

# Estabilidad y crisis en las provincias argentinas (1983-2019)\*

## Stability and instability in the Argentinean provinces (1983-2019)

Cintia Rodrigo<sup>1</sup>

Sebastián Mauro<sup>2</sup>

### Resumen

Este artículo se pregunta por las características de las situaciones de estabilidad y crisis política en la escala subnacional en Argentina. Realiza, en primer lugar, una lectura crítica de la literatura, para proponer un esquema de análisis que incorpora el concepto de amenaza a la estabilidad. Presenta luego evidencia empírica sobre los patrones de estabilidad e inestabilidad en las provincias argentinas a partir de una base de datos propia para el período 1983-2019.

**Palabras clave:** Estabilidad; Amenaza; Crisis; Subnacional; Argentina

### Abstract

This paper asks about stability and political crises situations and its characteristics on the subnational level in Argentina. It makes, in the first place, a critical review of the literature. Then it proposes a new theoretical scheme of analysis that incorporates the concept of threat to stability. In the second place, this paper presents empirical evidence on the patterns of stability and instability in the Argentinean provinces from its own database for the 1983-2019 period.

**Keywords:** Stability; Threat; Crises; Subnational; Argentina

### Introducción

¿Qué factores sociales y políticos explican la variación en los patrones de estabilidad e inestabilidad de los gobiernos en las provincias argentinas? ¿De qué modo los sistemas políticos provinciales procesan las coyunturas de crisis?

---

\* Trabajo recibido: 25-03-2023. Aceptado: 16-06-2023.

1 Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Adjunta de CONICET en la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Correo electrónico: cintiarodrigo@conicet.gov.ar

2 Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigador Adjunto de CONICET en la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Correo electrónico: sebasmauro@hotmail.com

La inestabilidad de los regímenes políticos ha sido un tópico recurrente en la literatura politológica latinoamericana, especialmente a partir de la tesis de Linz (1978) que señala al diseño presidencialista como un obstáculo para lidiar con los desafíos a la estabilidad política. Con la tercera ola de democratización, la ciencia política reconvirtió su interés por las situaciones de inestabilidad política en dos claves.

Por un lado, un grupo de estudios se dedicó a analizar los nuevos patrones de inestabilidad política, según los cuales los mandatos constitucionales de los presidentes se vieron alterados recurrentemente sin que ello significara una ruptura en el régimen democrático (Helmke, 2020; Hochstetler, 2008; Hochstetler & Edwards, 2009; Llanos & Mars-teintredet, 2010; Pérez Liñán, 2009; Pérez Liñán & Polga-Hecimovich, 2017; Serrafiero, 2014, 2017; Valenzuela, 2004). Las renunciadas en contextos de alta conflictividad social, la activación de mecanismos de juicio político y otros tipos de situaciones extraordinarias se volvieron objeto de investigación, enfocándose en los mecanismos causales que explican la caída de los gobiernos.

Un segundo grupo de estudios continuó la preocupación por las limitaciones al proceso de democratización en la región, pero enfocándose en la relativa heterogeneidad territorial de la autoridad estatal (O'Donnell 1993). Fenómenos conceptualizados como autoritarismo competitivo, regímenes híbridos (Gervasoni, 2011, 2018; Gibson, 2013), juego cerrado (Behrend, 2017) o estructuras iliberales (Behrend & Whitehead, 2017) emergieron de la decisión metodológica de cambiar la escala de análisis, del nivel nacional a los niveles subnacionales de gobierno.

En el cruce de ambas literaturas puede identificarse una línea heterogénea de estudios preocupada por la estabilidad política a nivel subnacional. Por un lado, algunos estudios comparados (Carrizo & Galván, 2006) tendieron a aplicar las preguntas y conceptos de la literatura comparada nacional a la escala subnacional. Otros trabajos han reflexionado sobre las particularidades del cambio de escala, y sus consecuencias, por ejemplo, en la posibilidad de la intervención federal como un modo de resolución de crisis políticas (Behrend & Whitehead, 2017; Gibson, 2013). Por otro lado, un creciente acervo de estudios de caso, que abrevan en variadas disciplinas como la sociología política, la antropología o la historia, ha generado una amplia base de conocimiento empírico y de teoría sobre los procesos concretos de inestabilidad política, y su relación con

coyunturas de alta conflictividad social (Farinetti, 2005; Moscovich, 2013; Rodrigo, 2011, 2014) o faccionalismo partidario (Vaca Ávila, 2020) entre otros factores.

El presente artículo realiza una lectura crítica de la literatura sobre inestabilidad política a nivel subnacional, propone un nuevo marco conceptual para su análisis, basado en el concepto de coyunturas de amenaza a la estabilidad política y ofrece una primera aproximación a la evidencia empírica sobre los patrones de estabilidad e inestabilidad en las provincias argentinas.

El artículo se organiza de la siguiente forma. En la siguiente sección realizaremos una lectura crítica de la literatura sobre crisis políticas e interrupciones de mandato a nivel nacional. Señalaremos que los estudios subnacionales han tendido a reproducir un problema de la literatura comparativa sobre las interrupciones presidenciales: justificar los hallazgos de investigación sobre la base de un sesgo de selección, considerando a los casos de interrupciones de gobierno como sinónimos de coyunturas críticas. Argumentaremos que dicho sesgo es producto de una perspectiva dicotómica sobre el par estabilidad-inestabilidad, y propondremos un análisis basado en la idea de continuidad entre ambas situaciones ideales. Para ello, propondremos el concepto de «amenaza a la estabilidad política», para referir coyunturas cuya resolución puede o no cristalizar en la interrupción del mandato constitucional del gobernador. Luego, analizaremos la literatura sobre la inestabilidad política en las provincias argentinas, y propondremos distintas tipologías para organizar los casos, de acuerdo con las características de los sistemas políticos subnacionales. En la sección siguiente, avanzaremos a la identificación de las coyunturas de amenaza a la estabilidad política, a partir del cruce de variables políticas y extrainstitucionales. Finalmente, presentaremos las conclusiones.

## **Estabilidad y crisis: ¿interrupción o continuidad?**

Conceptos como crisis y estabilidad son constitutivos de las ciencias sociales y han sido objeto privilegiado de reflexión por parte tanto de la sociología como de la ciencia política. Sin embargo, esta extensa y rica tradición teórica no ha logrado establecer un consenso sobre los parámetros para definir cuándo una coyuntura debería ser considerada

crítica<sup>2</sup>, por lo que los estudios comparativos enfrentan dificultades para ofrecer explicaciones sobre las crisis.

