



Notas sobre la autonomía provincial en contextos de inestabilidad política

Notes about provincial autonomy on political instability contexts

Cintia RODRIGO¹

Recibido: 1.5.10

Recibido con modificaciones: 21.9.10

Aprobado definitivamente: 4.10.10

RESUMEN

Este artículo se organiza alrededor de la pregunta por la autonomía de las provincias argentinas en contextos de inestabilidad política. Para abordar la temática, se consideran dos coyunturas críticas que ocurrieron en San Juan en el último período democrático, las cuales fueron resueltas por una vía alternativa a la intervención federal: el juicio político al gobernador. El artículo se estructura en dos grandes partes, la primera presenta un breve repaso histórico sobre el modo de relación entre escalas de gobierno en Argentina, y las transformaciones recientes que presenta. La segunda parte indaga sobre las características centrales de las situaciones de crisis que se registraron en la provincia de San Juan en 1992 y 2002, considerando centralmente las tomas de posición de los distintos actores.

Palabras clave: autonomía-crisis política-escalas de gobierno-juicio político.

ABSTRACT

This article addresses the question of autonomy on Argentine provinces in contexts of political instability. Two critical situations that took place in San Juan are taken into account. Both of them were solved by impeachment, an alternative way to the federal intervention. This article has two parts. First, a brief historical review is made on the relationship of different levels of government in Argentina, and its recent transformations. Then, the article considers the principal characteristics of crisis situations in San Juan (1992 and 2002), focusing in the “take of position” of different actors.

Keywords: autonomy-political crisis-levels of government-impeachment.

RESUMO

Este artigo se organiza ao redor da pergunta pela autonomia das províncias argentinas em contextos de instabilidade política. Para abordar a temática, consideram-se duas conjunturas críticas que ocorreram em San Juan no último período democrático, as quais foram resolvidas

¹ Magister en Investigación Social por la Universidad de Buenos Aires y Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de San Juan. Doctoranda en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (IIGG/UBA). Correo: cintia_rod@yahoo.com.ar

por uma via alternativa à intervenção federal: o *impeachment* ao governador. O artigo se estrutura em duas grandes partes, a primeira apresenta um breve repasso histórico sobre o modo de relação entre escalas de governo na Argentina, e as transformações recentes que apresenta. A segunda parte indaga sobre as características centrais das situações de crise que se registraram na província de San Juan em 1992 e 2002, considerando centralmente as tomadas de posição dos distintos atores.

Palavras chave: autonomia-crise política-escalas de governo- impeachment.

SUMARIO

I. Introducción. II. La relación nación-provincias en Argentina. III. Coyunturas críticas en la provincia de San Juan. IV. A modo de conclusión. V. Bibliografía.

I. Introducción.

“En cada Estado, pues, el pueblo está sometido a dos poderes, a dos órdenes de leyes distintas, soberano cada uno en su esfera propia: el uno federal, nacional, principalmente externo en su jurisdicción; el otro, interno y local (...) los poderes de los Estados son exclusivos en las materias de su competencia: el Gobierno nacional nada tiene que ver con el régimen interno”

Carlos Tejedor²

Este artículo se organiza alrededor de la pregunta por la autonomía de las provincias en contextos de inestabilidad política. El régimen federal argentino establece una división de ámbitos de incumbencia para dos distintos gobiernos que coexisten: el gobierno nacional y el de las 24 jurisdicciones, relativamente autónomas, que componen la república. Una cierta duplicación institucional resulta del diseño institucional argentino, que parece ser una de las causales del carácter problemático que reviste el vínculo entre escalas de gobierno³. La pregunta por la “autonomía” se encuadra en esta tensión permanente, que se hace visible fundamentalmente en contextos de inestabilidad o crisis política⁴.

² Carlos Tejedor “*La defensa de Buenos Aires*”. En *Botana y Gallo (1997)*.

³ Ya que “los cambios de escala implican una comprensión plural de las perspectivas de actores inscriptos en diferentes dimensiones sociales, no necesariamente comunicadas, ni esencialmente diferentes, donde las relaciones entre aquellos que participan de la esfera estatal y de otras circulan y producen intercambios sociales en escenarios permeables y con fronteras a veces difusas” (Frederic y Soprano, 2009: 31).

