellos configuraban un consolidado grupo que había sostenido territorialmente el partido durante el largo exilio de Perón y los diferentes períodos autoritarios.

¹¹ El fracaso sufrido por el peronismo en las primeras elecciones nacionales después del cambio de régimen en 1983 precipitó 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.

¹² Durante la campaña previa a las elecciones internas del PJ previstas para 1988, Menem había realizado una visita a la provincia de Jujuy, pero no fue recibido por el gobernador De Aparici. Sí por el peronismo histórico alineado a Carlos Snopek, quien votaría mayoritariamente en su favor haciendo que resultara ganador en la provincia.

del Cabildo Abierto y la toma de la Legislatura por los manifestantes. Pero la aceptación por la Legislatura del pedido de renuncia solo fue posible gracias al voto de parte del PJ, ya que éste contaba con la mayoría. Tras su remoción, asumió el vicegobernador Alderete, quien contaba con el apoyo del caudillo Snopek. Eso permitió que en las elecciones legislativas de 1989 el PJ se presentara con una lista consensuada. En esas mismas elecciones, Menem fue electo presidente de la Nación, inaugurando al poco tiempo las reformas neoliberales que marcaron la década. Como consecuencia, las protestas sociales empezaron recrudecer y las tensiones dentro del PJ comenzaron a hacerse cada vez más evidentes. Al aproximarse las elecciones de 1991, Snopek (quien 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.

En febrero de 1991 la Junta Electoral del PJ convocó a representantes de todas las corrientes existentes en un intento de consensuar una lista de unidad y eludir elecciones internas. La situación del partido era complicada, ya que se mostraba fragmentado en tres núcleos principales. Por un lado, se encontraban quienes permanecían fieles al liderazgo del viejo caudillo Carlos Snopek, reunidos en el grupo “PJ Blanca Unidad”. Por otro lado, su sobrino Guillermo Snopek postulaba su candidatura para 1991 alentado por varios compañeros y dirigentes gremiales. Finalmente, estaban aquellos que se oponían al snopismo histórico nucleados en la facción “Rojo Federal”, liderada por Domínguez. Existían, asimismo, una serie de tendencias menores como el “Movimiento Integrador Justicialista”, “Blanco, Azul y Colorado 9 de Julio” y “Azul Lealtad” (Kindgard, 2009:138). Muchas de estas tendencias pequeñas eran líneas de fractura de tipo territorial, ya que después de la autonomía municipal aprobada en la constitución del 1984 un grupo de líderes locales habían tomado importancia en la Legislatura. A pesar de los intentos, la reunión fracasa y deciden convocarse elecciones internas. Pero el inminente riesgo de fragmentación lleva a Carlos Snopek a adelantarse y sugerir un proyecto de reforma de la Ley Electoral provincial para incorporar un sistema de doble voto acumulativo y simultáneo, o Ley de Lemas¹³, método que ya habían adoptado otras provincias. El PJ presentó formalmente el proyecto en la Cámara y, a pesar de la oposición de la UCR y del MPJ, la propuesta se aprobó en mayo de 1991.

¹³ Esta modalidad permite la presentación de un número ilimitado de listas (sublemas) por un mismo partido político, saliendo elegido el candidato de la sublema con más votos del partido con más votos.

Aprobada la Ley, el PJ presentó seis sublemas a las elecciones de 1991, en las que Domínguez se alza con una controvertida victoria por la línea “Rojo Federal”. En segundo lugar queda “Blanca Unidad”, liderada por Guillermo Snopek¹⁴, consolidándose así la facción que venía con De Aparici de la línea renovadora. Como se detalló en la sección anterior, Domínguez no consigue terminar su mandato, como tampoco su sucesor, Fico seco. En 1994 Perassi, vicepresidente de la Legislatura y, en su momento, actor clave para conseguir la privatización de Alto Hornos Zapla, asume la gobernación.

