

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN 2015:

Movilización Social, ciudadanía y participación política

Doctoranda: Penélope Vaca Ávila

Directora de tesis: Jacqueline Behrend

Ponencia:

El aparente congelamiento de los sistemas de partidos provinciales periféricos. El caso de Jujuy – Argentina (1983-2011)

1. INTRODUCCIÓN

La presente ponencia propone un marco teórico para indagar acerca del aparente congelamiento que se observa en los sistemas de partidos de gran parte de las provincias periféricas argentinas. El fenómeno a analizar es la capacidad de algunos partidos provinciales de mantener su hegemonía al ser capaces de desactivar políticamente emergentes conflictos sociales y ocluir el sistema de partidos, evitando la aparición o la consolidación de los actores que surgen para defenderlos. Esta situación rememora la de otros sistemas subnacionales en estados federales de América Latina, sobre la cual una parte de la literatura ha buscado recientemente una explicación.

Efectivamente, desde el cambio de régimen en Argentina, los mismos partidos políticos ostentan recurrentemente el gobierno provincial en una importante proporción de las jurisdicciones. En particular, desde 1983 hasta 2011, en el 30% de los distritos no ha habido alternancia en el poder ejecutivo y en el 20% la ha habido solo en una ocasión. En muchos casos, estos gobiernos han permanecido en el poder a pesar de haber tenido que enfrentar graves crisis sociales, económicas y políticas, sin que la acción contenciosa de organizaciones y movimientos sociales haya alterado de forma significativa la estructura de poder existente. Esta incapacidad de superar la hegemonía de un partido predominante (Sartori 2005:281) durante largos períodos de tiempo, ha llevado a una parte de la literatura a cuestionar su desempeño democrático (O'Donnell 1983, Behrend 2007, Gervasoni 2010 y 2011, Giraudi 2010). La relevancia del fenómeno es indudable ya que tiene lugar en el marco de un sistema federal de partidos fragmentado y desnacionalizado (Calvo y Escolar, 2005; Leiras 2007), que algunos autores definen como “fragmentación regionalmente desequilibrada” (Navarro y Varetto, 2014), donde las dinámicas políticas subnacionales ostentan gran peso¹. Asimismo, al desarrollarse en un país federal que otorga amplias competencias políticas a las provincias y una importante

¹ Gibson (2004b:13) resalta que “el valor de las arenas locales para las estrategias de acción política tiende a incrementar a medida que la periferización del sistema aumenta”.

sobrerrepresentación a las más pequeñas², la baja calidad democrática de los distritos periféricos puede afectar a todo el sistema (O'Donnell 1993, Fox 1994, Karl 1995, Cornelius 1999, Snyder 1999, Gibson 2004 y 2005, Durazo 2009 y Souza 2009).

Esta situación da cuenta de una cierta polarización, donde se puede identificar dos grupos de provincias. Por un lado, los distritos centrales, más poblados y de mayor desarrollo económico, que se caracterizan por un sistema de partidos competitivo e indicadores democráticos más robustos. Por otro, las provincias periféricas que, si bien presentan situaciones muy diversas, se caracterizan en general por una baja competitividad. Estas últimas son las jurisdicciones más pequeñas o menos densamente pobladas y con economías menos desarrolladas. El presente trabajo se centra sobre la situación de estas últimas ya que son las que exhiben (en su mayoría) sistemas de partidos aparente congelados.

Mi investigación pretender adentrarse en los pormenores de este fenómeno, estudiando en profundidad un caso representativo. En la presente ponencia sostengo que este congelamiento aparente no puede comprenderse aisladamente por explicaciones estructurales (Lipset y Rokkan, 1967), institucionales (Duverger, 1954) o basadas en la capacidad de agencia de los actores políticos (Schattscheider, 1960). Argumento que dicha explicación debe buscarse tanto en las limitaciones y oportunidades estructurales que brinda una determinada situación histórica como en la actuación estratégica de los agentes políticos para el logro de sus intereses. La teoría de la autonomía relativa de los partidos políticos desarrollada por Desai (2002) sugiere, efectivamente, que la formación y supervivencia de los partidos políticos depende de cómo éstos aprovechen las posibilidades socioeconómicas estructurales disponibles para configurar prácticas políticas (tácticas y estrategias) que les permitan construir y retener el poder. Desde esta óptica la estructura de los sistemas de partidos se explica, por un lado, como consecuencia de una conjugación históricamente secuenciada de eventos y por otro, por la actuación de los actores políticos en ese ámbito.

Por otro lado, advierto que el concepto de congelamiento del sistema de partidos abrevia de la una construcción teórica (Lipset y Rokkan, 1967) que toma como premisa sistemas institucionalizados, con gran estabilidad en sus pautas de competencia y basados de una estructura de clivajes enraizados. Construcción que surge de examinar sistemas políticos de democracias más antiguas y con procesos históricos diferentes a los observados en América Latina. Es por eso que propongo que dicho congelamiento es sólo aparente en el universo de casos de las provincias periféricas. La dinámica particular de estos sistemas debe buscarse en el modo en que los actores se mueven estratégicamente en un contexto caracterizado por una serie de rasgos idiosincráticos (interdependencia, autonomía limitada, sistemicidad, situación periférica y baja institucionalización) que configuran una serie de incentivos y escenarios muy diferentes a los que se observan en los sistemas estables y con clivajes enraizados de las democracias occidentales. Para ilustrar mi propuesta he trabajado sobre el caso de la provincia de Jujuy (Argentina), el cual muestra con particular claridad este fenómeno en el período 1983-2011.

² El Senado argentino tiene el mayor nivel de sobrerrepresentación, en el mundo, de las provincias más pequeñas (Gibson, Calvo y Faletti, 1998).

2. CONSIDERACIONES TEÓRICAS

2.1. Explicaciones sobre la configuración de los sistemas de partidos

Siguiendo a Sartori, me referiré al sistema de partidos como al sistema de interacciones que resulta de la competitividad entre partidos políticos. En el mismo, 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, por tanto, implicando que tales interacciones representan los límites o que mantiene unido al sistema”* (2005:240).

Existen tres aproximaciones clásicas al estudio de 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 primera vez por Lipson y Rokkan (1967) sugiere que los sistemas de partidos modernos son el producto de los principales conflictos sociales acaecidos en momentos históricos anteriores: *“las diferencias cruciales entre partidos surgieron en las primeras fases de la política competitiva, antes de que se alcanzara la fase final de 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 clivajes³ 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). Así, los principales enfrentamientos sociales (los cuales se encontraron presentes en distinta medida y ocurrieron en distinto orden histórico en cada una de las sociedades) habrían dado lugar a clivajes capturados por los diferentes partidos políticos en el momento en que se extiende la política de masas, estructurando el sistema político de cada país de forma durable y configurando sistemas de partidos que desde entonces habrían quedado “congelados”: *“los sistemas de partidos de los '60 reflejan los clivajes estructurales de los '20”* (Bornschieer, 2009:3).

