



# LA DEMOCRACIA EN LAS PROVINCIAS: UN BALANCE DE TRES DÉCADAS

por **JACQUELINE BEHREND**

*Investigadora del CONICET. Profesora de la Escuela de Política y Gobierno, UNSM*



LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA A NIVEL NACIONAL NO SIGNIFICÓ NECESARIAMENTE UNA DEMOCRATIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO A NIVEL PROVINCIAL. A LO LARGO DEL PAÍS, LOS NIVELES DE CONCENTRACIÓN DE PODER Y PARTICIPACIÓN SON MUY DESPAREJOS. A CONTINUACIÓN, UN REPASO POR LOS CASOS PARADIGMÁTICOS A TREINTA AÑOS DE LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA.



**Q**ué efectos tiene el federalismo sobre la democracia? Y, más específicamente, ¿qué efectos ha tenido el federalismo en la democracia argentina en los últimos treinta años? La Argentina es un país geográficamente desparejo, tanto en su desarrollo económico como en su densidad de población, y también en los niveles de democratización. Esto no es sorprendente: la Argentina es un país federal y en los países federales cada provincia tiene cierta autonomía política. Esta autonomía puede implicar un diseño institucional variado, constituciones y leyes diferentes, y prácticas políticas diversas. La transición a la democracia en 1983 abrió una diversidad de escenarios en las provincias argentinas. Mientras que a nivel nacional lo que primó fue el bipartidismo, en las provincias se observó una gran variedad: en algunas provincias el peronismo ganó la gobernación, en una menor cantidad ganó el radicalismo y en otro grupo de provincias volvieron al poder los partidos provinciales que habían dominado la política local antes de la dictadura militar. En los últimos años, el peso de los gobernadores como actores políticos nacionales cobró una gran importancia y la mayor parte de los presidentes electos desde la transición a la democracia antes fueron gobernadores provinciales o

jefes de gobierno.

Hasta hace algunos años, cuando se hablaba de democratización generalmente se hacía referencia a la democratización de un país entero y se suponía que una vez que ocurría una transición a la democracia a nivel nacional, el país entero se democratizaba. Esta concepción de los procesos de democratización empezó a cambiar en la última década, sobre todo a partir del surgimiento de una nueva agenda de investigación que propuso bajar la escala de observación y poner en diálogo dos cuerpos teóricos que generalmente no se tocaban: el de los estudios sobre federalismo y el de los estudios sobre la democratización. Y una de las preguntas que guió estas investigaciones fue: ¿cómo pensar la democracia –y los procesos de democratización– en países federales donde existen distintos niveles de gobierno con cierta autonomía política? Y también: ¿cómo entender las tensiones entre los procesos políticos nacionales y los procesos políticos subnacionales? Los estudios sobre la democratización subnacional, entonces, buscan entender la manera dispar en que la democracia se puede extender dentro de un mismo país que es democrático a nivel nacional, es decir, que ha tenido una transición a la democracia.



*Así como no existe una única causa que explique las variaciones en la calidad democrática y el ejercicio de los derechos dentro de un mismo país federal como la Argentina, tampoco existe una única receta o un camino de pocos pasos para inducir la mayor democratización de las provincias que caen por debajo de la media nacional.*

### **Variedades de democracia**

Un primer paso de los estudios de democratización subnacional fue identificar la variación que existía a nivel subnacional en procesos que anteriormente se habían analizado sólo desde una óptica nacional. Guillermo O'Donnell hablaba de "zonas marrones" para referirse a las diferencias territoriales en el ejercicio de la democracia. En este marco, muchos académicos señalaron que mientras que en las provincias más grandes como Buenos Aires, la Capital Federal, Santa Fe, Córdoba y Mendoza había sistemas políticos muy competitivos y pluralistas, en otras provincias, como por ejemplo Santiago del Estero, San Luis, Catamarca, Corrientes, Neuquén, Santa Cruz o Salta (por nombrar sólo algunas), las dinámicas políticas eran muy distintas. Una distinción importante es la existencia de familias políticas en algunas provincias más chicas. En algunos casos, como en Santiago del Estero, San Luis, Catamarca, Corrientes o Neuquén, los gobernadores electos en 1983 pertenecían a familias con una larga tradición en la política provincial. Y durante la primera década o década y media de democracia estas familias se afianzaron más en el poder provincial, hasta que algunas, como los Saadi en Catamarca, los Romero Feris en Corrientes y los Juárez en Santiago del Estero, perdieron el poder después de crisis políticas locales e intervenciones federales. En otros casos, surgieron familias políticas nuevas a partir de la transición a la democracia (por ejemplo, en Santa Cruz o en San Juan) o, incluso, después de intervenciones federales (en Corrientes o en Santiago del Estero). La importancia de las familias políticas es un fenómeno que no se limita a un solo partido político: puede verse en el peronismo, en el radicalismo y en los partidos provinciales. También hay otros casos, como Formosa, donde los gobernadores han sido reelectos por varios períodos consecutivos y el juego político permanece cerrado y poco competitivo. Si uno se pregunta por la relación entre federalismo y democracia, entonces, tiene que tomar en cuenta que en un país federal la transición a la democracia difícilmente sea un proceso homogéneo, en un solo paso inmediato e irreversible. Más bien, lo que se podría pensar es que la democratización a nivel nacional estableció un piso mínimo de democracia en las 24 provincias