⁴ Se retoma aquí el análisis de Gibson, quien sostiene “all conflict in national polities takes place in a hierarchy of territorial organizations and arenas. In a large-scale system of territorial governance political institutions are engaged across space. Strategies of political control are thus never limited to any single arena” (2005: 106).

El objetivo de este trabajo es indagar sobre la autonomía provincial, sus características y transformaciones recientes. Para abordar la temática, se escogieron dos coyunturas críticas que ocurrieron en la provincia de San Juan en el último período democrático. En ambos casos, pese a la centralidad del gobierno nacional, se recurrió a un mecanismo autónomo para la resolución de los conflictos internos: la destitución del gobernador mediante juicio político. En este marco, los interrogantes centrales que aborda el trabajo son dos: a) ¿qué posición asumieron los representantes de las distintas escalas de gobierno ante situaciones de crisis política? y, b) ¿qué tipo de autonomía expresan los juicios políticos realizados en San Juan?

El artículo se estructura en dos grandes partes, la primera se ocupa de analizar históricamente el modo de relación entre escalas de gobierno en situaciones de crisis política, intentando dar cuenta de las modificaciones recientes que ha sufrido dicho vínculo. La segunda parte del artículo aborda las características centrales de los procesos de crisis política acontecidos en la provincia de San Juan en 1992 y 2002, considerando centralmente las tomas de posición de los distintos actores que configuraron el modo de procesamiento de los conflictos.

II. La relación nación-provincias en Argentina.

El vínculo entre escalas de gobierno en Argentina es una problemática de la que se han ocupado trabajos ya clásicos, pioneros en el análisis político del federalismo, tales como los de Matienzo (1917) y Rivarola (1908). Estos escritos de principios del siglo XX han mantenido larga vigencia como marcos analíticos para pensar el régimen federal, siendo compartidos por una amplia gama de testigos y actores, aún en años recientes como destaca Botana (2001) al prologar una serie de estudios sobre la temática.

El esquema general para concebir el vínculo entre escalas de gobierno ha jerarquizado el rol del Estado nacional, ya que, por motivos diversos, los gobiernos nacionales intervenían en las provincias: “en el dualismo entre la Nación y las provincias -uno de los arbotantes de la teoría clásica del federalismo- el primero de los dos términos llevaba todas las de ganar. Así argüían los críticos, que culminaba una política de centralización que demolía las autonomías provinciales mediante el ejercicio constante, y en muchas ocasiones abusivo, de la intervención federal” (Botana, 2001: 12).

La intervención federal se pensaba como un mecanismo de control, que permitía dirimir conflictos y reforzar la presencia hegemónica del Poder Ejecutivo Nacional. La imagen que resultó de esa manera de ver las cosas “mostraba a las provincias (en mayor o menor grado según los períodos analizados) como una jerarquía dependiente de las decisiones nacionales que, sin embargo, ofrecía a los presidentes de turno los recursos necesarios para forjar coaliciones electorales y parlamentarias” (Botana, 2001: 15).

Estos análisis cimentan la imagen de los espacios provinciales como ámbitos subordinados y dependientes del gobierno nacional a la hora de dirimir conflictos políticos locales. Descripción que dista de ser arbitraria, ya que se apoya en análisis empíricos del accionar del Estado nacional en situaciones de crisis política.

La sistematización de las intervenciones nacionales en las provincias fue iniciada por Matienzo (1917), quien recopiló las intervenciones federales a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1860 y hasta 1916⁵. Posteriormente, Botana (2001) da cuenta de las intervenciones en un período más reciente de la historia argentina⁶. Ambos análisis permiten dar

⁵ Luego de una detallada descripción el autor afirma que: “desde la reforma de 1860 y sin contar la intervención que fracasó ante la insurrección triunfante de la provincia de Buenos Aires en 1861, el Gobierno federal ha intervenido en esta provincia seis veces hasta 1916, en Catamarca siete veces, en Córdoba dos, en Corrientes seis, en Entre Ríos tres, en Jujuy cuatro, en La Rioja cuatro, en Mendoza tres, en San Juan cinco, en San Luis seis, en Santa Fe cuatro, en Santiago del Estero cinco y en Tucumán tres. La única provincia que no se ha hallado hasta ahora bajo la intervención federal es la de Salta” (Matienzo, 1917: 291)

⁶ La política de intervención federal, según el autor “se acentuó a la vera del primer ensayo democrático de 1916 a 1930 (30 intervenciones); decreció a lo largo de la década del 30 (13 intervenciones); y no amainó durante el período peronista entre 1946 y 1955 (14 intervenciones), ni en el curso de las

cuenta de que el Estado nacional ha accionado directamente para resolver ó neutralizar múltiples situaciones de conflicto, en ámbitos subnacionales, desde el momento mismo de sanción de la Constitución Nacional; accionar que ha tenido lugar tanto en períodos de facto como durante gobiernos democráticos.