En esta tradición, la más influyente en las ciencias sociales pues ha sido la asumida por la teoría liberal y por la teoría marxista, ni las instituciones, ni las decisiones estratégicas de los líderes políticos tienen gran relevancia para comprender la configuración de los sistemas de partidos emergentes. 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 ideología⁴. La ideología refleja, por tanto, el contenido de los antagonismos sociales antes mencionados y los

³ Para Bornschieer (2009) el concepto de clivaje tiene un sesgo estático y 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.

⁴ Entiendo ideología como sistemas de significados altamente organizados, explícitos y articulados, que requieren un esfuerzo colectivo para sostenerse en el tiempo (Swidler 1986:278).

partidos son, principalmente, representaciones de dichos antagonismos. Es decir, se asocian cierto tipo de partidos (conservadores, socialdemócratas, liberales, etc.) con ciertas variables sociales subyacentes (ingreso, religión, etc.).

Una segunda 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 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 por ser demasiado rígida. Por eso resalta la capacidad de los partidos políticos (y de sus líderes) de modelar los conflictos sociales en su favor para 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*⁵. 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. Según Bornschieer *“las elites establecidas pueden no solo tener un interés en, sino también ser capaces de dar forma a los sistemas de partidos e incluso evitar que la estructura social se manifieste en la política”* (2009:10).

Las propuestas anteriores se debaten, por tanto, entre dos situaciones contrapuestas. 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 de partidos 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 se desenvuelven, sin considerar que dicho marco pone límites o brinda oportunidades a su actuación.

En la presente investigación consideramos, sin embargo, que tanto los elementos estructurales como la acción de los agentes políticos tienen importancia explicativa para la configuración de los sistemas de partidos. Siguiendo la propuesta de Giddens (1976, 1981) y Sewell (1992), proponemos que el concepto de estructura debe ser entendido como *dual*, es decir, debe entenderse tanto medio, como resultado de las

⁵ Entiendo como *ethos* el conjunto de comportamientos regulados, relativamente consistentes entre sí, que tiene importancia por su potencial para construir y regular patrones de conducta (Swidler 1986:279).

prácticas de los actores. Así, la estructura, ha de representarse sobre todo como una metáfora, que ordena e inspira las prácticas en el tiempo y el espacio y que les da orden y regularidad. La estructura, por tanto, provee a los agentes de “*reglas y recursos recurrentemente comprometidos en la reproducción de los sistemas sociales*” (Giddens, 1984:377). Por otro lado, esta estructura, que solo se evidencia en la acción, proporciona la materia prima para el cambio ya que brinda el empoderamiento necesario a los agentes para actuar con y contra otros. En contextos nuevos, la agencia emerge gracias al control de las reglas y recursos que tienen los actores, quienes se movilizan para modificar las propias estructuras originarias. Así, la agencia, que según este punto de vista es profundamente social y colectiva, está implicada en la existencia de las estructuras y a la inversa (Sewell, 1992:20).

Este imbricamiento de estructura y agencia se revela sumamente interesante para poder comprender el funcionamiento de los sistemas de partidos. En la presente investigación proponemos, por tanto, una visión que integre los tradicionales enfoques (sociológico, agencial e institucional) para poder comprender la estabilidad y el cambio en dichos sistemas. Al analizar en nuestro caso el funcionamiento de los sistemas de partidos provinciales, tendremos en cuenta, por tanto, en qué medida la estructura socioeconómica de la provincia, su marco legal y político-institucional (básicamente, las competencias que otorga el sistema federal, el sistema de gobierno plasmado en su constitución y las reglas electorales) así como las estrategias y tácticas de sus actores políticos (principalmente, los partidos políticos provinciales) se articulan para dar lugar a un tipo de configuración y comportamiento del sistema de partidos. En particular, acudiremos a estos factores para analizar las razones del aparente congelamiento de los sistemas subnacionales periféricos.

En esta tarea, resulta sumamente útil incorporar el desarrollo teórico sobre la autonomía relativa de los partidos políticos propuesto por Desai (2002). La autora, que no hace referencia a los sistemas de partidos específicamente, sí asume la perspectiva dual de estructura y agencia sugeridos por Giddens y Sewell para explicar la formación y supervivencia de los partidos políticos. Según ella, los partidos dependen de sus prácticas políticas para dar forma a las posibilidades estructurales disponibles. La estructura, nuevamente, no se entiende como algo fijo, estable o fuera de control sino como algo contingente que define los límites de los actores, pero que también les brinda posibilidades de actuación una vez que pueden utilizar en su favor rupturas y resquicios que ofrece el contexto. “*La creatividad de las estrategias y tácticas de los agentes sólo hace la diferencia en tanto y en cuanto éstos pueden localizar exitosamente estas rupturas y hacer uso de ellas*” (2002:623).

Nuestro objetivo de analizar la autonomía relativa de los partidos políticos sosteniendo la necesidad de incorporar en el esquema analítico la interacción de estructura y agencia se asemeja a lo propuesto por una parte de la literatura de los movimientos sociales, en particular por el denominado *método del proceso político* (McAdam, McArthur y Zald 1982; McAdam, Tarrow y Tilly 2001; Tarrow 2004; Tilly 2006). Estos autores utilizan el concepto de *estructura de oportunidades políticas* 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. Así, si bien este enfoque integra la idea de liderazgo político con la de estructura de oportunidades, se centra principalmente en el

modo en que los movimientos sociales se organizan y hacen uso de sus recursos (tanto simbólicos como materiales) y no le otorga suficiente relevancia a las condiciones estructurales subyacentes. Es difícil encontrar en esta literatura las razones que permiten explicar porque en diferentes contextos las mismas estrategias y tácticas de los actores pueden tener resultados diferentes. En particular, la noción de *estructura de oportunidades políticas*⁶ con la que trabaja, deja de lado variables importantes del contexto socioeconómico que podrían tener influencia explicativa. Sin embargo, queremos detenernos en una idea clave del enfoque del proceso político: el mismo sugiere que es en el clima de inestabilidad típico de los momentos de grave dislocación social que surgen dichas *ventanas de oportunidad*. El modo en el que este enfoque describe los posibles vínculos entre grupos sociales y actores políticos en momentos de crisis económica y social será una referencia importante para la presente investigación, tal como analizamos en la siguiente sección.

Finalmente, y para continuar con el estudio del margen de maniobra de los partidos políticos, hay que tener en cuenta que los mismos son la principal cadena de transmisión entre la sociedad y el sistema político (Bobbio, 1989 y Mair y Katz, 1997). Y que en esa posición, los partidos despliegan y explotan un triple vínculo: con la sociedad, con las instituciones del Estado y con el resto de la comunidad política (Desai, 2002:9). La autonomía relativa de los partidos se da, por tanto, respecto de cada uno de esos tres ámbitos. Para identificarla tendremos entonces que analizar el modo en que los mismos actúan tanto en la arena política (con respecto del resto de instituciones del Estado), como en la arena social (observando principalmente si se vinculan con movimientos y grupos sociales), y finalmente con sus pares (otros partidos políticos). Así, en esta investigación consideramos, como una parte la literatura propone, que la autonomía política de los partidos es relativa a las relaciones estructurales en una sociedad dada (Przeworski 1985; Stepan Norris y Zeitlin 1989; Desai 2002) e intentaremos ir más allá, sosteniendo que esta autonomía relativa, desplegada en esas tres arenas, tiene cierta capacidad de configurar el sistema de partidos.