Con la intención de tenerlo como impulsor de ulteriores reducciones del aparato del estado, el presidente Menem apoyó desde el principio la figura de Perassi como un posible candidato para enfrenar en 1995 al snopismo que reintentaba la candidatura de Guillermo Snopek. Sin embargo, para asegurar su influencia, el gobierno nacional, en una jugada a dos bandas, consigue intervenir también en la conformación de la fórmula snopista imponiendo como vicegobernador a Carlos Ferraro. Famoso periodista de la televisión local y familiar del dirigente peronista Carlos Haquim, Ferraro fue el primer hombre de afuera del partido impuesto por el gobierno nacional en una fórmula para el ejecutivo provincial¹⁵. Junto con él, en esa misma elección, se incluyen en las listas justicialistas otras personalidades de los medios, como Rubén Rivarola (director del Tribuno, uno de los dos diarios más importantes de Jujuy) y Guillermo Jeneffes (dueño del único canal de TV de aire con llegada a toda la provincia). En 1995, es finalmente el sublema de Snopek quien obtiene la gobernación para el PJ con un contundente 53%. Para la Cámara provincial la interna del justicialismo explota ante la presentación de veinte sublemas.

Esta sólida victoria (que espeja el tirón de la candidatura de Menem en el nivel nacional) es interpretada como un apoyo a las políticas nacionales. Solo la temprana su muerte de Snopek impidió al gobernador elector ser artífice de las mayores transformaciones del estado provincial: la transferencia de la Caja de Pensiones a la Nación y la privatización del Banco de la Provincia y la Secretaría de Energía. Éstas se producirían durante la gobernación de Ferraro, con la consiguiente explosión de la protesta social y del movimiento piquetero.

¹⁴ Originalmente el candidato de “Blanca Unidad” era el propio Carlos Snopek, su tío y dirigente histórico, pero muere en un accidente de tránsito en junio 1991 y su sobrino Guillermo lo reemplaza como líder del snopismo.

¹⁵ De las entrevistas mantenidas surge que la figura de Carlos Ferraro fue impuesta por representantes del gobierno de Carlos Menem en una reunión en San Salvador. Al día siguiente de la misma, la fórmula Snopek-Ferraro fue presentada en la capital en un acto que contó con la presencia de líderes nacionales prominentes, entre ellos la del vicepresidente Carlos Ruckauf.

Ferraro, hombre de confianza del Presidente Menem, contó con apoyos financieros puntuales de la nación para transitar la complicada situación de la provincia. Ni siquiera el masivo levantamiento que constituyó el “Libertadorazo” provocó su destitución. Sin embargo, hacia el final de su mandato, llegado el momento de conformar las listas para las elecciones de 1999, fue acusado por la disidencia interna (liderada por el exsindicalista Rubén Daza) de manipular la definición de candidatos. Tras el acercamiento al radicalismo opositor, Daza consigue destitución del gobernador en noviembre de 1998, en el medio de crecientes demandas por corrupción y desvío de fondos.

Después de controvertidas negociaciones internas para decidir quién debía asumir el cargo se elige a Eduardo Fellner, a pesar de ser cuarto en la línea sucesoria. Fellner había integrado, junto con Jenefes y Haquim, el grupo de personalidades afines a Ferraro. Sin embargo, fue el único de todos los que lideraron el ejecutivo en una década que pudo plantear algo novedoso. En ese año de gobierno consiguió revertir la presión que Buenos Aires ejercía sobre la provincia, recuperar cierta paz social y gestionar los disensos internos. Un año más tarde, su corto pero valorado desempeño le ganó el triunfo en las elecciones de 1999 en una fórmula conjunta con Daza, contra el candidato radical Gerardo Morales.