En el presente apartado analizaremos esta dificultad, que caracterizaremos como una oscilación entre definir el concepto de crisis de manera tautológica o dotarlo de un carácter autoevidente. Afirmaremos que el problema que enfrentan los estudios comparativos sobre las crisis políticas consiste en partir de la dicotomía estabilidad-inestabilidad, y sostendremos la pertinencia de la tesis de continuidad entre ambos extremos ideales (Dobry, 1988).

Como primer paso, partimos de una definición y teóricamente neutra del concepto de estabilidad en un régimen democrático: una situación duradera de organización de las relaciones políticas en un territorio determinado, debido a la vigencia sostenida de las reglas legítimas del régimen democrático representativo (Dobry, 1988; Gaxie, 2004). En otros términos, un sistema político estable es un sistema político institucionalizado, donde imperan pautas regularizadas de interacción conocidas, practicadas y aceptadas por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenidas por ellas (O'Donnell 1996).

En contraposición con esta definición general de estabilidad en términos de institucionalización, la crisis suele ser definida como la interrupción de dichos patrones de interacción conocidos, practicados y aceptados. La literatura institucionalista ha abordado las crisis como coyunturas extraordinarias (caracterizadas por altos niveles de conflictividad y de incertidumbre) que culminan en un proceso de cambio institucional, sólo explicable a partir de la reconstrucción de las decisiones contingen-

---

<sup>2</sup> Cabe entonces formularse la siguiente pregunta: ¿puede explicarse una crisis? Esta dificultad exhibida por las interpretaciones políticas carece de correlato en las interpretaciones económicas. Los economistas difieren sobre los valores de las variables que señalan el umbral y la terminación de las crisis —fiscales, de balance de pagos, de abastecimiento, etc.— pero no acerca de la idea misma de crisis: hay crisis cuando el funcionamiento de la economía no se ajusta a los modelos de equilibrio utilizados para su observación y análisis. La ciencia política, en cambio, no ha logrado formular criterios funcionalmente equivalentes a éste. Más bien ha oscilado entre tratar las crisis meramente como coyunturas diferentes de lo ordinario en naturaleza o en grado —lo cual plantea el problema abismal de definir lo ordinario y las modalidades de su interrupción o debilitamiento— o como interrupciones de un curso naturalizado de la historia —lo cual plantea el problema no menos abismal de especificar ese curso, los procedimientos para su naturalización y los modos para dejarla de lado (Dobry, 1986)—. Sin un concepto claro de crisis, el ejercicio de explicar una crisis no tiene rumbo» (Bonvecchi, A. 2006: 530-531).

tes de los actores (Collier & Collier, 1991; Hall, 1993; Hay, 2008; Katznelson & Weingast, 2005; Marsteintredet, 2014). En estos términos, las crisis sólo pueden identificarse de manera retroactiva, como el origen de un proceso de cambio institucional una vez que éste ya tuvo lugar.

En regiones como América Latina, cuyos sistemas políticos se caracterizan por la debilidad de sus instituciones, ya sean formales o informales (Brinks et al., 2019; Levitsky y Murillo, 2012), operacionalizar el concepto de interrupción en los términos antedichos enfrenta dificultades adicionales. Si no hay expectativas generalizadas de actuar bajo patrones estables (a causa del incumplimiento recurrente de las reglas, de la baja capacidad estatal para imponerlas o de su permanente reforma), la tarea de definir a las coyunturas críticas como procesos extraordinarios de cambio institucional parece problemática.

En busca de un indicador objetivo que permita recortar las coyunturas críticas de los períodos de estabilidad, los estudios empíricos en el período democrático han tendido a asociar las crisis con la alteración de los mandatos constitucionales. Conceptos como presidencia fallida (Hochstetler, 2008), presidencia interrumpida (Marsteintredet, 2014; Valenzuela, 2004), inestabilidad institucional (Helmke, 2020), o quiebre presidencial (Llanos y Marsteintredet, 2010; Marsteintredet y Berntzen, 2008) son utilizados recurrentemente como sinónimo de situaciones o coyunturas de crisis. Es posible advertir que la mayor parte de los análisis, ya se trate estudios comparativos o estudios de caso, narran procesos en los que hay movilización, ruptura y reequilibrio, pero a partir de una selección de casos que, con escasas excepciones o salvedades, se presenta como autojustificada.

Esta sinonimia implícita entre crisis y alteración de mandato es problemática por varias razones. Por una parte, induce a confusión entre casos donde las alteraciones de los mandatos constitucionales no son el resultado (ni el origen) de coyunturas críticas. Si entendemos a las crisis como períodos de intensa oposición que preceden a cambios sustantivos en el régimen político, buena parte de las alteraciones de mandato no se encuadrarían en esta definición: sólo en una pequeña porción de los casos analizados hay cambios sustantivos en los sistemas partidarios, o en las reglas constitucionales provinciales, o incluso en la composición de las coaliciones políticas y sociales que sostienen al gobierno saliente y al gobierno entrante. Por otra parte, impide profundizar las características de los procesos que culminan en dichas alteraciones, y explorar los casos en los cuales procesos similares no encuentran el mismo desenlace. Si las

alteraciones de mandatos fueran necesaria y exclusivamente una consecuencia de crisis políticas: ¿en qué casos podemos identificar la presencia de crisis que tienen otra resolución?

Este problema de sesgo de selección fue advertido por Pérez Liñán (2009) quien, en aras de evitarlo y construir un esquema explicativo de las caídas presidenciales en América Latina, identifica casos suplementarios que no tuvieron el mismo desenlace pese a estar presentes algunos factores que identifica como causales.

Otro trabajo que reflexiona sobre el error metodológico de seleccionar casos de interrupciones es Hochstetler (2008). La autora propone pensar de manera más amplia la inestabilidad considerando casos donde los presidentes permanecen en sus cargos a pesar de que se registren esfuerzos por hacerlos caer. En este sentido se refiere a «desafíos a la autoridad presidencial», es decir, situaciones en las que se demanda que los presidentes dejen sus cargos anticipadamente ya sea desde actores civiles en el Congreso, en las calles o de ambos a la vez. A fin de corregir este problema metodológico la autora se apoya en el análisis de los eventos de protesta. Argumenta que los esfuerzos fallidos, que generalmente no son considerados, resultan cruciales para entender las caídas exitosas tanto como los que resultaron exitosos.