Entonces, ¿resulta válido afirmar que, en Argentina, el centralismo prevalece a la autonomía provincial en situaciones de conflicto interno ó crisis política?

Algunos autores (Cao, 2001; Cherny y Vommaro, 2004; Frederic y Soprano, 2009; Sosa, 2009) han comenzado a desarrollar una perspectiva complementaria, que modifica, al menos parcialmente, el modo en que se concebía tradicionalmente el vínculo entre escalas de gobierno. En las últimas dos décadas, coincidentes con el retorno a la democracia, en las cuales se produjeron transformaciones socioeconómicas en Argentina, la relación entre niveles de gobierno parece haber girado hacia una mayor autonomía en la dinámica de los ámbitos políticos provinciales (Cfr. Cherny y Vommaro, 2004).

Los procesos de reforma del Estado y descentralización parecen haber impactado en la capacidad de intervención nacional, y lo que otrora se consideraba una fuerza arrasadora desde la Nación, parece dejar lugar cada vez más a un desarrollo autónomo de las provincias: “la descentralización y el incremento de los recursos han elevado el grado de autonomía de las provincias, convirtiéndolas en espacios en donde pueden desarrollarse políticas sustantivas con alguna independencia de las pautas que fija el gobierno central” (Cao, 2001: 131).

Aunque la “autonomización” política de los espacios provinciales sea objeto de debates, resulta evidente el impacto de las transformaciones estructurales de los ‘90 sobre las relaciones entre escalas de gobierno. El resultado parece ser doble, por una parte se observa una creciente individualización política de los territorios provinciales y, por otra, se constata una profundización de las desigualdades interprovinciales. Ambos aspectos pueden ser entendidos, no como un avance en el “federalismo” y la autonomía provincial, sino como una expresión de la pérdida de poder y del debilitamiento del Estado argentino (Sosa, 2009).

Tendencia que puede constatarse empíricamente en las situaciones de crisis política provinciales, las cuales han comenzado, de manera creciente, a resolverse de modos alternativos a la intervención federal, como se desprende de la sistematización realizada por Carrizo y Galván sobre la inestabilidad política en los presidencialismos argentinos⁷ (Carrizo y Galván, 2006).

Estas autoras construyen una tipología, dando cuenta de situaciones en las cuales se altera el mandato fijo del Ejecutivo debido a conflictos políticos. Situaciones que pueden estar seguidas por distintas salidas: intervención federal, renuncia, juicio político, elecciones anticipadas⁸. El análisis permite concluir que a partir de 1983 la mayoría de las provincias argentinas exhiben alguna clase de inestabilidad, pese a lo cual, la incidencia de las intervenciones federales es marginal (Cfr. Carrizo y Galván, 2006).

En síntesis, se podría afirmar que, pese a que las crisis políticas han sido recurrentes en el último período democrático en las provincias argentinas (Novaro, 1994), las intervenciones federales han decrecido en número a la par que se han incrementado los casos de destituciones mediante juicio político, renunciadas de gobernadores, e inclusive el llamado a elecciones anticipadas, como modos de resolución de los conflictos internos.

presidencias-exceptuada la de Arturo Illia-que, haciendo las veces de meros intervalos, se sucedieron entre 1958 y 1976” (Botana, 2001: 12)

⁷ Las autoras utilizan la denominación de “presidencialismo subnacional” para referirse a los regímenes de gobierno provincial que cohabitan el régimen federal con el “presidencialismo nacional”.

⁸ Para analizar situaciones de inestabilidad política distinguen entre situaciones de inestabilidad total o parcial, según el desenlace que hayan tenido las distintas crisis (Cfr. Carrizo y Galván, 2006).

III. Coyunturas críticas en la provincia de San Juan.

Para profundizar en las consideraciones sobre la autonomía provincial, en este apartado se abordan dos casos de crisis política que se registraron en el último período democrático en la provincia de San Juan⁹. Estos casos se inscriben en la tendencia reciente hacia la resolución de situaciones de inestabilidad política provincial por vías alternativas a la intervención federal, ya que los conflictos internos se resolvieron mediante un mecanismo autónomo: la destitución del gobernador mediante juicio político.