A partir de este legado teórico, nos proponemos la siguiente pregunta: en el marco del contexto estructural de los sistemas de partidos subnacionales periféricos ¿a partir de que medios o estrategias los partidos políticos adquieren el doble anclaje (societal y político institucional) que les permite sostener en el tiempo un aparente congelamiento del sistema de partidos? En las siguientes secciones iremos delineando más claramente esta pregunta.

2.2. *Análisis del cambio y la estabilidad: realineamiento y congelamiento del sistema de partidos.*

Cómo hemos propuesto anteriormente, existe un vínculo entre el sistema de partidos políticos y el contexto socioeconómico en el que éste se encuentra inmerso. Todas las sociedades se modifican constantemente, generando nuevos conflictos y difuminando

⁶ Estos autores entienden que la estructura de oportunidades política integra solamente 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).

o solucionando los existentes y, por ende, el contexto socioeconómico atraviesa tanto fases de estabilidad como de crisis, afectando al sistema partidario. Cuando en una sociedad aparecen nuevos conflictos la literatura sobre sistemas de partidos (Bornschiefer 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 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 que dicha supervivencia ha ocurrido en el contexto de un cambio social masivo”* (Mair, 1997:87). A esta situación Lipset y Rokkan la denominaron **congelamiento** (o *freezing*, en inglés) **del sistema de partidos**.

Los autores asumieron, inspirados en los países de Europa Occidental, que la estabilidad era la norma para los sistemas complejos. Posiblemente porque lo daban por supuesto, no dedicaron mucho esfuerzo a explicar el modo en que opera. De su propuesta se deduce, sobre todo, que el congelamiento del sistema de partidos nunca puede lograrse antes de la total movilización electoral: solamente cuando todos los actores políticos surgen y todas las reglas del juego se conocen, puede lograrse un equilibrio. En palabras de Sartori: *“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 - y otras - toman ese lugar”* (2005:90).

Otros autores han intentado profundizar en el modo en que funcionan los sistemas de partidos una vez estabilizados (Schattschneider, 1960; Daalder et al., 1983; Mair, 1997, Mainwaring et al. 2005). 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. Los partidos políticos que se encuentran dentro del sistema tienen interés en preservar algún tipo de conflicto (pues de ello depende su supervivencia) pero necesitan sostener solamente un tipo determinado, en el cual ellos y no otros sean los protagonistas. 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). Así, como observó Schattschneider, *“el desarrollo de un conflicto puede inhibir el desarrollo de otro porque un cambio radical en el alineamiento es posible solo a costa de un cambio en las relaciones y prioridades de todos los contendientes”* (1960:63). Esto es lo que implica realmente el congelamiento del sistema de partidos: que el sistema se centra alrededor una particular estructura de competencia.

Por otro lado, un sistema de partidos “congelado” es lo que Mainwaring y Torcal (2005) denominan un sistema de partidos institucionalizado, que los autores

identifican por tres características, además de las ya mencionadas: estabilidad en sus pautas de competición (medida según los niveles de volatilidad electoral), 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 (Mair y Katz, 1995). Y al hacerlo no están obligados necesariamente a responder ante sus clientelas originales. Desarrollos teóricos más recientes (Mair 1997, Desai 2002) van incluso más allá de la capacidad de adaptación, proponiendo que los partidos políticos tienen, además, **capacidad de estructuración**. Como bien explica Mair (1997:90), en la literatura “*ha habido una capacidad decreciente de percibir a los partidos políticos como actores independientes por derecho propio, actores que no siempre estaban forzados a adaptarse a sus contextos cambiantes fuera de su control, sino que fueron capaces de estructurar ese ambiente en un modo que les aseguró su propia persistencia*”. Sin embargo, la idea propuesta no es que los partidos políticos puedan manipular los clivajes a su antojo, sino que esa capacidad está limitada por las posibilidades estructurales (Desai, 2002:617).

Podemos decir entonces que las teorías que intentan explicar la respuesta del sistema de partidos a las crisis sociales proponen, por una parte, que éstas son compatibles con la estabilidad del mismo, pero 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.

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 último 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 **relineamiento 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 han sido estudiados en gran medida por la literatura de los movimientos sociales y son los que el *método del proceso político* describe como *ventanas de oportunidad*. En ellas, las elites políticas se ven obligadas a dar respuesta a las demandas sociales, generándose rupturas en los acuerdos intraelite y produciendo nuevas coaliciones de gobierno y/o electorales (McAdam et al. 1982:35).

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 et al. 1977), históricamente es el que ha permitido consolidar las demandas socialmente enarboladas⁷ 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).

El presente capítulo se ha detenido en mayor medida sobre la explicación del congelamiento del sistema de partidos, ya que es el fenómeno bajo análisis en los sistemas de partidos provinciales. Sin embargo, es necesario realizar una aclaración: como dijimos, el universo típico de estudio de la literatura sobre sistemas partidarios ha sido Europa Occidental, y es este modelo sobre el cual se basa el concepto de congelamiento. Dado que la presente investigación pretende explicar el congelamiento de los sistemas partidarios subnacionales en democracias nuevas, es necesario acercar la discusión a este contexto.

2.3. Sistemas de partidos en las democracias recientes.

En general, los autores han 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 (Mainwaring y Zoco, 2009). Y ello ocurre como consecuencia de, principalmente, tres circunstancias: por las diferencias existentes en el proceso de democratización, por el carácter del electorado y por el diferente contexto de competencia (Mair 1997:175).

Los estados de Europa Occidental, en una secuencia histórica que duró siglos, recorrieron lentamente 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 pre-existente 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. Como consecuencia de ello, las lealtades e identidades políticas de los grupos sociales están menos consolidadas (existe una débil estructura de clivajes), haciendo que el electorado en estos sistemas políticos esté más abierto y disponible, y sea más volátil e incierto (Mair, 1997:180). En estas sociedades, los vínculos de los partidos políticos con la sociedad civil son más débiles o no están construidos sobre una base identitaria y programática tan inalterable como en las democracias más antiguas, es decir,

⁷ “Si examinamos la historia de la democratización observaremos que las presiones para una mayor democracia casi siempre han emanado de la sociedad civil opositora” (Dryzer 1996:476).

aparentemente carecen del tipo de clivajes enraizados que debería ayudar a mantener a los partidos en su lugar (*“politics without social bases”*, según John Whyte, 1974).