Si bien estos dos trabajos muestran preocupación respecto de lo autoevidente de la selección de casos en la mayor parte de la literatura, su propuesta consiste en adicionar casos de crisis ya avanzadas cuyo desenlace esperado fue frustrado por una exitosa defensa del presidente. Pedidos de Juicio Político fallidos o masivas protestas que explícitamente demandan la renuncia del presidente sin éxito son, sin duda, casos contrastables con las alteraciones efectivas de mandato, pero también son mucho más que «desafíos a la autoridad presidencial»: se trata de coyunturas de crisis políticas ya maduras, definidas sobre el horizonte de la alteración del mandato.

Este trabajo busca dar cuenta de la complejidad del análisis de las crisis en la escala subnacional, como así también los patrones que se configuran históricamente, proponiendo un esquema teórico que ubica las situaciones de estabilidad e inestabilidad dentro de un continuo en el cual existen además situaciones intermedias. Para ello recupera los aportes de Dobry (1988) quien propone pensar en términos de coyunturas—rutinarias o críticas—que son resultado de redes de relaciones políticas entre los mismos actores, pero en distintas direcciones. Es decir, presenta una hipótesis de continuidad que permite además incorporar la

relevancia de las jugadas de los actores y sus definiciones de la situación en los momentos de alteración de la normalidad, que nunca presentan un resultado unívoco.

Desde esta perspectiva, incorpora las nociones de desafío (Hochstetler, 2008) y crisis presidencial (Pérez Liñán, 2009) dentro de la lógica general de las crisis políticas: como variables que permiten identificar situaciones que no necesariamente culminan en interrupciones pero que implican coyunturas de crisis potenciales. Situaciones que se definen como de amenaza a la estabilidad política. La decisión final sobre si se trata o no de una crisis no puede tomarse de antemano a partir de indicadores objetivos. Por el contrario, depende de dos dimensiones adicionales que tanto el institucionalismo como la sociología política y el pragmatismo han puesto de manifiesto como relevantes: las decisiones o jugadas de los actores y la percepción de quienes las protagonizan de su carácter de crisis (Dobry, 1988; Hay, 2008; Milstein, 2015).

En este sentido, la propuesta del artículo consiste en identificar posibles escenarios dentro de una gradación de coyunturas, a partir de la identificación de los criterios objetivos presentes en la literatura empírica, considerando además la especificidad de la escala subnacional.

Corresponde señalar una última aclaración, antes de pasar al apartado empírico. Como se ha mencionado anteriormente, la mayor parte de los trabajos aplica las categorías nacionales al análisis subnacional sin profundizar en la especificidad de la escala. Resulta relevante en este sentido advertir que la posibilidad de intervención del gobierno nacional impacta en la dinámica propia de las relaciones políticas provinciales. Ante una coyuntura de confrontación de poderes o una dinámica de protesta desafiante la actuación de las autoridades nacionales puede gradarse desde la inacción a la intervención federal, desde el incremento de transferencias de fondos al bloqueo de estos, desde el envío de representantes para la negociación entre bloques legislativos a la indiferencia completa. En resumen, a diferencia de la literatura comparada a nivel nacional, en el nivel nacional emerge un nuevo tipo de actor (las autoridades nacionales) que puede o no comportarse como «actor de veto» frente a las decisiones de los gobernadores<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La especificidad se advierte aquí nuevamente al verificar que la literatura ha analizado el rol de las fuerzas armadas en las caídas presidenciales, en general constatando lo declinante de su intervención en América Latina. Este «tercer actor» no tiene la misma relevancia para la escala subnacional: no interviene directamente en la dinámica interna de cada distrito, pese a impactar cuando se registra un golpe de Estado a nivel nacional.

Planteado este primer conjunto de problemas teóricos, en la siguiente sección iniciaremos el análisis empírico sobre los patrones de estabilidad e inestabilidad en las provincias argentinas, partiendo de la variable con mayor grado de evidencia según la literatura: la alteración de los mandatos constitucionales. Presentaremos comparaciones entre la frecuencia de alteración de mandatos constitucionales y distintas variables de los sistemas políticos provinciales, para concluir que la propensión a sufrir alteraciones de mandato no depende directamente de los marcos institucionales o las características de los sistemas de partidos.

### **Los sistemas políticos provinciales y las alteraciones de mandato**

En la introducción nos preguntamos por los factores que explican la variación en los patrones de estabilidad e inestabilidad de los gobiernos subnacionales en Argentina. Luego de la discusión teórica, hemos señalado la relevancia de definir el par estabilidad/inestabilidad como un continuo, en lugar de una oposición dicotómica. En función de dicho objetivo, hemos identificado un tipo de situación intermedia, que denominamos como «amenaza a la estabilidad política», que pone en evidencia cómo la estabilidad política es el resultado de la actividad política cotidiana, antes que un dato *a priori*.

En el presente apartado proponemos identificar coyunturas políticas concretas de amenaza a la estabilidad política en los gobiernos subnacionales argentinos desde la transición democrática. Para ello, analizaremos algunos de los hallazgos preliminares de una base de datos sobre instituciones políticas, estructura socioeconómica y dinámica social en las provincias argentinas, entre 1983 y 2019<sup>4</sup>. Partiremos de los hallazgos de la literatura previa, enfocada en las alteraciones de los mandatos constitucionales, para luego enfocarnos en las coyunturas donde, de acuerdo con los estudios comparativos a nivel nacional, los gobiernos deberían ser más susceptibles a sufrir una interrupción.

---

<sup>4</sup> Dicha base de datos se elaboró en el marco del proyecto PICT-2018-01475 (en adelante, PICT-Crisis) e incluye 170 variables políticas, económicas y sociales para cada año comprendido entre los años 1983-2019 para los 24 distritos subnacionales, lo que completa un total de 864 observaciones.

(a) **Clasificación de los sistemas políticos provinciales según niveles de estabilidad de los gobiernos**

En las nueve cohortes de gobiernos subnacionales entre 1983 y 2019<sup>5</sup>, 36 de ellas se vieron interrumpidas, alrededor de un 15% del total de mandatos<sup>6</sup>. Si sumamos los casos donde los mandatos constitucionales fueron interrumpidos más de una vez por cohorte (es decir, casos donde los sucesores tampoco pudieron completar el mandato constitucional previsto), el total de eventos de interrupción del mandato llega a 51.

Los motivos de discontinuidad son variados: intervención federal, destitución por juicio político, renuncia anticipada, fallecimiento. Algunas de estas situaciones son el desenlace de coyunturas de crisis, otras son su origen, mientras que en algunos casos el impacto no trasciende el recambio de autoridades dentro de un mismo espacio político<sup>7</sup>. Dada

---

<sup>5</sup> Se excluye la Ciudad de Buenos Aires en las primeras tres cohortes y Tierra del Fuego en las primeras dos, dado que no tenían estatuto autónomo y sólo elegían cargos legislativos locales, mientras que los cargos ejecutivos eran designados por el presidente de la Nación. Para el resto de los distritos se cuentan 9 cohortes.