En base a los interrogantes iniciales, en este apartado se busca dar cuenta de las características que asume la autonomía en cada uno de estos casos, considerando fundamentalmente la participación y el posicionamiento de distintos actores en dos momentos sucesivos: a) la gestación del proceso de crisis durante los mandatos de los gobernadores destituidos y b) la visibilización de la crisis a partir del inicio y desarrollo de los procedimientos de juicio político. La descripción que se realiza a continuación está basada en los resultados de un trabajo de análisis de documentos periodísticos y de realización de entrevistas que forma parte de una investigación más amplia¹⁰.

a) 1992

El primer caso de crisis a considerar tuvo como protagonistas a los gobiernos de Jorge Escobar en la provincia (1991-92), y a la administración justicialista encabezada por Carlos Menem en la Nación. El gobernador Escobar puede definirse como un *outsider*, un representante de un nuevo tipo de liderazgo político (Novaro, 1994), y fue el encargado de implementar una serie de medidas que tradujeron el proceso de reformas estructurales implementado desde el gobierno nacional al ámbito provincial. El compromiso con el proyecto liderado por el presidente Menem no eximió a la administración local de recurrentes problemas de recursos, dado el cambio constante en los criterios de redistribución de la coparticipación federal y el carácter fuertemente dependiente de la provincia de las transferencias nacionales (Cao, 2001).

Durante su gobierno, Escobar implementó una serie de polémicas medidas enmarcadas en la Ley de Reforma del Estado, adoptando cabalmente el discurso neoliberal de los '90 y manteniendo un carácter fuertemente proactivo en el proceso de reforma. Entre las medidas más resistidas se ubicaron los despidos masivos en la administración pública, en el marco de un "ordenamiento de la planta de personal"¹¹. Además del congelamiento de vacantes en la administración pública, la provincia asumió tempranamente el traspaso de escuelas nacionales, haciéndose cargo de más de 50 establecimientos educativos, sin que mediaran nuevos recursos financieros. La subordinación a la política nacional significó, entre otras cosas, que San Juan comprometiera su coparticipación para hacer frente a la transferencia, comprometiendo aún más sus ajustadas finanzas.

Entre los sectores más perjudicados por este tipo de medidas se encontraban los trabajadores de la administración pública provincial, y uno de los sindicatos que los representaba, la ATE, fue precisamente quien ingresó el pedido de juicio político contra el gobernador en la Legislatura. Los argumentos iniciales del pedido estuvieron relacionados con

⁹ Provincia que tiene características parcialmente contradictorias, ya que si bien puede incluirse dentro de la categoría "periférica", no puede ser considerada como exponente de un "autoritarismo subnacional" (Cfr. Farinetti, 2009; Gibson y Calvo, 2000 y 2005).

¹⁰ Que se encuentra todavía en curso, cuyos resultados preliminares están reflejados en la Tesis de Maestría *Gobernadores sin gobierno. Destituciones mediante juicio político en San Juan*. Rodrigo (2009) UBA. Mimeo.

¹¹ Con la revisión de todos los nombramientos realizados desde la sanción de la Ley de Emergencia Económica, un plan de retiro voluntario y una propuesta escalonada de achicamiento del número de agentes de la administración pública. Según el Ministro Luque, hasta fin de 1992 se dejarían cesantes a 10000 agentes (Diario de Cuyo, 9-1-1992).

retenciones gremiales y persecución sindical, pero durante el período de investigación, que fue considerablemente extenso, la denuncia giró centrándose en actos de corrupción del propio Escobar. En la esfera provincial, el gobernador confiaba en la posibilidad de neutralizar el conflicto, apelando para ello a una serie de mediaciones, tales como la Iglesia y la justicia. No obstante, y pese a los acuerdos obtenidos con el sindicalismo, la demanda de juicio político siguió su curso en la Legislatura, que se había echo eco de lo público de las acusaciones¹².