Esto influye en las características del contexto de competencia partidario. 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. En las democracias más consolidadas, las fusiones, escisiones o creaciones de partidos son relativamente infrecuentes. En general, muchos partidos son recientes y numerosos actores políticos están explorando aún cuáles son sus intereses y cómo lograrlos. Los más nuevos no juegan con gran desventaja y los disidentes no son sancionados por el electorado. Este proceso está plagado de errores y cambios repentinos y genera contextos caracterizados por una extrema incertidumbre (Kitschelt 1992:9-10). Así, los dirigentes políticos en las democracias jóvenes cuentan con mayor flexibilidad para tomar decisiones estratégicas (Chibber et al. 1997). En consecuencia, *los partidos están menos institucionalizados, no hay fuertes expectativas ni preconcepciones 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, 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. Finalmente, como consecuencia de la inconclusa consolidación 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 occidentales⁸. 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)⁹. Estos sistemas de partidos son denominados **sistemas**

⁸ 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”*.

⁹ En las democracias consolidadas, dada la dificultad de provocar defecciones en los partidos rivales, la estrategia de cooperar o adaptarse suele ser más exitosa: *“una estrategia de maximización de votos no puede funcionar allá donde las relaciones numéricas de los grupos rivales son relativamente inflexibles”* (Lehmbruch 1974:91).

fluidos o débilmente institucionalizados y se caracterizan por la alta inestabilidad en sus pautas de competición (altos niveles de volatilidad electoral), una débil estructura de clivajes y partidos políticos muchas veces vinculados a un líder carismático (Mainwaring y Torcal, 2005:146). Como consecuencia de esta baja institucionalización, una parte de la literatura (Mair 1997; Mainwaring y Torcal, 2005) pone en duda la total aplicabilidad de la teoría de Lipset y Rokkan a los sistemas de partidos de las democracias más recientes.

Una de las implicaciones de este cuestionamiento es la necesidad de reconsiderar o reinterpretar el concepto de *congelamiento* para éstos nuevos contextos. Si los mercados electorales están cerrados solo por fuertes estructuras basadas en clivajes, entonces los sistemas de partidos de las democracias recientes deberían ser un mundo de volatilidad e inestabilidad. Pero esto no es siempre así, como se observa por ejemplo en nuestro universo de estudio: en los sistemas subnacionales periféricos prevalece una marcada estabilidad electoral, al punto de ser criticados por su baja competitividad. Entonces, estos sistemas ¿han de entenderse “congelados” en el sentido que Lipset y Rokkan le dan al término? Pero si hemos dicho que la estructura de clivajes en estas sociedades es muy laxa, ¿cómo puede interpretarse este freezing? ¿como la predominancia de una lógica de estabilidad o por el contrario, como un modo de adaptación o de estructuración, y por tanto, de cambio? ¿Cómo se manifiestan esas lógicas en situaciones de crisis socioeconómica y política? Y, finalmente ¿cómo puede interpretarse dicho congelamiento en un contexto subnacional?

Para profundizar este análisis, será necesario incorporar los debates sobre política subnacional en la región. En particular, y ya que nuestro estudio de caso transcurre en Argentina, serán particularmente pertinentes los trabajos sobre sistemas políticos subnacionales en estados federales americanos.

2.4. *Sistemas subnacionales de partidos*

No son muchos los estudios sobre las dinámicas de los sistemas de partidos subnacionales en democracias jóvenes. Después del influyente trabajo de V.O. Key (1949) acerca de la importancia de los sistemas de partido único del sur de los Estados Unidos, los avances teóricos son modestos, tal como puntualizan Gibson y Suarez Cao (2010). Intentando colmar esta laguna, estos dos autores se adentran en el análisis de los “sistemas federalizados de partidos” que identifican por patrones de competición partidaria resultantes de su particular configuración: un subsistema de partidos nacional y varios subsistemas de partidos subnacionales. Dichos autores sostienen que los subsistemas de partidos provinciales no solo dan forma a la política local, sino, como ya aventuró Key, son elementos fundamentales en las lógicas de poder a nivel de toda la federación.

Contradiendo lo sugerido por Sartori (2005), Gibson y Suarez Cao también 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. Sin embargo, creo que esta transposición de herramientas metodológicas no debe implicar perder de vista la particularidad sustantiva de los sistemas subnacionales (que configuran una

“especie” particular, según Gibson, 2004:8), la cual está dada por las interconexiones institucionales y las lógicas multinivel típicas de un estado federal.

Un grupo importante de estudios sobre los regímenes subnacionales en América Latina es el que 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”. A partir de ahí, se desarrolla una profusa literatura que constata diferentes niveles de democratización a lo largo del territorio de los países. Tomando como parámetro definiciones exigentes de democracia¹⁰, y poniendo el acento en la baja competitividad electoral de algunos estados o provincias, un grupo de autores han considerado que éstos debían considerarse regímenes subnacionales no democráticos o autoritarios (Fox 1994, Cornelius 1999, Snyder 1999, Gibson 2004a, Durazo 2009 y Souza 2009). Esta superposición de regímenes dio lugar al concepto de *regímenes yuxtapuestos*¹¹ (Gibson 2005). Otros han considerado que la idea de *autoritarismo subnacional* era demasiado intensa y, siguiendo la propuesta conceptual de Karl (1995), Diamond (2002) y Morlino (2003), prefirieron hablar de *regímenes subnacionales híbridos* (Behrend 2007 y Gervasoni 2010 y 2011)¹².

Estos autores han ofrecido diferentes explicaciones al déficit democrático subnacional. Behrend considera que esta concentración de poder es el fruto de una lógica de “juegos cerrados” y de la prevalencia de “familias políticas” (2007). Otros autores lo consideran como una debilidad de la racionalización y consolidación del aparato del Estado (O’Donnell 1993). En todo caso, esta literatura es relevante porque subraya que las jurisdicciones de un estado federal se mueven a velocidades políticas distintas en términos de la consolidación de su democracia (Durazzo 2006:24). Asimismo, porque alerta sobre el impacto perjudicial que esto puede tener sobre la calidad democrática de la totalidad del sistema federalizado de partidos: “*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 federal (Varetto 2013). Sin embargo, si bien es pertinente el acento que se pone en las bajas credenciales democráticas de algunas provincias o estados, podría cuestionarse la clasificación propuesta en términos de tipos de régimen. Denominar autoritarias a las jurisdicciones provinciales menos competitivas implicaría negar los nuevos procedimientos, instituciones y dinámicas políticas que sin duda se instalaron a partir de la vuelta a la democracia y que marcan una clara diferencia con los regímenes militares previos. Efectivamente, desde entonces se evidencia en esos distritos un alejamiento del estamento militar de las posiciones de gobierno, se mantienen elecciones regulares y libres, hay sufragio universal, libertad de prensa, reunión y asociación, libertad para organizar protestas públicas, partidos de oposición

¹⁰ En general, las definiciones de democracia utilizadas por estos autores tensionan al máximo la exigencia de competencia propuesta por Dahl (1971), requiriendo la necesidad de una efectiva alternancia en el poder para lograr niveles aceptables de democratización. Criterio que resulta cuestionable a la luz de los niveles históricos de alternancia que se observan, tanto a nivel nacional como subnacional, en muchos sistemas políticos no criticados en este aspecto.