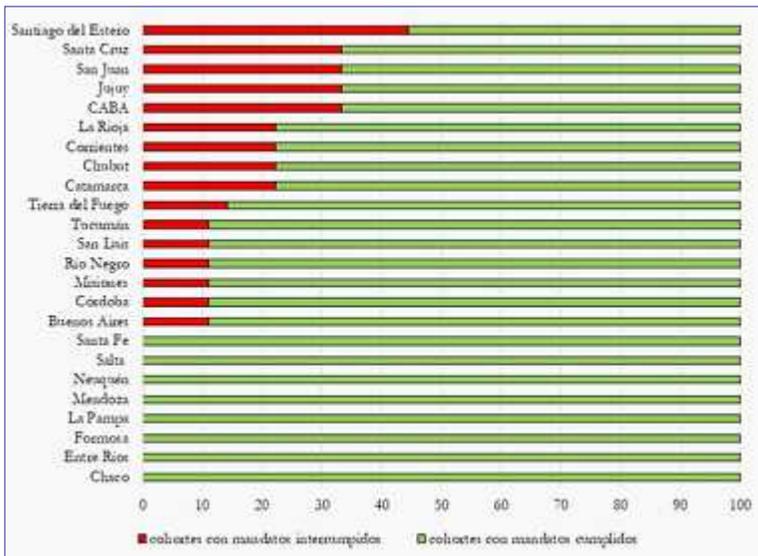
<sup>6</sup> Se excluyen dos salidas anticipadas de mandato en la Capital Federal y cuatro en Tierra del Fuego, durante las cohortes excluidas según se señala en la Nota anterior. De estas «alteraciones», dos fueron causadas por fallecimiento (Julio Sagui en Capital Federal y Ramón Trejo en Tierra del Fuego, ambos nombrados por Alfonsín en 1983), mientras que en un caso no se registraron coyunturas de crisis o denuncias. Sí hay tres episodios de renuncias anticipadas ligados a coyunturas críticas, y que podrían ser incorporados al corpus: Carlos Grosso debió renunciar a su cargo de Intendente de la Capital Federal en 1992, en medio de una serie de denuncias por corrupción, mientras que Carlos Martín Torres y Adrián Fariña fueron reemplazados como gobernadores designados de Tierra del Fuego por Carlos Menem en 1991, en un contexto de intensa conflictividad social por atrasos en el pago de salarios.

<sup>7</sup> Pueden señalarse varios ejemplos para ilustrar las distintas formas en que la alteración de un mandato puede estar o no relacionada con una crisis política. Por ejemplo, las destituciones por juicio político de Aníbal Ibarra (CABA), Alfredo Avelín (San Juan) y Ángel Maza (La Rioja) fueron el desenlace de procesos muy diferentes de crisis política, con protestas multisectoriales y crisis económica (San Juan) o disputas palaciegas apenas excusadas en escándalos de corrupción (La Rioja). El fallecimiento de Carlos Soria (Río Negro) muestra cómo una alteración de mandato puede ser el origen y no el desenlace de una crisis política, mientras que los dos ciclos de intervenciones federales en Santiago del Estero dan cuenta de dos lecciones: (a) las crisis no necesariamente terminan en la alteración del mandato, sino que pueden ir más allá de una renuncia o una intervención y (b) no siempre una intervención federal es sucedida por un cambio en el régimen político, ni siquiera en una alteración de la coalición otrora oficialista o incluso de los liderazgos.

esta variedad, en el presente apartado consideraremos del mismo modo todos los casos de alteración del mandato, con el objetivo de no cerrar *a priori* las alternativas de mecanismos causales entre alteración de los mandatos y coyunturas críticas.

Estos eventos de alteración de los mandatos no se distribuyen equitativamente entre las provincias: algunos distritos, como Chaco, Mendoza o Salta, no han sufrido alteración alguna durante todo el período democrático, mientras que provincias como Corrientes, Jujuy o Santiago del Estero han atravesado más de un período de crisis en los que se sucedieron gobiernos provisionales fallidos, llegando a sumar 6 o 7 años de este tipo de inestabilidad política. Utilizando la base PICT-Crisis, la Figura 1 ordena las 24 jurisdicciones según la proporción de cohortes con mandato interrumpido. Reiteramos que el cumplimiento de todos los mandatos no significa ausencia de crisis, así como la interrupción de un mandato constitucional no es necesariamente el desenlace de una coyuntura crítica, por lo que la Figura 1 es una primera observación siguiendo los parámetros de la literatura, para luego introducir otras variables.

**Figura 1: Provincias argentinas según cohortes con mandato interrumpido 1983-2019 (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a Base PICT-Crisis.

Corresponde recordar que la Figura 1 clasifica los casos según el número de cohortes interrumpidas, no según el número de interrupciones. Si contempláramos los 15 gobernadores interinos o interventores federales que no lograron finalizar el mandato constitucional interrumpido, deberíamos sumar 7 salidas anticipadas en Corrientes, 1 en Tucumán y 4 en Santiago del Estero, más tres casos excepcionales: el reemplazo, en cuestión de meses, del gobernador designado en Tierra del Fuego en 1991, mencionada en la Nota 3 y la restitución en el cargo del gobernador sanjuanino electo Jorge Escobar, en 1994, previamente destituido por Juicio Político.

Una mirada rápida a la distribución de los casos subnacionales ratifica un hallazgo de la literatura previa (Carrizo y Galván, 2006): la frecuencia de interrupciones no se corresponde con las clasificaciones tradicionales de los regímenes políticos, los marcos institucionales o los sistemas económicos provinciales. A lo largo de la Figura 1 se distribuyen aleatoriamente distritos metropolitanos y periféricos, regímenes más o menos liberales, modelos económicos de enclave o diversificados, provincias ubicadas en distintas regiones, arreglos institucionales diversos (bicameralismo-unicameralismo, reelección prohibida o permitida del gobernador, doble vuelta simultánea o mayoría simple, etc.).