Lo primero que resulta significativo del análisis de la política partidaria de este período es que las sucesivas renunciadas a la gobernación se producen con mayoría parlamentaria del PJ en la Cámara provincial. El primer partido de la oposición, la UCR, nunca consigue un apoyo contundente del electorado y solamente cuando se presenta en coalición con el MPJ (en 1987 y en 1999) consigue superar las 10 bancas del total de las 24 que están en juego en cada elección (ver Gráfico 2). Esto nos lleva a una conclusión: en todos los casos la renuncia de los gobernadores justicialistas fue aprobada con el voto favorable de, al menos, una parte de los legisladores de su propio partido. Lo que nos remite directamente a la importancia del faccionalismo en la crisis política. Por tanto, si bien la protesta social generó un desgaste recurrente y sistemático de los *incumbents* y si bien hubo momentos donde ésta alcanzó expresiones difícilmente asimilables, la incidencia de la acción colectiva fue finalmente aprovechada para el accionar de las facciones internas en sus luchas de poder. Así, los movimientos sociales lograron generar una brecha en las elites provinciales, tal como prevé la teoría, pero ésta terminó siendo aprovechada por las facciones del PJ para competir unas contra las otras y no por los propios insurgentes.

Es aquí donde la aprobación de la Ley de Lemas aparece como un movimiento estratégico fundamental. En la provincia se evidenció la existencia de conglomerados de votantes fieles al PJ

asegurados por obra de dispositivos clientelares¹⁶ o por afinidades históricas relativamente rígidas. Los diferentes líderes territoriales que representaban dichos conglomerados pudieron confluír en cada elección, asegurando el triunfo. Así, “la Ley de Lemas, le permitió a los peronistas ganar durante toda la década del ‘90 porque precisamente lo que les faltaban eran caudillos. Al ser Jujuy una provincia territorialmente peronista, los diferentes punteros consiguen, sumando, volver a ganar una y otra vez” (entrevista a líder social, 2012).

Sin embargo, dicho mecanismo electoral le sirvió para ganar, pero no para gobernar. Efectivamente, su operatoria exacerbó las ya patentes tendencias a la escisión, siendo el caldo de cultivo para 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: “El remplazo de las internas partidarias por la presentación directa de las líneas disidentes en la arena electoral, engendraba mandatarios con débiles bases de apoyo institucional” (Kingard: 2009,178). Las tendencias centrífugas pronto se adueñaron del partido haciendo que a partir de 1991 entrase en una fase de “faccionalismo degenerativo” (Boucek, 2009:23). 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 facciones internas y no con el partido en su conjunto. Los referentes territoriales (diputados e intendentes) negociaban en cada ocasión este apoyo con los dirigentes los cuales, dada la reciente desaparición de las figuras históricas del justicialismo provincial, no habían podido aún consolidarse en 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.

El PJ jujeño pasa así de ser un partido cohesionado, con una coherencia ideológica basada en la justicia social, sólidamente vinculado a sus bases y un liderazgo claro a fines de los ‘80, a perder todas estas características a finales de la década siguiente. Los gobernadores carecieron de una base institucional sólida más allá del gabinete (no controlaron la Legislatura, a pesar de tener mayoría, ni a los intendentes) y no tuvieron apoyo territorial propio. Pero en términos de competencia electoral, nuevamente el partido fue capaz de desplegar estrategias de contención (gracias a la Ley de Lemas) y

¹⁶ Así surge de algunas entrevistas a líderes opositores. Carlos Santillán se refiere a la imposibilidad de conseguir votos para el MOJUSO por falta de caja. Ramiro Tizón, diputado socialista, menciona el arrastre de los intendentes y a la imposibilidad de que su partido mejore sus resultados si no tiene recursos que ofrecer a cambio.

mantener al partido formalmente unido a pesar de las divisiones internas. Eso le permitió ganar sistemáticamente todas las elecciones desde 1983 hasta 1999 y mantener congelado el sistema de partidos.

- Dinámicas multinivel entre ejecutivos monocolor

Como destaca Gibson (2005), las partes en un sistema federal son a la vez autónomas e interactivas. 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. Cuando los ejecutivos nacional y provincial pertenecen a la misma etiqueta partidaria (como es nuestro caso), se reducen las posibilidades de que los opositores cuenten con apoyo de la Nación, ya que el Presidente tiene todos los incentivos para sostener al gobierno provincial en el poder. Sin embargo, esto no implica que incluso en esta configuración el gobierno provincial tenga gran autonomía, ni que las agendas de ambos ejecutivos sean coincidentes.