argentinas (incluyendo entre ellas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y que, luego, cada provincia se movió en distintas direcciones. Esto no ocurrió sólo en la Argentina; lo mismo podría decirse de Brasil, de México o de democracias de la primera y segunda ola, como Estados Unidos y la India.

Los trabajos académicos recientes han atribuido esta disparidad territorial de la democracia a varias causas: las relaciones intergubernamentales, la redistribución fiscal, los sistemas electorales provinciales, la geografía y los procesos políticos propios de cada provincia. Es difícil pensar que una de estas variables pueda dar cuenta por sí sola de la variación territorial de la democracia. Más bien, tiene sentido pensar que la variación de la democracia es multicausal y se da por una combinación de variables que actúan conjuntamente y se refuerzan mutuamente. Hay varias áreas en las que podemos observar diferencias en el desempeño democrático de las provincias. Una es la arena electoral, donde hay provincias que son más o menos competitivas y pluralistas. Otra es el ejercicio de los derechos humanos y la democratización de las policías provinciales. Otra es el acceso a la Justicia y la independencia de los sistemas judiciales provinciales del poder político. También hay diferencias importantes en la concentración económica y el acceso a oportunidades de negocios en las distintas provincias, sobre todo en las provincias más chicas donde la estructura económica está menos diversificada y la actividad económica se realiza al amparo del Estado provincial. Incluso en la concentración de los medios de comunicación hay grandes diferencias entre las provincias.

Todo esto nos lleva a pensar un escenario complejo, variado y que sigue distintas trayectorias. Este panorama diverso de la política provincial ha persistido a lo largo de las tres décadas desde el retorno a la democracia y las provincias han avanzado en direcciones diferentes. Algunas provincias que empezaron con sistemas políticos competitivos fueron cerrando el juego político y las elecciones se volvieron menos competitivas. En estos casos, hubo estructuras y prácticas menos democráticas que se desarrollaron *después* de la transición a la democracia y que florecieron en parte debido a la autonomía relativa que el sistema federal otorga a todas las provincias. Otras provincias mantuvieron sistemas políticos oligárquicos. Y otras provincias desarrollaron sistemas políticos cada vez más pluralistas, donde una variedad de actores influye en los resultados políticos.



## Intervención federal y democracia

Una pregunta importante es cómo ocurre el cambio político a nivel subnacional; es decir: ¿cómo se puede lograr la profundización de la democracia en las provincias que son menos competitivas, menos pluralistas y donde el ejercicio de los derechos políticos y civiles se ve más restringido? El politólogo norteamericano Edward L. Gibson, por ejemplo, plantea que en los países federales el gobierno central interviene regular y sustantivamente en los asuntos subnacionales de distintas maneras, y que el mecanismo de la intervención federal puede ser utilizado como una vía hacia la democratización subnacional. En base a la experiencia argentina, ¿qué conclusiones se podrían derivar de este planteo?

Históricamente, la intervención federal ha sido uno de los mecanismos que el gobierno federal ha utilizado para provocar cambios y realineamientos políticos en las provincias. La Constitución nacional establece que las provincias pueden ser intervenidas por el gobierno federal para garantizar la forma republicana de gobierno, repeler invasiones externas o a pedido de sus autoridades para sostenerlas o restablecerlas (art. 6 de la Constitución nacional). Sin embargo, a lo largo del siglo XX, las intervenciones federales fueron mayormente utilizadas para provocar realineamientos partidarios, resolver disputas entre facciones o asegurar la elección de un aliado político.