¹¹ Es decir, democráticos a nivel nacional y no democráticos a nivel subnacional.

¹² “*Los regímenes híbridos pueden no ser completamente democráticos ni convencionalmente autoritarios*” aclara Behrend (2007:321).

que ganan bancas legislativas y municipios, no hay partidos políticos prohibidos y los medios de comunicación no están sujetos a censura o control totalitario (Behrend 2011)¹³.

Asimismo, este cuerpo de doctrina destaca algunas correlaciones esenciales entre la baja performance democrática y ciertas características del sistema federal, lo cual es fundamental porque, como resalta Gibson (2004:8), en estos sistemas las partes son a la vez autónomas e interactivas. En primer lugar, Gervasoni vincula la baja competitividad electoral a un aprovechamiento rentístico del sistema fiscal federal por parte de los estados provinciales que reciben más recursos públicos, apelando a causas inherentes a la estructura económica de las provincias (basándose en la teoría rentística del estado) para explicar esta correlación: *“deben esperarse bajos niveles de democratización cuando los estados subnacionales gozan de gran cantidad de subsidios del estado y tienen un vínculo fiscal débil con sus propios ciudadanos y empresarios”* (2010:303). Gibson, Calvo y Falletti (2004) vinculan el uso de estos fondos y la sobrerrepresentación de los distritos periféricos en el Poder Legislativo: remarcan que los representantes de estos distritos proveen a los líderes de los gobiernos centrales una sustancial recompensa política (su apoyo en las cámaras) a cambio de inversiones de fondos públicos relativamente pequeñas en sus territorios de origen¹⁴. Asimismo, coinciden con Gervasoni que mayor sobrerrepresentación se correlaciona con menor peso de los impuestos locales sobre el total de fondos gestionados por la correspondiente jurisdicción, así como con mayor peso del empleo público como porcentaje de la población.

Otros autores analizan cómo influye el grado de autonomía (que el entramado institucional federal otorga a los distritos subnacionales) con las estrategias políticas de los actores locales. Según Gibson (2004), en mayor o menor medida, 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 nacionales. 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 de los *incumbents* (2004:18). El autor propone dos hipótesis: a mayor autonomía, mayor capacidad de los líderes locales para poder cristalizar dicha hegemonía en normal formales (constituciones o leyes) y mayor necesidad de intervención de los actores nacionales para, eventualmente, destituirlos.

¹³ Por motivos semejantes, tampoco considero pertinente el uso del concepto “regímenes híbridos”. Si recurrimos al modo en que fue utilizado por los primeros autores (Karl 1995 y Morlino 2009), dicho término está específicamente pensado para *“regímenes que se encuentran a mitad de camino entre autoritarismo y democracia y, por consiguiente, configuran auténticos regímenes de transición”*. En estos regímenes, los viejos actores del régimen autoritario anterior, si bien debilitados, coexisten con una oposición que recién está surgiendo, la cual es admitida a participar en el proceso político, pero *“está sustancialmente excluida de cualquier posibilidad de acceso al gobierno”*. Ello se conjuga con elecciones que son solamente semi-competitivas, un grado de participación ciudadana limitado a los momentos electorales y con los militares manteniendo un papel político evidente, si bien menos explícito (Morlino 2009:24-25).

¹⁴ Un argumento similar propone Giraudi (2010), quien resalta que dicha transacción con las elites nacionales es una estrategia política de éstas para conquistar o mantenerse en el poder. Gonzalez (2013), por su parte, completa la lista de variables que tienen peso explicativo relevante para comprender el poder de los gobernadores, añadiendo al balance fiscal, la deuda pública y el empleo público, las transferencias discrecionales que quedan fuera de la coparticipación.

Cuando la autonomía provincial es menor, quienes ostentan el poder solo pueden apelar a arreglos informales (cárteles, coerción, restricción de la competencia electoral, etc.) para perdurar y habrá más posibilidades de que sean derribados electoralmente por una coalición partidaria de opositores locales y nacionales.

2.5. *Sistemas subnacionales periféricos en Argentina*

La presente investigación, sin embargo, no pretende explicar las lógicas políticas en todos los sistemas subnacionales, sino en aquellos que hemos denominado “periféricos”. Si bien no todos los autores coinciden en la clasificación de algunas provincias concretas, la idea de hablar de provincias centrales y periféricas es tradicional en la literatura (Núñez, 1972; Rofman y Romero, 1973; Mora y Araujo, 1980; Cao et al., 2003, Cao y Vaca, 2006). La misma está asociada a los resultados muy desequilibrados que se observan de la medición de dos variables principales: desempeño económico y peso demográfico. Dicho desequilibrio se arrastra desde la época de la independencia y tiene su origen en la modalidad de desarrollo económico adoptado desde finales del siglo XVIII, el cual situó a los emprendimientos agroexportadores de base pampeana en el centro de la dinámica nacional. Esto dio lugar a una brecha con el resto de los territorios que nunca pudo cerrarse y que es mucho más amplia que en otras federaciones americanas¹⁵. *“El rápido desarrollo generó en las provincias centrales una sociedad más compleja, con estratos sociales diferenciados: al chacarero, el hacendado y el mercader se le sumó el artesano, el pequeño comerciante y toda una serie de ocupaciones de pequeña burguesía, cobrando importancia la naciente actividad industrial que en los años siguientes tendería a profundizarse”* (Cao y Vaca, 2006:1). Las zonas periféricas sufrieron desde entonces una larga crisis y fueron funcionales a las zonas centrales desde el punto de vista de la oferta de mano de obra más barata, de la generación de insumos para la producción y alimentos para la reproducción de la fuerza de trabajo y de su condición de mercado consumidor. Así, desde el siglo XIX *“la dinámica socioeconómica en estas jurisdicciones (Corrientes, Entre Ríos, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, San Juan, San Luis, Mendoza, La Rioja, Catamarca y Tucumán) se desplegó a un ritmo que implicó un indudable rezago frente al notable desenvolvimiento pampeano”* (idem:2).