Los gobiernos de las provincias poco desarrolladas como Jujuy, dada su gran dependencia de los fondos fiscales federales, tienen muy escaso margen de negociación con el gobierno nacional en la implementación de la agenda del Presidente. Incluso si son del mismo signo político. Como se evidencia en nuestro caso, la necesidad de implementar la agenda nacional enfrentó al gobierno provincial no solo con los grupos sociales afectados por las mismas y con los partidos de la oposición, sino también con líneas disidentes dentro de su propio partido. Así, la presión ejercida por el gobierno nacional generó la principal línea de quiebre de un conflicto que enfrentó a los gobernadores con el resto de actores provinciales. Ello dio lugar a procesos de acción colectiva y faccionalismo que se retroalimentaron en una dinámica que fue *in crescendo* a lo largo de la década, colocando a los gobernadores ante un permanente dilema. Como muestra el caso de Jujuy, el gobernador optó 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 en términos electorales, tendrá no obstante un alto costo social para el distrito y político, para el partido.

La presión ejercida desde el gobierno central fue posible y se moduló a través de una de las principales instituciones del federalismo fiscal: la coparticipación. Efectivamente, en Jujuy, durante el período estudiado se produjo una constante reducción de estos fondos, tal y como se evidencia en el gráfico siguiente, en línea con la necesidad del ejecutivo nacional de reducir el déficit público nacional (ver Gráfico 3). A ello, a partir de 1992, se sumó otro eje de disputa entre el gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales: el requerimiento de redimensionar y reestructurar el aparato del estado. En la primera

mitad de la década no se observaron todavía (salvo por el relevante caso de Altos Hornos Zapla) decisiones definitivas en este sentido. Ello responde a cierta capacidad de negociación de los ejecutivos provinciales de las regiones menos desarrolladas, que fueron eximidas de los efectos más radicales de la reestructuración del Estado y la reforma fiscal entre 1989 y 1995 (Gibson y Calvo, 2008)¹⁷. Pero tras reiterados intentos y acalorados debates, los proyectos de privatización se iniciaron en 1995, una vez reelecto Carlos Menem.

Durante ese año se concretaría la venta del Banco Provincia a capitales privados, se privatizaría la Dirección Provincial de Energía y se transferiría el sistema previsional jujeño a la órbita nacional. Estas políticas atacaban el modelo de Estado promovido históricamente por el peronismo en Jujuy y contradecían abiertamente el uso que tradicionalmente habían hecho los caudillos provinciales del empleo público como contrapeso de los desequilibrios laborales en momentos de crisis. El contradictorio y volátil posicionamiento de los diputados del PJ en la Cámara provincial en torno a las privatizaciones y al traspaso de la caja previsional constituye una muestra de la dificultad que implicó para el PJ jujeño hacer frente a 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 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 una 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.

Estas tres medidas del gobierno nacional, la disminución de los fondos de coparticipación, la reducción del aparato del estado y la descentralización de la educación, fueron, sin embargo, acordadas por la administración menemista con los ejecutivos de las provincias periféricas. Éstos dieron su acuerdo a cambio, entre otras cosas, de una mayor representación en las Cámaras Nacionales en la reforma constitucional de 1994 (principalmente, con el aumento de la cantidad

¹⁷ Según estos autores, la viabilidad política de la reforma menemista estuvo asegurada por su estrategia temporal, que consistió en escalonar 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 los niveles de gasto público en las zonas periféricas, las cuales generaban menor costo por voto (low maintenance constituencies). “La reforma no fue implementada en una sola jugada (sino que) fue moldeada por la economía política del federalismo argentino y la estructura de alianzas del oficialismo, ajustándose a las necesidades del peronismo de mantener diversas coaliciones electorales” (2008:200).

de senadores de 2 a 3 por provincia) y de una postergación de la reforma del aparato del estado provincial.