Los dirigentes nacionales del justicialismo se posicionaron claramente por el apoyo a Escobar, remarcando la insuficiencia de elementos para la acusación, aunque consideraron que el marco provincial era el ámbito natural de resolución de la acusación¹³. Esta postura probablemente haya estado relacionada con la mayoría del justicialismo en la Legislatura Provincial, que parecía ser un elemento suficiente para contrarrestar el accionar de la oposición. Aunque en este punto resulta necesario destacar la heterogeneidad interna del justicialismo local, que puede haber incidido en la postura nacional de no interferir en el desarrollo del procedimiento¹⁴.

Una vez que tuvo curso la acusación, Escobar fue notificado sobre su suspensión en el cargo y firmó un decreto declarando nulas las actuaciones de la legislatura¹⁵, accionar que evidenció el carácter de *outsider* del gobernador, que buscaba desconocer el peso de la cámara y la trama de relaciones que habían sido construidas para suspenderlo. Paralelamente, las autoridades nacionales validaron la definición de la legislatura, destacando que la resolución del Juicio Político era un problema institucional que debía resolverse en la esfera provincial, descartando así toda posibilidad de intervención federal¹⁶.

Pese a haber declarado públicamente su aceptación de los mecanismos institucionales, en los momentos previos a la destitución efectiva de Escobar el gobierno nacional accionó directamente en favor del gobernador suspendido, aunque de un modo mucho menos público y transparente, apelando a métodos que generaron una abierta resistencia por parte de los dirigentes de los partidos provinciales.¹⁷

b) 2002

El segundo ciclo de crisis a considerar tuvo como protagonistas a los gobiernos de Alfredo Avelín en la provincia (1999-2002), y a las distintas administraciones nacionales que se sucedieron entre 1999 y 2002, aunque el momento más álgido del conflicto provincial se

¹² La ampliación de demanda concernía a hechos de corrupción, que habían sido documentados mediante una filmación realizada por dirigentes de ATE de modo clandestino, la cual fue presentada como prueba a la Legislatura y fue también dada a conocer por el canal de televisión local.

¹³ El senador Eduardo Menem -en ese momento a cargo del ejecutivo- declaraba: *He requerido informes sobre el caso. Es una denuncia totalmente infundada. Es la prolongación de una situación conflictiva que se mantiene con un gremio estatal, que está en conflicto con el gobierno desde antes de la asunción del Lic. Escobar, como consecuencia de unas retenciones que se les hicieron y que luego no fueron pagadas. Yo hice averiguaciones y estimamos que esa denuncia tiene propósitos subalternos, ya que no se basa en hechos que se puedan reprochar al gobernador de San Juan. De todos modos creo que eso lo van a resolver los propios sanjuaninos. Yo creo en la honestidad del gobernador de San Juan*” (Diario de Cuyo 9-10-1992).

¹⁴ El justicialismo sanjuanino atravesó una competencia interna feroz para definir la fórmula de candidatos para la gobernación en 1991, que se plasmó en una fuerte polarización entre listas y una participación récord de afiliados en los comicios.

¹⁵ Decreto 740/92, del 16-11-1992, que fue dejado sin efecto por el decreto 741/92, del 17-11-1992.

¹⁶ Declaraciones de J. L. Manzano, Ministro del interior. (Diario de Cuyo, 18-11-1992).

¹⁷ Según testimonios de los actores: *“El menemismo mandó gente, y esto es verdad (...) vinieron con maleta llena de guita, a comprar a Leopoldo Bravo y Alfredo Avelín, y entre las visitas, con maleta en mano (...) fueron a buscar a Juan Carlos Rojas en la oficina de la cámara de diputados, y así como entraron salieron (...) los quisieron comprar en términos económicos, esta era la gente que mandaba el menemismo (...) si vos vas a pensar con comprarlos en algo, no pensés en plata”* (En Rodrigo, 2009: 112).

visibilizó durante la presidencia de Eduardo Duhalde. A lo largo de la administración de Avelín se produjeron convulsiones políticas en la escala nacional, que culminaron en el naufragio del gobierno de Fernando de la Rúa en medio del caos (Schvarzer, 2003). La transición política significó entre otras cosas el cambio de color político de la presidencia, lo que implicaba que la provincia quedara ahora gobernada por la oposición.

La agobiante situación financiera del país se reflejaba cabalmente en San Juan, distrito fuertemente dependiente de los fondos de coparticipación, que ante la falta de transferencias nacionales se encontraba endeudado tanto interna como externamente. Debido a la falta de fondos, y dada la permanente restricción de recursos por parte de la administración central, Avelín ensayó una serie de medidas más o menos exitosas para hacer frente a las obligaciones salariales, denunciando permanentemente la responsabilidad de las autoridades nacionales sobre la situación financiera provincial.