Más recientemente, la literatura antes comentada sobre democracia subnacional, asoció a esta clasificación una tercera variable: los niveles de concentración del poder político. Así, las diferencias regionales en cuanto a la consolidación democrática fueron entendidas, en buena medida, un espejo de las desigualdades económicas territoriales. El escenario, en cualquier caso, parece representar a Argentina como un país con una dinámica política subnacional polar (o de “fragmentación regionalmente desequilibrada”, como proponen Navarro y Varetto, 2014). Lo que alienta a dividir al conjunto de provincias en los dos grupos antes mencionados: distritos centrales, más competitivos, y distritos periféricos, más estables o concentrados. Es difícil decidir (y no hay acuerdo entre los autores) por donde trazar la línea divisoria. En este trabajo

¹⁵ A modo de ejemplo, *la diferencia entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Ciudad de Buenos Aires vs. Formosa, año 1997 –ProvInfo, 2005) es de 11,6 a 1 mientras que en Estados Unidos y Canadá esta diferencia es del orden de 2 a 1 (U.S. Census Bureau, 2003; Statistics Canada, 2003)”* (Cao y Vaca, 2006:1).

proponemos, siendo conscientes de la atipicidad de algunos casos y los límites del indicador, una clasificación sobre la base de la alternancia de partidos en el poder ejecutivo provincial. Al día de hoy 7 de las 24 provincias argentinas, casi un tercio del total, tuvieron gobiernos ejecutivos del mismo signo político durante los 28 años de democracia que van desde octubre de 1983 hasta octubre de 2011: Santa Cruz, La Rioja, Formosa, Jujuy, San Luís y La Pampa (con victorias consecutivas del Partido Justicialista) y Neuquén (del Movimiento Popular Neuquino). Otras cinco, Buenos Aires, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Río Negro, tuvieron alternancia solo en una ocasión.

El objetivo de esta clasificación es caracterizar sus sistemas de partidos con algunos rasgos idiosincráticos. Podemos enumerar, a continuación, algunos ya propuestos por la literatura:

- *Interdependencia*: Los sistemas partidarios subnacionales periféricos son parte de un todo denominado sistema partidario multinivel (Calvo y Escolar, 2005) o federalizado (Gibson y Suarez Cao, 2010), el cual se caracteriza por dinámicas tanto autónomas como interactivas. Esta interdependencia otorga a los sistemas subnacionales una particularidad sustantiva, basada principalmente en las interconexiones institucionales y las lógicas multinivel típicas del estado federal (Gibson, 2004:8).
- *Autonomía limitada*: En esta interacción con otras arenas políticas en el marco de un sistema multinivel, sus líderes presentan una sensible (y variable) capacidad de resguardar sus fronteras e impedir intervenciones directas por parte de los actores políticos nacionales (Gibson, 2004).
- *Sistemicidad*: Son auténticos sistemas de partidos, identificables, con procesos propios y con resultados específicos y tienen las principales características que los autores tradicionalmente han atribuido a los sistemas de partidos nacionales (Gibson y Suarez Cao, 2010).
- *Situación periférica*: Se enmarcan, comparativamente con sistemas de partidos de otros distritos del mismo sistema multinivel, en contextos económicos de capitalismo rezagado (Gervasoni, 2010) y territorialmente distanciados de los núcleos de crecimiento económico.
- *Baja institucionalización*: Al igual que el resto de los sistemas de partidos de los países de democratización tardía, y en comparación con los sistemas de los países centrales, presentan una débil estructura de clivajes y un electorado más disponible así como un contexto de competencia caracterizado por mayor incertidumbre e inestabilidad (Kitschelt 1992, Chibber 1997, Mair 1997, Mainwaring y Torcal 2005 y Mainwaring y Zoco 2009).

El objetivo de mi trabajo es proponer un atributo adicional de estos sistemas de partidos el cual denomino “aparente congelamiento”, ya que analizando los resultados de la competencia electoral, los sistemas subnacionales periféricos parecieran haber entrado en una inercia hacia la estabilidad. Sin embargo, si la dominación ejercida por un partido provincial hegemónico refleja restricciones reales a todo tipo de competencia política, es una cuestión empírica que est  aún sujeta a comprobación

(Gibson y Suarez Cao, 2010:20). En conclusión, mi propuesta es indagar si una de las particularidades de estos sistemas es el establecimiento de un patrón de competencia que tenga que ver con los rasgos idiosincráticos antes enumerados (interdependencia, autonomía limitada, sistemicidad, situación periférica y baja institucionalización). La conjunción de este grupo de características, ¿provoca incentivos hacia un sistema de partidos aparentemente congelado y de partido predominante? Y si ello fuera así, ¿Cuáles son las prácticas (tácticas y estrategias) que despliegan estos partidos para sostener su poder?. Y finalmente, ¿de qué modo mantienen su hegemonía si no es a través del manejo de una estructura de clivajes enraizada? Para ello, haré un análisis aplicado del enfoque de la autonomía relativa de los partidos a un estudio de caso: la provincia de Jujuy.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA SELECCIÓN DEL ESTUDIO DE CASO

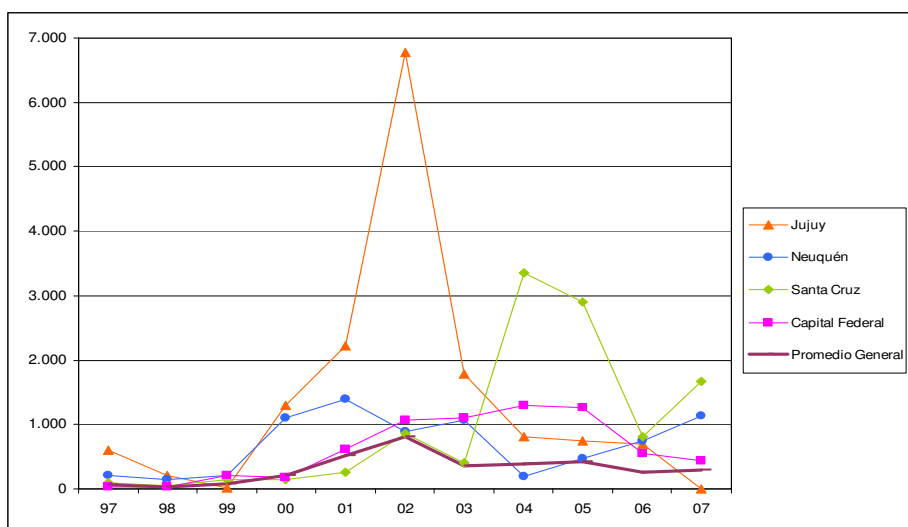
Teniendo en cuenta que mi universo de casos son aquellas provincias donde puede evidenciarse una concentración de poder mantenida a lo largo del tiempo, el mismo puede configurarse (con las salvaguardas anteriormente comentadas) con los distritos donde no ha habido alternancia de signo político en el gobierno durante un período prolongado. Siete de las veinticuatro provincias argentinas tuvieron gobiernos ejecutivos del mismo signo político durante los últimos años de democracia: Santa Cruz, La Rioja, Formosa, Jujuy, San Luís, La Pampa y Neuquén. Otras cinco, Buenos Aires, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Río Negro, tuvieron alternancia solo en una ocasión. Entre estos distritos nos interesan particularmente aquellos que han sufrido graves dislocaciones sociales y episodios sostenidos de protesta social, elementos que, según la literatura expuesta, podrían haber provocado un realineamiento de su sistema de partidos.