A partir de la transición a la democracia, el gobierno federal

intervino en las provincias en situaciones extremas, cuando se desencadenaron crisis políticas locales o hubo violaciones a los derechos humanos que captaron la atención de los medios de comunicación nacionales. Sin embargo, el desarrollo político de las provincias que fueron intervenidas a partir de 1983 desafía la presunción de que la intervención federal necesariamente lleve a la democratización subnacional. En estos 30 años de democracia, cuatro provincias fueron intervenidas por el gobierno federal, dos de ellas en dos oportunidades: Catamarca (1991), Santiago del Estero (1991 y 2004), Tucumán (1991) y Corrientes (1992 y 1999). Con la excepción de Tucumán, que fue intervenida por motivos partidarios y facciosos, todas las intervenciones ocurrieron en medio de fuertes crisis políticas provinciales. En los casos de Catamarca, Santiago del Estero (2004) y Corrientes (1999), las provincias fueron intervenidas después de movilizaciones sociales masivas y de casos de violaciones a los derechos humanos.

En Catamarca, la intervención federal llegó después de movilizaciones pidiendo el esclarecimiento del crimen de la adolescente María Soledad Morales, que estaba vinculado a jóvenes pertenecientes a la elite política local. En Corrientes, la intervención de 1999 fue declarada por el presidente Fernando de la Rúa en su primera semana de gobierno, después de meses de movilizaciones, de parálisis del gobierno provincial y una profunda crisis política. La declaración de intervención fue acompañada por la

*La Argentina es un país federal y en los países federales cada provincia tiene cierta autonomía política. Esta autonomía puede implicar un diseño institucional variado, constituciones y leyes diferentes, y prácticas políticas diversas.*





Gendarmería, que reprimió violentamente a los manifestantes y dejó un saldo de dos muertos y 25 heridos. En Santiago del Estero, la intervención de 2004 fue declarada después de movilizaciones masivas que exigían justicia ante el hallazgo de los cuerpos de dos mujeres jóvenes que habían sido asesinadas por la policía secreta de la provincia.

¿Qué cambios hubo en las prácticas políticas a partir de la intervención federal en el corto y en el largo plazo? Es decir, ¿qué cambios políticos podemos esperar a partir de un shock externo como lo es una intervención federal? En los tres casos, la intervención federal estuvo acompañada de un discurso “democratizador”. Y en los tres casos hubo alternancia partidaria en las elecciones que siguieron a la intervención.

En Catamarca, después de la intervención fue electo Arnoldo Castillo, de la UCR, que pertenecía a una familia política tradicional de la provincia y había sido gobernador durante la dictadura militar. Al concluir dos mandatos como gobernador, lo sucedió su hijo Oscar Castillo, quien estuvo al frente del Ejecutivo provincial durante un período y, a su vez, fue sucedido por otro radical. En términos electorales, la hegemonía de los Saadi fue reemplazada por una hegemonía de la UCR que duró veinte años y, durante los primeros doce años, por una nueva dinastía familiar, la de los Castillo. Curiosamente, en 2011 fue electa una nueva gobernadora, Lucía Corpacci Saadi, perteneciente a la familia Saadi. Así como la alternancia electoral no alcanza para afirmar que una provincia o un país se han vuelto más democráticos, la existencia de familias políticas arraigadas en los distintos partidos políticos tampoco alcanza para decir que hay poca democracia. Sin embargo, esto nos habla de una elite política reducida y quizá de una falta de pluralismo.

La intervención en Corrientes fue distinta de la de Catamarca o Santiago del Estero, ya que se trataba de una crisis política profunda y movilizaciones masivas, pero no había habido una violación a los derechos políticos o civiles. En este caso, las violaciones a los derechos humanos fueron responsabilidad del gobierno federal y ocurrieron a manos de la Gendarmería. Corrientes fue el único caso de los tres donde el gobierno nacional logró el objetivo de que un aliado político resultara electo. También fue la intervención más larga (dos años) y en 2001 el radical Ricardo Colombi fue electo gobernador. A Colombi lo sucedió su primo Arturo Colombi en 2005 y, luego, en 2009, volvió a la gobernación Ricardo Colombi y fue reelecto en 2013. En términos electorales, entonces, la caída del Pacto Autonomista Liberal y del PANU en Corrientes implicó el establecimiento de una nueva familia política en el poder, la familia Colombi. En este caso, las prácticas políticas de familias en el poder, acuerdos de elite y de competencia limitada se reprodujeron con el cambio de partido. Santiago del Estero es un caso paradigmático y fue considerado por algunos autores como un caso de “autoritarismo subnacional”. Allí no existía una estructura de familias políticas como en Corrientes o Catamarca, sino un caudillo, Carlos Juárez, que gobernó tanto personalmente como en las sombras, y luego delegó el poder en su esposa. Juárez tenía una policía secreta y un aparato represivo paraestatal que quedó expuesto con los crímenes de La Dársena en 2003. Después de la intervención federal, fue electo un gobernador radical, Gerardo Zamora, con el apoyo de una coalición amplia que incluyó a sectores del peronismo. En lo que respecta al ejercicio de los derechos civiles y políticos, el aparato represivo del juarismo fue desmantelado por la intervención federal. Sin embargo, en términos electora-