El enfrentamiento público con el presidente Duhalde se agudizó en febrero de 2002, cuando San Juan se negó a la firma del “pacto federal”¹⁸, lo que implicó nuevas restricciones para el envío de fondos como política de presión hacia la provincia, y se tradujo en una parálisis casi total de las funciones estatales más básicas¹⁹. A partir de allí serían recurrentes las declaraciones públicas del gobernador en contra del presidente, elemento que desde la percepción de distintos actores políticos locales sólo contribuía a la profundización de la crisis²⁰.

Los sindicatos de trabajadores estatales realizaron múltiples acciones de protesta durante el mandato de Avelín, cuya máxima expresión fue la presentación del pedido de juicio político al gobernador en el marco de una multitudinaria manifestación multisectorial. Ante la presentación del pedido de juicio político, y frente a las actuaciones de la legislatura, el gobierno nacional no realizó declaraciones públicas, manteniendo el bajo perfil durante todo el procedimiento. El enfrentamiento que el gobernador había personalizado con el presidente, sumado al diferente color político de los gobiernos y al rol protagónico del justicialismo en la Legislatura Provincial son elementos que pueden haber contribuido al bajo perfil del Ejecutivo nacional durante el período de investigaciones de la Comisión de Juicio Político. Otro elemento que puede haber incidido en el silencio nacional es el contexto nacional de inestabilidad que rodeaba la presidencia de Duhalde, en el cual los conflictos de un distrito periférico como San Juan no representaban una preocupación para el gobierno central.

Paralelamente, dos elementos profundamente interrelacionados se mantuvieron presentes en este período. Por una parte, la continuidad de la protesta desde los sindicatos de trabajadores estatales, quienes realizaban huelgas y marchas casi cotidianamente debido, fundamentalmente, a que se sostenía la situación de falta de pago de salarios²¹. Por otra parte, se evidenciaba un accionar político conjunto de funcionarios del gobierno y representantes del

¹⁸ Un pacto bilateral entre Nación y provincias que apuntaba a lograr un acuerdo con el FMI.

¹⁹ Durante el primer trimestre de 2002 los hospitales restringían atención, no se inició el ciclo lectivo, se suspendió el pago y distribución de ayudas sociales, hubo semanas enteras sin recolección de residuos.

²⁰ En palabras de los actores: “Era muy, muy, muy caótico, sinceramente... yo he visto situaciones difíciles en otras oportunidades, pero como esa... y cuando lo planteabas en el gobierno te decían ‘pero la Nación no envía los fondos’... el problema surge a partir del enfrentamiento entre Avelín, y el presidente de la Nación en ese momento que era Eduardo Duhalde, Avelín lo mandaba a su ministro de economía a pedir los fondos (...) pero después los medios de comunicación cuando lo entrevistaban a Don Alfredo, él lo insultaba a Duhalde, a toda la cúpula del gobierno nacional, por los medios, medios nacionales estoy hablando, medios que llegaban a la presidencia de la Nación (...) la Nación cerró el grifo: vos sos rebelde, y pasás al final de la fila, entonces cobrarás el día que hayan cobrado todos los demás. (En Rodrigo, 2009: 65).

²¹ Por ejemplo, en el sector docente, que continuaba con huelgas por tiempo indeterminado habiendo dictado en ese momento sólo 38 días de clase (Diario de Cuyo, 21-8-2002).

justicialismo local, a fin de peticionar “en otros términos” el envío de fondos a las autoridades nacionales²².

La suspensión de Avelín puso en evidencia nuevamente las características personales del gobernador, quien apelaba a “golpes de efecto” de distinta naturaleza en su práctica política, como en este caso, que se declaró en rebeldía con el procedimiento, rompiendo la notificación de la legislatura frente a una amplia cantidad de medios de comunicación²³.

La sucesión se realizó casi instantáneamente, y tomó posesión del mando el vicegobernador Wbaldino Acosta, quien asumía con evidente debilidad, y apelaba a la recomposición del vínculo con la Nación como objetivo central e inmediato para su administración²⁴. A partir de allí la situación financiera provincial se modificó notablemente, produciéndose la reapertura del diálogo político y la reanudación de las transferencias desde la Nación casi de inmediato²⁵. Se evidenciaba así el peso de los conflictos externos en la crisis política local, que como sugiere la literatura sólo impactan en la estabilidad del gobierno provincial si el partido que gobierna es opositor al gobierno nacional (Carrizo y Galván, 2006).