Sobre la base de los datos disponibles para el período 1997-2007 identifiqué una serie de provincias con mayor incidencia de la movilización social¹⁶. Para ello, he ponderado la cantidad de acciones de protesta por la población de cada distrito, obteniendo cantidad de acciones por cada 10.000.000 hab. Al hacerlo, obtengo que el promedio nacional es 311,7 y que las provincias con mayor número proporcional de eventos son: Jujuy con 1.378,74, seguida de Santa Cruz con 973,90. Los resultados de movilización social evidenciados para la provincia de Jujuy muestran una gran diferencia con el segundo caso (Santa Cruz), así como hay gran distancia entre los datos de ambas con la serie que sigue a continuación: Neuquén con 686 y Capital Federal con 617¹⁷. Catamarca, Salta y Entre Ríos, con valores muy similares entre sí (alrededor de 380) inauguran un tercer grupo.

¹⁶ He trabajado, para medir la protesta social en Argentina, con las **acciones de corte de ruta o de vía pública** según la base de datos del Centro de Estudios Nueva Mayoría (C.E.N.M., www.nuevamayoria.com), que las computa provincia por provincia, según son publicadas por los más importantes diarios nacionales y provinciales. El período para el cual existen datos es 1997-2007. Existe una base de datos alternativa que mide eventos similares recopilado por GEPSA – Instituto Gino Germani - UBA. Sin embargo ésta es menos representativa que la utilizada previamente, ya que las acciones de protesta identificadas tienen como origen un solo diario de tirada nacional (Clarín) en el cual los hechos ocurridos en las provincias periféricas están subrepresentados.

¹⁷ 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 locales.

**Gráfico 1. Cortes de ruta. Promedio anual ponderado por provincia.
Provincias con valores más altos y promedio nacional.**



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.

Si hacemos coincidir los eventos de nula alternancia en el gobierno provincial y alta movilización social, encontramos que la provincia de Jujuy se presenta como uno de los distritos provinciales que mejor escenario despliega para el análisis propuesto anteriormente.

4. CIERRE

A partir del marco teórico desplegado en la presente ponencia, mi tesis de doctorado se organizará del siguiente modo. En primer lugar, se analizará el sistema de partidos de la provincia de Jujuy desde una óptica estructural, tanto económica (dando cuenta de su contexto específico) como institucional (analizando el entramado de reglas federales en busca de un mayor o menor grado de autonomía, y provinciales, electorales y otras, para detectar sesgos que promuevan una mayor o menor competencia a nivel provincial). El objetivo es identificar el modo en que los rasgos idiosincráticos previamente estilizados influyen en la configuración del sistema de partidos. Subsecuentemente, realizaré una génesis histórica los principales partidos provinciales, como actores fundamentales en este proceso, partiendo desde la instauración de la primera democracia pero concentrándome en su consolidación en el período que abarca desde el cambio de régimen hasta 2011. Al hacerlo, trataré de determinar, sobre la base de entrevistas a actores locales y el análisis de datos de archivo, que el mantenimiento de la hegemonía de los partidos políticos provinciales no puede justificarse tan solo por características estructurales, sino que es necesaria una intervención política sostenida y un aprovechamiento de las oportunidades, rupturas y coyunturas críticas por los partidos provinciales. Todo ello permitirá caracterizar modos de estructuración que develen el aparente congelamiento del

sistema de partidos. El trabajo culminará con mis conclusiones y con la identificación de futuras líneas de investigación.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Behrend J. (2007) "Democratic Argentina and the 'Closed Game' of Provincial Politics: Protest and Persistence", PhD Thesis, University of Oxford.
- _____ (2011) "The Unevenness of Democracy at the Sub-national Level: Provincial Closed Games in Argentina" *Latin American Research Review*, Vol. 46, No. 1.
- _____ (2011b) "Introducción: política subnacional y democracia", *Revista SAAP*, Vol. 5, N° 2, Noviembre 2011.
- Benton, A.L. (2003) "Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino", *Política y Gobierno* Vol. X . Núm. 1 . I semestre de 2003.
- Bobbio, N. (1989) "Democracy and Dictatorship: Nature and Limits of State Power". Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bornschiefer, S. (2009). "Cleavage politics in old and new democracies". *Living Reviews in Democracy*, 1.
- Calvo, E. y Abal, J. (2001) "El Federalismo Electoral Argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina" Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires - Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005) "La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral" Ed. Prometeo.
- Cao, H. et al. (2003) "Clasificaciones y agrupamientos de Provincias y Territorios de la República Argentina". Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006) "Desarrollo regional en la Argentina: la vigencia de un centenario patrón de asimetría regional", *Revista EURE Volumen XXXII N° 95* - Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile - Santiago de Chile, Mayo de 2006.
- Cavarozzi, M. y Casullo, E. (2002) "Los partidos políticos en América Latina hoy: consolidación o crisis?" en Cavarozzi, M. y Abal Medina, J. (eds.) "El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos tras la década del neoliberalismo". Rosario: Homo Sapiens.
- Cornelius W.A. (1999) "Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System" en "Subnational Politics and Democratization in Mexico" ed. Cornelius, W.A., Eisenstadt T.O. y Hindley J, La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Chibber, P. y Torcal, M. (1997) "Elite Strategy, Social Cleavages and Party Systems in a New Democracy: Spain", *Comparative Political Studies* 30 (1), 27-54.
- Daalder, H. y Mair, P. (1983) *Western European Party Systems: Continuity and Change*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Dahl R. (1971) "La Poliarquía: participación y oposición", Yale University Press, Tecnos, 2ª edición 1997.
- Delamata, G. "De los estallidos provinciales a la generalización de las protestas en Argentina" *Nueva Sociedad* 182, Pag. 121.
- Diamond, L. (2002) "Thinking About Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, April 2002, p. 25
- Durazo Herrmann, J. (2006) *Subnational Politics and Regime Change in Mexico*. PhD Thesis. McGill University, Montreal.
- _____ (2010) "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca" in: *Journal of Politics in Latin America*, 2, 2, 85-112.
- Falletti T. (2010) "Decentralization and Subnational Politics in Latin America", Cambridge University Press.
- Farinetti, M. (2005) "Violencia y risa contra la política en el santiagueño. Indagación sobre el significado de una rebelión popular" en Schuster, Federico L., Federico Naishtat, Gabriel Nardacchione y Sebastián 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 Favaro, O. "Neuquén: la construcción de un orden estatal", Neuquén, Universidad Nacional del Comahue.