*Hasta hace algunos años, cuando se hablaba de democratización generalmente se hacía referencia a la democratización de un país entero y se suponía que una vez que ocurría una transición a la democracia a nivel nacional, el país entero se democratizaba. Esta concepción de los procesos de democratización empezó a cambiar en la última década.*

les, el poder que concentró Zamora a partir de 2005 fue mayor al que tenía Juárez y, luego de una reforma constitucional, Zamora fue reelecto por un segundo período. En octubre de 2013, el gobernador intentó burlar la Constitución provincial y presentarse a un tercer mandato consecutivo. Para ello, fue habilitado por el Superior Tribunal de Justicia provincial, lo cual evidencia la falta de independencia de la Justicia del poder político provincial. En este caso, la intervención de la Corte Suprema de la Nación fue decisiva y anuló las elecciones a gobernador. Y como muestra de que las prácticas políticas pueden sobrevivir a los cambios institucionales y partidarios, el gobernador designó a su esposa como candidata para sucederlo en el cargo.

La provincia de San Luis es un caso interesante para analizar en este contexto, ya que en 2005, luego de movilizaciones masivas contra el gobierno de los Rodríguez Saá y de una serie de escándalos institucionales como la existencia de dos intendencias paralelas en la ciudad de San Luis y la denuncia de una fiscal de que había sido obligada a firmar su renuncia anticipada al asumir el cargo, el gobierno nacional y el Congreso evaluaron la posibilidad de intervenir la provincia. Sin embargo, tanto el gobierno como el Congreso decidieron no llevar adelante la intervención, ya que se evaluó que el costo político de hacerlo sería más alto que los beneficios. El gobernador Alberto Rodríguez Saá tenía un índice alto de aprobación en la provincia y los sondeos indicaban que volvería a ganar las elecciones después de una hipotética intervención federal. Aquí también fue la Corte Suprema de la Nación la que resolvió en parte la disputa, al obligar al gobierno provincial a reconocer las elecciones que había ganado el peronismo disidente en la capital provincial y poner fin a la doble intendencia.

### **La democratización subnacional: un proceso abierto y de largo plazo**

¿Qué nos muestran estos tres casos de intervención federal en tres provincias donde había serios cuestionamientos a los procedimientos democráticos (algunos con mayor o menor gravedad que otros)? En primer lugar, nos muestran que algunas prácticas políticas, como ser la política de familias o la existencia de oligarquías locales, no desaparecen de un día para el otro con una transición a la democracia a nivel nacional o con una intervención federal provincial. También nos muestran que las prácticas de concentración del poder político –tanto electoral como de control de otros poderes, como ser la Justicia provincial– son prácticas muy arraigadas y que permean tanto al oficialismo como a la oposición. Es decir, no se modifican de un día para el otro con un cambio de signo partidario. Sí es más probable que la intervención del gobierno federal ponga fin a violaciones flagrantes a los derechos humanos, como ocurrió en Catamarca y Santiago del Estero. Sin embargo, la reforma de otras prácticas políticas o instituciones como la policía, la Justicia, la estructura de control de los medios de comunicación, y el vínculo entre actores económicos y Estados provinciales es algo que probablemente sea más difícil de lograr con una intervención federal y que, si ocurre, suceda como parte de un proceso de construcción de largo plazo.

Así como no existe una única causa que explique las variaciones en la calidad democrática y el ejercicio de los derechos dentro de un mismo país federal como la Argentina, tampoco existe una única receta o un camino de pocos pasos para inducir la mayor democratización de las provincias que caen por debajo de la media nacional.