IV. A modo de conclusión

Retomando los interrogantes iniciales del artículo, resulta necesario recuperar aquí los dos rasgos más importantes que se desprenden del breve análisis realizado sobre la autonomía provincial en contextos de crisis política.

El primer aspecto a destacar es la tendencia que se observa durante el último período democrático en cuanto a las modalidades adoptadas para el tratamiento de las crisis políticas provinciales: se registra un desplazamiento de las intervenciones federales como forma predominante, las cuales ceden espacio a “nuevas” maneras de resolver conflictos internos, ya sean elecciones anticipadas, renunciaciones de primeros mandatarios y/o destituciones mediante juicio político. En este sentido parece constatar una creciente “autonomización” de los escenarios políticos provinciales.

Como aspecto complementario vale destacar el carácter ambiguo que presenta esta “nueva” autonomía provincial en el escenario político post-dictadura, a la luz de los casos considerados. Ambigüedad que se expresa, por una parte, en aspectos de política económica. En este sentido, el elemento más significativo parece ser la incidencia de las políticas nacionales en la configuración de situaciones de conflicto interno, ya sea que se hayan originado por el seguimiento fiel a los lineamientos del gobierno central ó por la resistencia abierta a la implementación de políticas de ajuste.

En los dos casos que se trataron aquí, los gobernadores parecen haber sido una suerte de “fusible” ante situaciones de conflicto que, si bien se desencadenaron en el ámbito local, remiten casi directamente a políticas nacionales. Más específicamente, el problema de la coparticipación federal, en relación al monto y la regularidad de las transferencias desde la Nación a la provincia, constituye el eje alrededor del cual giran ambas situaciones de conflicto. La ubicación de San Juan dentro de las llamadas “provincias periféricas” explica en parte que este factor condicione tan fuertemente la dinámica de los gobiernos, dado que la coparticipación

²² El senador Gioja declaraba, momentos antes de un viaje conjunto con el ministro de economía Ortiz a Buenos Aires: “*voy a ir a ver si mi presencia sirve para destrabar fondos porque me da lástima que los docentes lleven 4 días en la calle sin cobrar*” (Diario de Cuyo, 13-8-2002).

²³ En palabras del ex-gobernador “*Yo fui elegido por voluntad popular y una gran mayoría del pueblo de San Juan. En ese concepto y en nombre de la dignidad de los argentinos y del respeto que me merece este pueblo que me ha votado y en repudio de las mafias nacionales y provinciales, esta es mi respuesta, yo me hago cargo, pueden hacerme todos los juicios políticos que quieran*”. (En Rodrigo, 2009: 113).

²⁴ Declaraba Acosta: “*Que nadie espere milagros. El único milagro es que podamos vivir en paz todos los sanjuaninos (...) necesitamos imperiosamente ayuda de la nación (...) tenemos que optimizar la relación entre la provincia y la nación. Vamos a convocar, sin excepción, a todos los señores diputados y senadores nacionales*” (Diario de Cuyo 26-8-2002).

²⁵ Titulaba el matutino local pocos días después de la suspensión de Avelín: “*La nación prometió 50 millones al nuevo gobierno sanjuanino*” (Diario de Cuyo, 31-8-2002).

federal constituye la mayor fuente de recursos del Estado provincial, por lo que se la ha denominado también como “nación-dependiente”.

Por otra parte se ubican los conflictos más propiamente políticos. Un aspecto significativo que comparten los juicios políticos considerados aquí es el posicionamiento de las autoridades nacionales una vez desencadenado el conflicto: en ambos casos resolvieron mantenerse en una posición marginal. El “respeto” a la autonomía provincial se declaró públicamente en el primer caso, mientras que en el segundo se mantuvo un silencio permanente. La definición de no realizar intervenciones federales y el posicionamiento público que asumieron las autoridades nacionales probablemente estén relacionados con la intensidad de las situaciones de conflicto, que no llegaron a manifestarse en situaciones extremas de violencia física (Cfr. Farinetti, 2002).