Se verifica por tanto que, incluso en gobiernos nacional y provincial del mismo signo, el objetivo de asegurar sucesivas victorias electorales puede ponerse en tensión con la necesidad de implementar las prioridades nacionales. Los gobernadores de provincias periféricas, a pesar de contar con todo el apoyo del gobierno nacional para enfrentar a sus opositores locales, no tendrán gran capacidad de impedir la implementación de la agenda del Presidente. Así, la estructura de incentivos federales puede amenazar la supervivencia del gobierno provincial y con ella, su predominancia en el medio plazo. El alto grado de dependencia de las provincias periféricas de los fondos fiscales federales y la pertenencia a la misma etiqueta partidaria otorgan al gobierno nacional la presión suficiente para imponer sus prioridades. Los gobernadores pueden, no obstante, negociar tiempos, modalidades y otros apoyos a cambio. Ante esta situación, lograr la reelección queda, por tanto, condicionado al despliegue exitoso de las estrategias de control y contención mencionadas anteriormente.

4. Conclusiones

En el presente artículo propongo caracterizar la baja competitividad presente en gran parte de los sistemas de partidos de las provincias periféricas argentinas. La falta de alternancia en estos sistemas ha hecho que la literatura sobre democracia subnacional los haya calificado como regímenes no democráticos. Sin embargo, para analizar este fenómeno se deben incorporar otros factores, en particular las complejidades provenientes de la particular configuración de sus partidos políticos (que presentan una desordenada institucionalización de la estructura de clivajes y una histórica tendencia al faccionalismo), la capacidad de incidencia de la sociedad civil en el sistema de partidos y las dinámicas multinivel en las que encuentran inmersos. Una mirada en profundidad al caso estudiado sugiere que los tres factores mencionados son el eje de la supervivencia de los gobernadores. Sin embargo, éstos operan de forma divergente.

Por un lado, la innegable dependencia de las provincias periféricas de los fondos fiscales federales hace que para sus ejecutivos sea difícil apartarse de los lineamientos políticos indicados por el gobierno nacional (máxime si ambos tienen la misma alineación partidaria). Los márgenes de autonomía que le confieren otras instituciones federales (básicamente, la sobrerrepresentación en las cámaras nacionales y el control de las trayectorias políticas de diputados y senadores nacionales), le permiten negociar tiempos y modalidades, pero la agenda presidencial termina ejecutándose en el

largo plazo en éstas provincias, generando con ello la principal línea de conflicto alrededor de la cual se dirime la competencia política local. Ésta enfrenta al gobierno provincial con el resto de actores políticos locales: partidos de oposición, movimientos sociales e, incluso, facciones de su mismo partido, atravesando transversalmente las etiquetas partidarias. La coparticipación se erige, por tanto, en una institución de influencia decisiva en la configuración de los sistemas subnacionales periféricos estructurándolos, por tanto, más “desde arriba” (como predice la escuela institucionalista de Duverger, 1974) que “desde abajo” (como sugieren Lipset y Rokkan, 1967). Por otro lado, sin embargo, esta situación se contrapone con cierto margen de maniobra de los ejecutivos subnacionales (como sugiere Schattschneider, 1960) que pueden desplegar estrategias de acción para asegurar su permanencia en el gobierno. Los gobiernos provinciales deberán, sobre todo, controlar aquellos factores que más condicionan su pervivencia: las demandas de los movimientos sociales y las amenazas de ruptura de las facciones internas. Si consiguen llevar a cabo con éxito sus estrategias, podrá mantenerse la configuración del sistema de partidos en términos de su competitividad. En el caso de Jujuy, en la década de los '90, la represión de la protesta, el recambio en última instancia de la figura del gobernador y la aprobación de la Ley de Lemas fueron las estrategias que aseguraron la recurrente victoria electoral.