Asimismo, la frecuencia en la alteración de los mandatos tampoco parece estar vinculada al nivel de apertura o cierre del juego político provincial. La Figura 2 muestra un mapa de los sistemas políticos provinciales, ubicándolos en dos coordenadas: alternancia<sup>8</sup> (cuántas veces cambió de color el ejecutivo a lo largo del ciclo democrático) y la media del Número Efectivo de Partidos (NEP) para elecciones ejecutivas. Permite inferir una tipología emergente de sistemas políticos subnacionales, que va desde los sistemas bipartidistas con nula o baja alternancia (cuadrante inferior izquierdo) a los sistemas con tendencia al multipartidismo y con niveles medio y alto de alternancia (cuadrante superior derecho).

---

<sup>8</sup> La Base PICT-Crisis identifica, además, los casos de alternancia interna, es decir, cuando dos facciones del partido oficialista compitieron electoralmente y la facción del gobernador fue derrotada. La proliferación de sistemas de doble vuelta simultánea o de primarias abiertas facilita la recurrencia de este tipo de casos. No obstante, este fenómeno no fue incluido en la variable consignada en la Figura 2. Vale señalar, asimismo, que «alternancia» sólo se refiere al cambio de color político del gobierno provincial, aun cuando este cambio no implique ninguna variación en el paradigma de políticas públicas o en las coaliciones distributivas locales, como ha sido descrito por Behrend (2018) al referirse a la lógica de «juego cerrado».

Como puede observarse, los casos con más interrupciones institucionales se distribuyen entre sistemas con un nivel significativo de alternancia y tendencia al multipartidismo (Corrientes, San Juan y Tierra del Fuego), así como en sistemas con baja alternancia y bipartidismo casi perfecto (La Rioja, Santa Cruz y Santiago del Estero). A la inversa, los casos de continuidad institucional plena se distribuyen entre casos con tendencia al multipartidismo y alta alternancia (Mendoza) y sistemas bipartidistas sin alternancia (Formosa).

**Figura 2: Provincias argentinas según alternancia política y Número Efectivo de Partidos\*, 1983-2020**



Fuente: Elaboración propia en base a Base PICT-Crisis.

\* NEP: Se cuenta la media del NEP según votos para la categoría Gobernador en las diez elecciones incluidas en el período 1983-2019 (excepto para Tierra del Fuego y CABA, donde se cuentan los procesos electorales desde 1991 y 1996, respectivamente)

## (b) Protesta social e interrupciones de mandato

Si bien la literatura comparada sobre crisis políticas e interrupciones de mandato tiende a enfocarse en las variables institucionales y partidarias, todos los estudios coinciden en que la protesta social juega un rol fundamental en el origen y/o en la resolución de las coyunturas críticas (Helmke, 2020; Hochstetler, 2008; Mariana, 2010; Pérez Liñán, 2009). En líneas generales, los estudios entienden a la protesta social como la expresión del poder de veto de la sociedad civil frente a los gobiernos, en respuesta a escándalos de corrupción, crisis económica u otro tipo de situación percibida como negativa.

Pérez Liñán (2009) y Hochstetler (2008) se enfocan en el impacto de protestas multisectoriales que reclaman la renuncia del gobierno, en el marco de crisis políticas originadas previamente por conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este criterio restrictivo para analizar la variable protesta social presenta dos problemas. En primer lugar, asume implícitamente que las protestas sociales se correlacionan con las crisis políticas exclusivamente en tanto las primeras demandan la salida de los gobiernos, desconociendo que otros tipos de demandas puedan tener impacto en la estabilidad política<sup>9</sup>. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, este criterio se restringe a una temporalidad corta, sin atender a los ciclos de protestas en los que se juega la estabilidad política. En este sentido, un análisis que asuma la continuidad entre estabilidad y crisis debe analizar una temporalidad más larga que la sucesión de acontecimientos relacionada con las demandas de remoción de los gobiernos.

Ahora bien, tampoco puede considerarse la movilización social como el indicador de un divorcio entre la sociedad civil y las instituciones<sup>10</sup>, dado que la protesta es un elemento cotidiano de la política, en particular en regímenes democráticos y liberales. La literatura sobre movimientos sociales ha puesto reparos a una lectura lineal sobre niveles de protesta y estabilidad política, argumentando que los ciclos de

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, las movilizaciones por el esclarecimiento de la tragedia de Cromañón en CABA nunca tuvieron un carácter multisectorial y ni siquiera tuvieron apoyo masivo de la opinión pública (Mauro, 2011); mientras que muchas salidas anticipadas fueron el desenlace de conflictos laborales, como atraso en el pago de sueldos (Rodrigo, 2013).

<sup>10</sup> En este sentido, Moscovich (2014) confirma para el caso de las provincias argentinas, una hipótesis ya asumida por la literatura de movimientos sociales: los ciclos de protesta pueden estar motivados por estrategias de negociación en una agenda progresiva, en lugar de orientarse por una posición defensiva y antagonica respecto del gobierno.

protestas obedecen a distintos factores y pueden tener distintos objetivos (Abers & Von Bülow, 2011; Auyero et al., 2009; Calvo & Moscovich, 2017).

En consecuencia, en el presente apartado analizaremos la variación de los ciclos de protesta social en las provincias y su relación con la alteración de los mandatos subnacionales, prescindiendo de recortar actores, demandas o repertorios específicos, en la convicción de que dicho recorte implicaría afirmar una relación a priori entre protesta social-crisis-interrupción de mandato.

Como primer paso, nos preguntamos cuáles son los niveles de conflictividad social regulares en cada provincia, y si existe una relación entre dichos niveles y la susceptibilidad de los sistemas políticos provinciales a las alteraciones de mandato. Para ello, hemos analizado tres bases de datos que miden la frecuencia de eventos de protesta social en las provincias argentinas<sup>11</sup>. Estas bases de datos recopilan y organizan la información de diferentes modos y para diferentes períodos<sup>12</sup>, pero coinciden en medir la frecuencia de eventos de protesta social, lo que nos permite identificar a aquellas provincias que se caracterizan por una mayor frecuencia de la actividad contenciosa de aquellas con menor frecuencia.

---

<sup>11</sup> La base PICT-Crisis incluye información obtenida en tres bases. La primera fuente es la base sobre protestas sociales del GEPSAC-IIGG, que compila eventos de protesta en todo el país en el período 1989-2006, discriminando provincia, tipo de actor, tipo de repertorio y tipo de demanda. La segunda fuente es la base sobre conflictividad laboral elaborada por el Ministerio de Trabajo, que compila los eventos de protesta en el ámbito laboral para el período 2006-2019, discriminando provincia, repertorio, actor y ámbito de la economía (público/privado, sector, etc.). También incluye información sobre el número de participantes y jornadas de paro. Finalmente, la base del Centro de Estudios Nueva Mayoría, que incluye información del repertorio específico del corte de calle o de ruta durante el período 1989-2009, discriminando distrito pero no tipos de demanda o de actor.