- FIEL (1993) "Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina", Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Fox, J. (1994) "Latin America's Emerging Local Politics," *Journal of Democracy*, 5 (April 1994), 105–16.
- Gervasoni C. (2010a) "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", *World Politics* 62(2).
- _____ (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).
- _____ (2011) "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales", *Journal of Democracy*.
- Gibson, E. (1996) "Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective", Johns Hopkins University Press.
- _____ (2004a) "Federalism and Democracy in Latin America", Johns Hopkins University Press.
- _____ (2004b) 'Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes', Annual Meeting of the American Political Science Association.
- _____ (2005) "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries". *World Politics* 58(1).
- Gibson, E., Calvo, E., y Falleti, T. 2004a. "Reallocative Federalism: Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere". en Gibson, E. (ed.) "Federalism and Democracy in Latin America", John Hopkins University Press: Baltimore and London.
- Gibson, E. y Falleti Tulia. 2004b. "Unity by the stick" en "Federalism and Democracy in Latin America", Johns Hopkins University Press: Baltimore and London.
- Gibson, E. y Suarez-Cao, J. 2010. "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and an Empirical Application to Argentina".
- Giddens, A. 1976. "New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretive Sociologies". London: Hutchinson.
- _____ 1979. "Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis". Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- _____ 1981. "A Contemporary Critique of Historical Materialism. Volume 1: Power, Property and the State". London: Macmillan.
- _____ 1984. "The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration". Berkeley and Los Angeles: University of California Press. Goffman.
- Giraudy, A. (2010) "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico" in: *Journal of Politics in Latin America*, 2, 2, 53-84.
- González L. (2013) "The Power of Governors: Conceptualization, Measurement, and Comparative Analysis for Argentina and Brazil" 1ra edición-San Martín: UNSAM EDITA de Universidad Nacional de Gral. San Martín.
- Halperin Donghi, Tulio (1969) "Historia contemporánea de América Latina", Alianza Editorial, 13ª edición 1996.
- Huntington, S. P. (1994) "La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX".
- Jones, Mark P. 2002. "Legislator Behavior and Executive-Legislative Relations in Latin America", *Latin American Research Review*, 37(3): 176-188.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller and Mariano Tommasi. 2002. "Amateur Legislators - Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System", *American Journal of Political Science*, 46(3): 656-669.
- Jones, Mark P. and Scott Mainwaring. 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*, Vol. 6, July 1995.
- 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. Jr. (1984) "Southern politics in state and nation", University of Tennessee Press.
- Kindgard A. (2003) "Ruptura partidaria, continuidad política. Los 'tempranos' orígenes del peronismo jujeño" en Macor, D. y Tcach, C. "La invención del peronismo en el interior del país", Ed. Universidad Nacional del Litoral.
- _____ (2009) "La política jujeña en los noventa: partidos y actores de poder" en Lagos, M. (2009) "Jujuy bajo el signo neoliberal. Política, sociedad y cultura en la década de los noventa", Ed. Universidad Nacional de Jujuy.
- Leiras, Marcelo. 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.
- Lipset S. M. y Rokkan R. eds. (1967) "Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives", NY Free Press.
- 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.
- Macor, D. y Tcach, C. (2003) "El enigma peronista" en Macor, D. y Tcach, C. "La invención del peronismo en el interior del país", Ed. Universidad Nacional del Litoral.
- 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.
- 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.
- Mair, P. 1997. "Party System Change. Approaches and interpretations". UK: Oxford University Press.
- Mair, P. y Katz, R. 1997. "Organización Partidaria, Democracia Partidaria y la Emergencia del Partido Cártel" en Peter Mair "Party System Change. Approaches and interpretations". UK: Oxford University Press.
- Malamud, A. y De Luca, M. (2005). "The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003", ponencia presentada en el Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Granada.
- McAdam, D. (1982) "Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970". Chicago: University of Chicago Press. -.
- McAdam D., McCarthy J. & Zald, M. (1982) "Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings", Cambridge Studies in Comparative Perspectives.
- Mc Adam D., Tarrow S. & Tilly Ch. (2001) "Dynamics of Contention", NY, Cambridge University Press.
- Mora y Araujo, M. (1980) "Las bases estructurales del peronismo. En Mora y Araujo, Manuel y Llorente, Ignacio. *El Voto Peronista*. Buenos Aires: Ediciones Sudamericana, 1980. p. 434.
- Núñez, H. (1972) "Federalismo Fiscal y Política Regional: un modelo analítico" en Revista Económica. Universidad Nacional de La Plata. Vol. 18, N°3, Octubre - Diciembre 1972, p. 323-351. La Plata: Ediciones Universidad Nacional de La Plata.
- Morlino, L. (2009) "Democracias y democratizaciones" Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Moscovich, L. (2012) "From Top To Bottom (and Back To The Top Again): Federal Spending, Subnational Coalitions, and Protests in Argentina, 2002–2006" in: Journal of Politics in Latin America, 4, 1, 35-72.
- Novaro, M. (2001). *Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)*. J. Lanzaro (Ed.). Clacso.
- O'Donnell, G. (1993) "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas" Desarrollo Económico. Vol. XXXIII N° 130.
- O'Donnell G., Cullen J. V. y Iazetta O. (eds.) (2004) "The Quality of democracy: theory and applications". Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Ollier, M. (2010) "El liderazgo político en democracias de baja institucionalización (el caso del peronismo en la Argentina)", Revista de Sociología, n° 24, pag. 127-150.
- Panbianco, A. (1990) "Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos". Madrid: Alianza. Pp. 487-512.
- Piven, F. y Cloward, R. (1977) "Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail", NY, Vintage.
- Przeworski, A. (1985) "Capitalism and Social Democracy". Cambridge: 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.
- Rodden, J. (2006) "Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism". Cambridge University Press.
- Sartori, G. (2005) "Partidos y sistemas de partidos", Alianza Editorial.
- Sewell Jr., William H. (1992) "A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation", American Journal of Sociology 98 (1): 1-29.
- Snyder, R. (2001). "Scaling Down: The Subnational Comparative Method", Studies in Comparative International Development, 36 (1), págs. 93-110.

- 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, 12-16 de julio.
- Stepan, William H. (2004) "Toward a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism and Democracy: Beyond Rikerian Federalism" en Gibson, E. (ed.) "Federalism and Democracy in Latin America" The John Hopkins University Press: Baltimore and London.
- 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: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Suárez Cao, Julieta (2011): "¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina"; en *Revista SAAP*; Vol. 5, N° 2, noviembre 2011; pp. 305-321.
- 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. Pp. 21-74.
- Teruel, A. y Lagos, M. (2006) "Jujuy en la historia. De la colonia al siglo XX", Ed. Universidad Nacional de Jujuy, 2ª edición 2010.
- Tilly, Ch. (1978) "From Mobilization to Revolution", Reading, MA: Addison-Wesley.
- Tilly, Ch. y Tarrow, S. (2006) "Contentious politics" Paradigm Publishers.
- Tilly, Ch. y Wood, L. (2010) "Los movimientos sociales, 1768-2008: desde sus orígenes a Facebook". Barcelona: Crítica.
- Ware, A. (2004) "Partidos políticos y sistemas de partidos" Ed. Itsmo. Madrid
- Warren, M. (2002) "Democracy and Association". Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Whitehead, L. (2002) "Democratization: Theory and Experience", *Oxford Studies in Democratization*.