La tensión entre estos dos vectores (alineamiento con la agenda presidencial y control de los actores locales) se acentúa en momentos de crisis cuando, según la teoría de los movimientos sociales, se activa la acción contenciosa de la sociedad civil y aparecen ventanas de oportunidad para la ruptura de la cohesión de las elites. Esto puede generar un cambio en la configuración de los sistemas de partidos como ocurrió en la década de los '90 en otras provincias periféricas. En Catamarca, Río Negro y Tucumán, la crisis implicó el pasaje de un régimen de partido predominante a un bipartidismo. En San Juan y Chubut, generó el tránsito de un bipartidismo a un pluralismo limitado (Novaro, 1994). El conocido “Santiagoñazo” provocó una intervención federal y un cambio del partido en el gobierno (Ortiz de Rozas, *Las organizaciones partidarias provinciales, una mirada a través de las elecciones y el reclutamiento de candidatos. El caso del Frente Cívico de Santiago del Estero, 2005-2013, 2016*). Si estos resultados no se produjeron en Jujuy fue por la capacidad de su elite partidaria de generar estrategias de permanencia.

Resulta así evidente que el partido en el poder no puede dar por descontadas sus sucesivas victorias electorales, sino que éstas deben ser forjadas en cada ocasión (Navarro y Varetto, 2014:132), situación más característica de los sistemas de partido predominante

que de otras configuraciones desplegadas en regímenes no democráticos (como los partidos hegemónicos o únicos).

Asimismo, el análisis del caso de Jujuy también evidencia que el faccionalismo puede ser un factor más amenazante que la protesta social, ya que ésta puede terminar siendo funcional a las luchas entre las internas partidarias. Finalmente, pone de relieve que las estrategias de contención, pueden tener un alto costo para el partido y en la gobernabilidad del distrito.

La eficacia de mi argumento habrá de ser verificada en el resto de provincias periféricas de bajo desarrollo, pero es un primer paso para complejizar el estudio de los sistemas de partidos subnacionales, buscando factores explicativos más aterrizados, congruentes con las conformaciones políticas latinoamericanas y con el entorno multinivel en que se encuentran. Asimismo, permite tomar distancia del largo debate sobre la existencia o no de regímenes democráticos en los niveles subnacionales, focalizando la atención en las concretas dinámicas entre actores y su autonomía relativa en la trama de poder federal.

5. Bibliografía

- Aramayo, B. C. (2009). Jujuy en el bicentenario. Contexto e historia de luchas. San Salvador de Jujuy: EA/Editorial Ágora.
- Basualdo, E. (2010). El sistema de coparticipación federal de impuesto en la actualidad. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- Behrend, J. (2016). Federal Intervention and Subnational Democratization in Argentina: a Comparative Perspective. En J. &. Behrend, *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Cambridge: John Hopkins University Press.
- 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.
- Bornschiefer, S. (2009). Cleavage politics in old and new democracies. *Living Reviews in Democracy* (1).
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral. Prometeo.
- Cao, H., Rubins, R. y Vaca, J. . (2003). Clasificaciones y agrupamientos de provincias y territorios de la República Argentina. Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Cornelius, W. (1999). Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System. En U. o. California (Ed.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies.
- 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.
- Dosek, T. (2016). Los caminos divergentes a nivel subnacional de los sistemas de partido más institucionalizados: Chile, Costa Rica y Uruguay en perspectiva comparada. *Partidos políticos y elecciones: representación política en América Latina*, 231-252.
- Durazo Herrmann, J. (2010). Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca. *Journal of Politics in Latin America*, 2 (2), 85-112.
- Duverger, M. (1974). Los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica.
- Farinetti, M. (1997). ¿Qué queda del "movimiento obrero"? Mimeo.
- Ferrero, J.P. y Gurrera, S. (2007). El sindicalismo de movimiento social. Algunas reflexiones en torno al concepto. En A. (. Fernandez, Estados y sindicatos en perspectiva latinoamericana. Buenos Aires: Prometeo.
- Fox, J. (1994). Latin America's Emerging Local Politics. *Journal of Democracy*, April (5), 105-116.
- Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics* 62 (2).
- Gibson, E. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58 (1), 101-32.
- Gibson, E. L.-C. (2010). Federalized party systems and subnational party competition: Theory and an empirical application to Argentina. *Comparative Politics*, 1 (43), 21-39.
- Gibson, E., Calvo, E. y Falletti, 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.
- González, L. (2013). The Power of Governors: Conceptualization, Measurement, and Comparative Analysis for Argentina and Brazil. UNSAM Edita.
- 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.
- King, G. K. (2000). *El diseño de la investigación social*. Madrid: Alianza.
- Laakso, M. y. (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.
- Lipset, S. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* (53), 69-105.
- Lipset, S., & Rokkan, M. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. NY: NY Free Press.