<sup>12</sup> Además de las diferencias citadas en la nota anterior, las tres bases de datos consultan fuentes distintas (en los tres casos estudian la prensa nacional, pero difieren en el resto de las fuentes), algo que es especialmente relevante al considerar la medición de eventos en las provincias, y presentan diferencias metodológicas en la operacionalización de la variable «evento de protesta».



grupo exhibe una muy baja tasa de eventos de protesta (un grupo tan variado como Formosa, Santa Fe, Mendoza y Corrientes).

Poder determinar esta estratificación de los niveles de actividad contenciosa es fundamental para dimensionar la intensidad de los ciclos de movilización en cada provincia, de acuerdo con sus propios parámetros. Pero, antes que eso, volvamos a la pregunta sobre si los sistemas políticos que se caracterizan por una alta tasa de conflictividad social también son aquellos que se caracterizan por ostentar mayor frecuencia discontinuidades institucionales.

Si comparamos los resultados de la Figura 3 con los de la Figura 1, la respuesta es claramente negativa. Por un lado, provincias como Catamarca, Chubut, Jujuy, La Rioja y Santa Cruz están al mismo tiempo entre los distritos con mayor número de cohortes interrumpidas y con tasas de protesta social más alta; del mismo modo que Formosa, Santa Fe y Mendoza exhiben valores mínimos en ambas dimensiones. Sin embargo, las dos provincias con más interrupciones, Corrientes y Santiago del Estero se ubican entre las provincias con menor tasa de protestas sociales, al igual que San Juan. A la inversa, Neuquén es una provincia con alta conflictividad social y plena continuidad institucional.

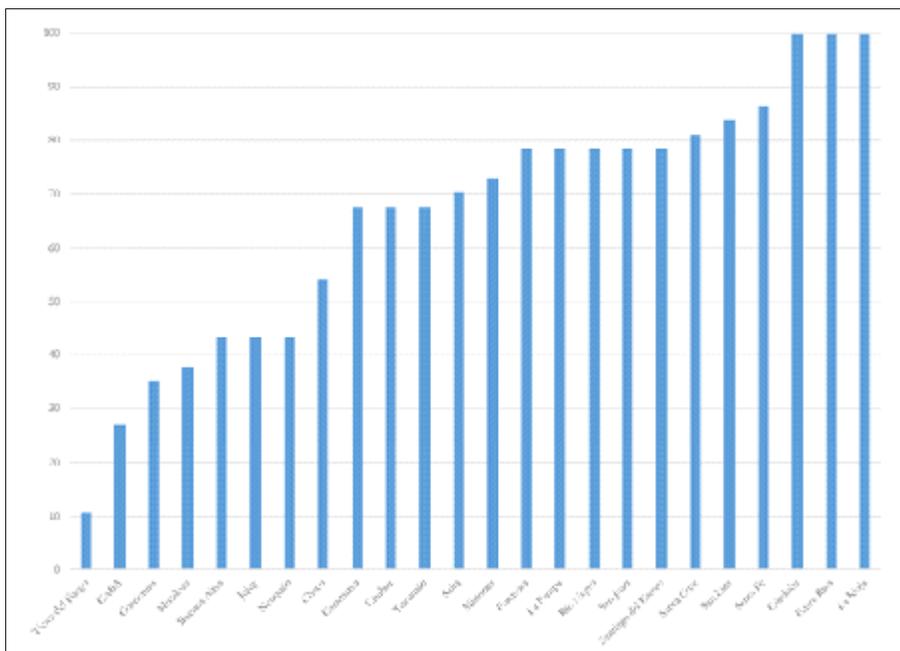
Excluyendo, entonces, la posibilidad de imputar la baja continuidad institucional a un conjunto de atributos de los sistemas políticos provinciales corresponde retomar el análisis sobre las características de las coyunturas en las que las interrupciones tienen lugar. Este análisis nos permitirá, además, identificar casos donde se presentan las mismas condiciones de amenaza para la estabilidad política, sin que se presente el desenlace de la alteración del mandato.

## **Las coyunturas de amenaza a la estabilidad política**

La literatura también considera una segunda variable que interviene en la alteración de los mandatos constitucionales: la existencia de un escudo legislativo que permita la supervivencia del gobierno en caso de una crisis política (Hinojosa & Pérez Liñán, 2003; Pérez Liñán, 2009). Incluso en las situaciones de alteración de mandato sin destitución por juicio político los estudios destacan como variable interviniente la debilidad del oficialismo en la legislatura provincial, ya se trate de un caso de gobierno dividido o de un oficialismo fuertemente faccionalizado (Rodrigo, 2013; Vaca Ávila, 2020). La Figura 4 consigna la proporción de

años en las que los oficialismos mantuvieron la mayoría legislativa por provincia, en el período 1983-2019<sup>14</sup>.

**Figura 4: Proporción de gobiernos provinciales con mayoría legislativa, 1983-2019 (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a Base PICT-Crisis.

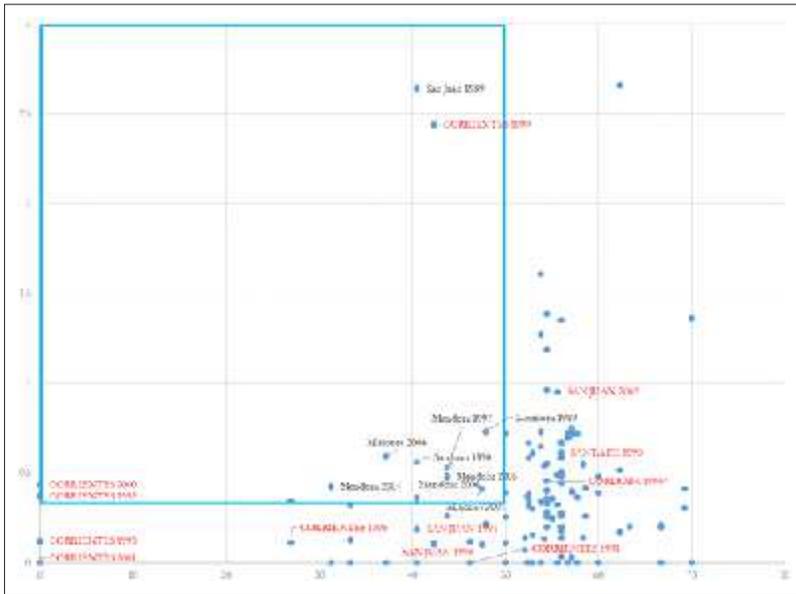
A partir de las variables consignadas en las últimas dos figuras, es posible establecer un cruce que permita identificar coyunturas de amenaza a la estabilidad política: períodos en los que el oficialismo no ostenta mayoría legislativa propia y en los que, además, debe enfrentar un incremento en la frecuencia de eventos de protesta. Para facilitar la interpretación de estos datos, presentamos tres Figuras que cruzan el peso del oficialismo provincial (medido en bancas en la Legislatura local o en