Se puede observar entonces que, ante situaciones de inestabilidad política, el ámbito provincial evidencia la capacidad de tratar situaciones de conflicto mediante sus instituciones propias, lo que a simple vista aparece como un creciente margen de autonomía política respecto del gobierno nacional. No obstante, el accionar de las administraciones provinciales se encuentra invariablemente condicionado por unos corsés económicos impuestos desde la administración central, la cual de hecho incide en la dinámica de los conflictos internos, ya que detenta el monopolio de las transferencias de recursos, fundamentalmente, a través de la coparticipación federal y los ATN.

El tipo de autonomía que parece decantar en estas situaciones concretas se asemeja al esquema que postula Zizek en su análisis del multiculturalismo, donde el respeto a las diferencias por parte de las potencias es la contracara de la dominación de las economías domésticas de países independientes (Cfr. Zizek, 1998). En algún sentido, la retirada del Estado y la crisis de las estructuras políticas nacionales en Argentina dan como resultado una mayor autonomía de las provincias, la cual, no obstante, reproduce y profundiza las desigualdades interregionales a partir de las políticas de distribución de recursos definidas nacionalmente y la capacidad de negociación de los elencos políticos locales.

Bibliografía Citada:

- ✚ Botana Natalio (2001) *Prólogo* En Calvo, Ernesto. y Abal Medina, Juan Manuel (Eds.) *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires. Eudeba/INAP.
- ✚ Botana, Natalio y Gallo, Ezequiel (1997) *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*. Biblioteca del Pensamiento Argentino III. Buenos Aires. Ariel.
- ✚ Cao, Horacio (2001) “El sistema político subnacional de las áreas de menor desarrollo relativo. Un análisis basado en el caso argentino” En *Territorios*. Núm. 6.
- ✚ Carrizo Carla y Galván, Cecilia (2006) “Presidencialismo y conflictos políticos en argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006)” En *Colección*. Número 17.
- ✚ Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (1996) “El conflicto en torno a las relaciones financieras ente la Nación y las provincias. Segunda parte: Desde la ley 23548 hasta la actualidad”. En *Cuadernos del CECE* Serie de estudios, número 10.
- ✚ Cherny, Nicolás y Vommaro, Gabriel (2004) *Territorios, liderazgos, partidos: la política argentina a nivel subnacional*. En Cheresky, I. y. Blanquer, J. M. (Comps). *¿Qué cambió en la política argentina?* Rosario. Homo Sapiens.
- ✚ Dobry, Michel (1988) *Sociología de las crisis políticas*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas/ Siglo XXI.
- ✚ Farinetti, Marina (2002). *Los significados de un estallido social: Santiago del Estero en 1993*. Tesis de Maestría. UBA, Buenos Aires. Mimeo.
- ✚ Farinetti, Marina (2009) *Movilización colectiva e intervenciones federales en Santiago del Estero: consideraciones sobre la cuestión de la ciudadanía*. En Delamata, Gabriela (coord.)

- Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanía? Reclamos, derechos y Estado en Argentina, Bolivia y Brasil* Buenos Aires. Biblos.
- ✚ Frederic, Sabina y Soprano, Germán (Comps.) (2009) *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*. Buenos Aires. Prometeo.
 - ✚ Gibson, Edwad (2005) "Boundary control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries" In *World Politics*. 58. pp. 101-132.
 - ✚ Matienzo, José Nicolás (1917) *El gobierno Representativo Federal en la República Argentina*. Madrid. Editorial América.
 - ✚ Novaro, Marcos (1994) *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina. 1989-1993*. Buenos Aires. Letra Buena.
 - ✚ Rivarola, Rodolfo (1908) *Del régimen federativo al unitario. Estudio sobre la organización política de la Argentina*. Buenos Aires. Talleres Casa Jacobo Peuser.
 - ✚ Rodrigo, Cintia (2009) *Gobernadores sin gobierno. Destituciones mediante juicio político en San Juan*. Tesis de Maestría. UBA. Mimeo.
 - ✚ Schvarzer, Jorge (2003) *Convertibilidad y Deuda Externa*. Buenos Aires. Libros del Rojas. Eudeba.
 - ✚ Sosa, Pamela (2009) "Una exploración sobre la dimensión estatal de las (probables) reglas de la política para las provincias argentinas (1976-2001)" Artículo inédito.
 - ✚ Žižek, Slavoj (1998) *Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional* En: Jameson, Frederic y Žižek, Slavoj: *Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires, Paidós.