- Maidana, M. F. (Enero/Julio 2016). Los cholos y los negros. Sustitución de elites dirigenciales en el Partido Justicialista de Salta (P.J.) en los años 1995 a 2011. *PolHis*, 17 (9).
- Malamud, A. y. (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, R. G., Golovanevsky, L. y Medina, F. (2010). *Economía y empleo en Jujuy*. Cepal Argentina.
- Mickey, R. (2015). *Paths Out of Dixie: The Democratization of Authoritarian Enclaves in America's Deep South, 1944-1972*. Princeton Studies in American Politics: Historical, International, and Comparative Perspectives.
- Moscovich, L. (2011). *Gobernadores Vs Organizaciones: Política Social y Federalismo durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández*. Congreso de la IPSA, Julio 2009.
- Navarro, M. F. (2013). Navarro, M. F., Tieghi, M. C., y Varetto, C. A. (2013) "La imagen de una fragmentación partidaria con desequilibrio regional en la política argentina", *Revista de Ciencia Política*, n°16, Julio-diciembre 2013, pag. 34-65. *Revista de Ciencia Política*, (16), 34-65.
- O'Donnell, G. (1993). *Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*. *Desarrollo económico*, XXXIII (130).
- Ortiz de Rozas, V. (jul./dic. 2011). El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). *Revista SAAP*, 5 (2).
- Ortiz de Rozas, V. (2016). Las organizaciones partidarias provinciales, una mirada a través de las elecciones y el reclutamiento de candidatos. El caso del Frente Cívico de Santiago del Estero, 2005-2013. *Estudios* (35), 207-232.
- Przeworski, A., Limongi, F., Cheibub, J., & Alvarez, M. (2000). *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press.
- Ragin, C. (2008). *Redesigning Social Inquiry*. Chicago: Chicago University Press.
- 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: Wadsworth.
- Souza, C. (2009). *Subnational Authoritarian Politics and Policy Choices in the Brazilian State of Bahia*. Santiago, Chile: Presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política de IPSA.
- Spiller, P. y. (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.
- Teruel, A. y Lagos, M. (2006). *Jujuy en la historia. De la colonia al siglo XX*. San Salvador de Jujuy: EdiUNJU.
- Varetto, C., & 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*, 1 (5), 109-147.

Anexo: Tablas y graficos

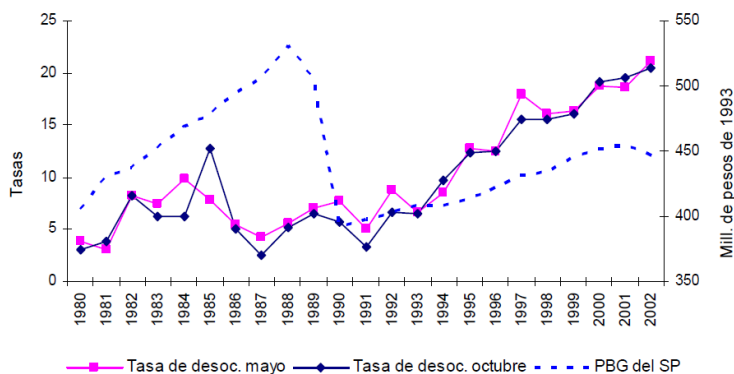
Tabla 1. Gobernadores y vicegobernadores de la Provincia de Jujuy (1983-2003)

Gobernador y vice-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 Fico seco (PJ)	1991 - 1993
Carlos Fico seco (PJ) (asume por renuncia de Domínguez)	1993 - 1994
Agustín Perassi (PJ) (asume por renuncia de Fico seco)	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
Eduardo Fellner – Agustín Daza (PJ)	1999 - 2003

Fuente: Tribunal Electoral de Jujuy

Nota: En rojo las fórmulas electas.