<sup>14</sup> La Figura sólo consigna el tamaño del bloque oficialista en términos formales, por lo que no es sensible a la faccionalización, lo que explica la proporción sobredimensionada de La Rioja. A la inversa, tampoco captura las coaliciones legislativas informales, subestimando el caso de CABA.

la Cámara de Diputados local, cuando se trata de sistemas bicamerales) y la tasa de eventos de protesta cada 100 mil habitantes (recopilada de la base de datos de protestas del GEPSAC-IIGG), por cada provincia y cada año, en el período 1989-2006. Dada la alta varianza en la tasa de eventos de protesta, cada gráfico incluye un grupo de ocho provincias estratificadas según la media de eventos de protesta para todo el período, según la base GEPSAC.

Cada Figura incluye dos datos adicionales. En primer lugar, se identifica un recuadro que destaca los casos de amenaza a la estabilidad política: frecuencia de eventos de protesta por encima del promedio, con gobiernos en minoría legislativa. En segundo lugar, cada gráfico incluye etiquetas que detallan casos relevantes (provincia-año), resaltando en rojo los casos donde se produjeron alteraciones de mandatos.

**Figura 5: Provincias argentinas con baja conflictividad según peso del oficialismo provincial y tasa de eventos de protesta, por año. 1983-2019**



Fuente: Elaboración propia en base a Base PICT-Crisis.



Las líneas azules identifican coordenadas límite para la definición de una situación donde la estabilidad se ve o no amenazada: por un lado, cuándo se registran tasas de eventos de protesta aceptables dentro de las dinámicas políticas rutinarias; y por otro, cuándo los gobiernos cuentan con el respaldo legislativo suficiente para pasar su agenda y, especialmente, para protegerse de amenazas a la continuidad de su mandato. De este modo, cada gráfico recorta un cuadrante (el superior izquierdo) que podría caracterizarse como de amenaza a la estabilidad política. La caracterización de esos casos como coyunturas de crisis requiere de investigación posterior, pero en principio es válido, de acuerdo con el conocimiento sobre el tema, señalar los casos contenidos en dicho cuadrante como situaciones donde la estabilidad política está bajo presión.

De la lectura de los gráficos se desprende una serie de elementos relevantes, algunos en línea y otros en contradicción con el conocimiento acumulado sobre el tema.

En primer lugar, los casos de alteración del mandato constitucional se reparten entre los cuatro cuadrantes de los gráficos, lo que ratifica que la protesta social tiene múltiples objetivos, y no necesariamente constituye una impugnación a los gobiernos.

Respecto de nuestro argumento, la distribución aleatoria de las alteraciones de mandato constituye un desafío a los hallazgos de la literatura sobre el tema en el nivel presidencial: gobernadores mayoritarios que enfrentan coyunturas de conflictividad social no necesariamente excepcionales (al menos no excepcionales en relación con el número de eventos de protesta) pueden verse forzados a renunciar, ser destituidos mediante juicio político o soportar una intervención federal. Asimismo, la distribución aleatoria de los casos también muestra que las alteraciones de mandato no siempre son el desenlace de una crisis, sino que en algunos casos puede ser su origen.

Finalmente, los gráficos exponen a la luz una serie de casos donde se verifican amenazas a la estabilidad política que no fueron señalados como coyunturas críticas por ningún estudio previo. Podría argumentarse que algunos casos ilustran inicios de ciclos de movilización que tuvieron un impacto diferido en la alteración de los mandatos, pero existe una cantidad de casos donde gobiernos minoritarios enfrentaron coyunturas de incremento acelerado de los eventos de protesta sin que se produjera una alteración del mandato. Estos casos requieren una investigación posterior, pero en principio resultan relevantes para nuestro argumento,

porque son evidencia de situaciones de amenaza a la estabilidad que tuvieron otro tipo de resolución, diferente a la alteración del mandato.

## **Conclusión**

Este trabajo partió de preguntarse por la variación de los patrones de crisis y estabilidad políticas en contextos subnacionales en la Argentina democrática, con una intención comparativa.

Como primer paso para este análisis se recuperaron las hipótesis de la literatura, identificando un problema teórico persistente: la falta de claridad en la definición de la noción de crisis política. Fue posible advertir entonces en los trabajos empíricos una oscilación entre dotar a las crisis de carácter autoevidente o identificarlas con situaciones de interrupción de mandato, caracterizadas como de inestabilidad. Se identificó, asimismo, cómo dichas estrategias conceptuales tienden a incurrir en un sesgo de selección en el análisis empírico.

Se ha señalado además que el principal problema que comparten ambas líneas de trabajos es considerar el par estabilidad-crisis como una dicotomía. Frente a estas perspectivas, el artículo propuso construir un continuo de situaciones posibles que van de la estabilidad a la inestabilidad considerando una tercera categoría denominada «coyuntura de amenaza a la estabilidad política». Con ello, fenómenos identificados previamente como potenciales crisis políticas quedaron incluidos dentro de un abanico de coyunturas que, a posteriori, pueden o no confirmarse como tales.

A partir de allí, y utilizando una base de datos propia para las 24 jurisdicciones subnacionales argentinas, el artículo puso a prueba las hipótesis presentes en la literatura para constatar la potencia explicativa de la noción de amenaza a la estabilidad.

Fue posible de este modo evidenciar que durante el período 1983-2019 en las provincias argentinas no existe una correlación directa entre la recurrencia en las alteraciones de mandato y el sistema de partidos o la estructura socioeconómica. En segundo lugar, se identificó que la recurrencia de la protesta social en los escenarios provinciales no es un indicador de mayor inestabilidad política (entendida como alteración de los mandatos).

Finalmente se identificaron, para cada provincia, períodos de mayor o menor conflictividad social, y períodos de mayor o menor fortale-

za del ejecutivo en la legislatura provincial. A partir del cruce de ambas variables se obtuvieron varios resultados relevantes para el argumento del trabajo.