Gráfico 1. PBG y la tasa de desocupación del aglomerado de San Salvador-Palpalá (1980-2002)

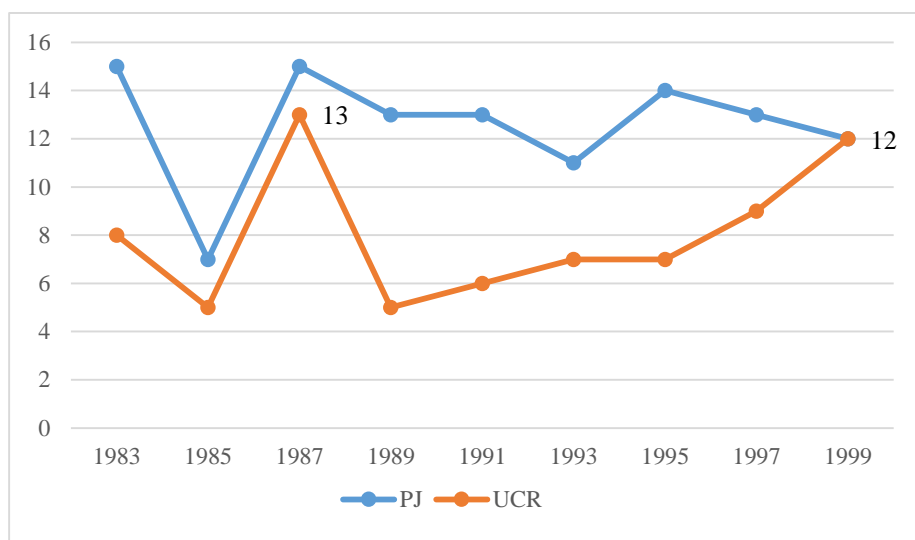


Fuente: Martínez et al. (2010:77).

Nota: Tasas de desocupación en el eje vertical izquierdo.

Indicador de PBG (mill. de \$ de 1993) en el derecho.

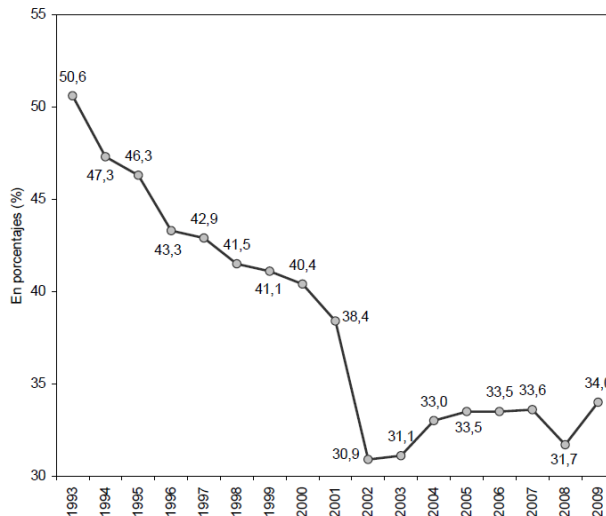
Gráfico 2. Provincia de Jujuy. N° de bancas de los dos principales partidos (PJ y UCR) obtenidas para la Legislatura provincial (1983-1999).



Fuente: Tribunal Electoral de la Provincia de Jujuy

Nota: En el gráfico se identifican los únicos dos momentos en que el PJ supera los 10 legisladores cuando se presenta en coalición con otros partidos.

Gráfico 3. Transferencias automáticas por coparticipación federal como porcentaje de los recursos tributarios nacionales (netos de seguridad social) 1993-2009 (%)



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