En primer lugar, se identificaron escenarios donde la protesta social se incrementó rápidamente, frente a gobiernos con escaso apoyo legislativo. De este grupo de casos sólo algunos son reconocidos por la literatura como crisis política, mientras que otros no fueron estudiados, dado que no derivaron en alteraciones de mandato.

En segundo lugar, y más relevante aún, se pudo constatar que la mayoría de los casos de alteraciones de mandatos provinciales no se ubican en el cruce de estas dos variables, lo que contradice la expectativa teórica de la literatura.

El hallazgo fundamental de esta exploración empírica es entonces consistente con la necesidad de una elaboración teórica que dé cuenta de otras coyunturas posibles, la cual fue identificada inicialmente y para la que se propone la categoría de amenaza a la estabilidad.

Se requerirán estudios posteriores para constatar si se trata o no de situaciones de crisis política, no obstante, la gradación de coyunturas propuestas por el artículo constituye un punto de partida más ajustado para el análisis de los patrones de estabilidad e inestabilidad en las provincias argentinas.

## Referencias bibliográficas

- Abers, R. & Von Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13 (28), 52-84.
- Auyero, J., Lapegna, P., & Poma, F. P. (2009). Patronage Politics and Contentious Collective Action: A Recursive Relationship. *Latin American Politics and Society*, 51(3).
- Behrend, J. (2017). Federal intervention and subnational democratization in Argentina: A comparative perspective. In J. Behrend & L. Whitehead (Eds.), *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Johns Hopkins University Press.
- Behrend, J., & Whitehead, L. (2017). *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Johns Hopkins University Press.

- Bonvecchi, A. (2006). Determinismo y contingencia en las interpretaciones políticas de la crisis argentina.
- Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2019). Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions. In. Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI:10.1017/9781108772211>
- Calvo, E., & Moscovich, L. (2017). Inequality, Protests, and the Progressive Allocation of Cash Transfers in the Argentine Provinces. *Latin American Politics and Society*, 59(2), 3-26. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/laps.12016>
- Carrizo, C., & Galván, C. (2006). Presidencialismo y conflictos políticos en argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006). *Colección* (17).
- Collier, R., & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press.
- Dobry, M. (1988). *Sociología de las crisis políticas*. Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI.
- Farinetti, M. (2005). Violencia y risa contra la política en el Santiagueño: indagación sobre el significado de una rebelión popular. In F. e. a. Schuster (Ed.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Prometeo.
- Gaxie, D. (2004). *La democracia representativa*. LOM Ediciones.
- Gervasoni, C. (2011). Democracia, Autoritarismo e Híbridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales. *Journal of Democracy en Español* (3).
- Gervasoni, C. (2018). *Hybrid regimes within democracies: Fiscal federalism and subnational rentier states*. Cambridge University Press.
- Gibson, E. (2013). *Boundary control: Subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge University Press.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*(25), 275-296.
- Hay, C. (2008). Constructivist Institutionalism. In R. R.A.W., S. Binder, & B. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 56–74). Oxford University Press.

- Helmke, G. (2020). Presidential Crises in Latin America. In D. M. Brinks, M. V. Murillo, & S. Levitsky (Eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America* (pp. 98-118). Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI: 10.1017/9781108776608.004>.
- Hinojosa, V., & Pérez Liñán, A. (2003). Presidential Survival and the Impeachment Process: Colombia in Comparative Perspective. In J. K. Baumgartner, Naoko (Ed.), *Checking Executive Power. Presidential Impeachment in comparative perspective* (pp. 65-79). Praeger.
- Hochstetler, K. (2008). Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur. *América Latina Hoy*(49), 51-72.
- Hochstetler, K., & Edwards, M. E. (2009). Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly. *Journal of Politics in Latin America*, 1, 31 - 57.
- Katznelson, I., & Weingast, B. R. (2005). Intersections Between Historical and Rational Choice Institutionalism. In I. Katznelson & B. R. Weingast (Eds.), *Preferences and Situations* (pp. 1-24). Russell Sage Foundation. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610443333.4>
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: Lecciones desde América Latina. *Politai. Revista de Ciencia Política*, 3 (5), 17-44.
- Linz, J. J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Johns Hopkins University Press.
- Llanos, M., & Marsteintredet, L. (2010). *Presidential breakdown in Latin America. Causes and Outcomes of executive instability in developing democracies*. Palgrave Macmillan.
- Mariana, L. (2010). Presidential Breakdowns in Argentina. In M. Llanos & L. Marsteintredet (Eds.), *Presidential Breakdowns in Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Marsteintredet, L. (2014). Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. *International Political Science Review*, 35(2), 173-194. <https://doi.org/10.1177/0192512112459548>
- Marsteintredet, L., & Berntzen, E. (2008). Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions.

- Comparative Politics*, 41(1), 83-101. <https://doi.org/10.2307/20434106>
- Mauro, S. (2011). *Representación e identificaciones políticas en tiempos de solidaridades inestables (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001-2007)* Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires].
- Milstein, B. (2015). Thinking politically about crisis: A pragmatist perspective. *European Journal of Political Theory*, 14(2), 141-160. <https://doi.org/10.1177/1474885114546138>
- Moscovich, L. (2013). Gobernadores versus organizaciones: apoyos federales, política provincial y protesta. *Revista SAAP*, 7(1), 131-159.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad* (128), 62-87.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. La democratización y sus límites, después de la tercera ola, la política. *Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad* (2).
- Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Liñan, A., & Polga-Hecimovich, J. (2017). Explaining military coups and impeachments in Latin America. *Democratization*, 24(5), 839-858.
- Rodrigo, C. (2011). Notas sobre la autonomía provincial en contextos de inestabilidad política. *XV*, 299-308.
- Rodrigo, C. (2013). *El poder en crisis. Relaciones de gobierno e inestabilidad política en San Juan* [UBA]. Buenos Aires.
- Rodrigo, C. (2014). Relaciones de gobierno e inestabilidad. El juicio político en la escala subnacional en Argentina. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3(2), 155-184.
- Serrafero, M. (2014). Flexibilización del presidencialismo en América latina: ¿Un fenómeno nuevo? *Revista de estudios políticos* (163), 67-99.
- Serrafero, M. (2017). Menem and Kirchner: The Two Faces of Peronism? In M. Alcántara Saez, J. Blondel, & J.-L. Thiébault (Eds.), *Presidents and Democracy in Latin America*. Routledge.

Vaca Ávila, P. (2020). *Predominio y alternancia en provincias periféricas (Argentina 1983-2015)* Universidad Nacional de San Martín].

Valenzuela, A. (2004). Latin American presidencies interrupted. *Journal of Democracy*, 15(4), 5-19.