

# **La democracia en Santiago del Estero. Un aporte a la conceptualización de la democracia en las provincias argentinas.**

Ortiz de Rozas Victoria.

Cita:

Ortiz de Rozas Victoria (2010). *La democracia en Santiago del Estero. Un aporte a la conceptualización de la democracia en las provincias argentinas. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/392>

**La democracia en Santiago del Estero. Un aporte a la conceptualización de la democracia en las provincias argentinas.**

**Victoria Ortiz de Rozas  
(CONICET-IIGG-UBA)  
[victoriaderozas@gmail.com](mailto:victoriaderozas@gmail.com)**

**Abstract:** En años recientes ha crecido el interés por las características de la democracia en los llamados “niveles subnacionales”, como es el caso de las provincias argentinas. En este trabajo se hace una breve presentación de las formas en que se han explicado estas particularidades de la democracia en las provincias argentinas. Luego, se presenta el caso de Santiago del Estero, a partir del cual se retoman las problemáticas y aportes de los enfoques descriptos en la sección anterior, aportando elementos para la discusión más general sobre la especificidad de las democracias provinciales.

**Área temática:** Política Comparada

**Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.**

## **La democracia en Santiago del Estero. Un aporte a la conceptualización de la democracia en las provincias argentinas.**

**Victoria Ortiz de Rozas**

[victoriaderozas@gmail.com](mailto:victoriaderozas@gmail.com)

En años recientes ha crecido el interés por las características de la democracia en los llamados “niveles subnacionales”, como es el caso de las provincias argentinas. Son de más larga data aquellos estudios sobre las características de los partidos políticos o del sistema partidario o el “formato representativo” de las provincias argentinas. En los últimos años ha emergido el interrogante por las características de las democracias provinciales, dando lugar a estudios que -podría decirse- centran el foco del análisis en las dimensiones de la democracia como régimen, entendida en los términos más clásicos de la poliarquía (Dahl, 1992). Se ha puesto el foco en la comprensión desde aquellos mecanismos que llevan a que en algunas provincias las fuerzas políticas tengan escasas o nulas oportunidades de acceder a la gobernación, o en algunos casos tengan una mínima representación en las legislaturas provinciales, hasta en aspectos relacionados con la falta de independencia de la justicia y de los medios de comunicación.

En este trabajo se hace una breve presentación de las formas en que se han explicado estas particularidades de la democracia en las provincias argentinas. Luego, se presenta el caso de Santiago del Estero, a partir del cual se retoman las problemáticas y aportes de los enfoques descriptos en la sección anterior, aportando elementos para la discusión más general sobre la especificidad de las democracias provinciales.

El caso de Santiago del Estero es significativo para la problemática abordada por diversas razones. En esta provincia el gobierno provincial cambió de signo político sólo luego después de una importante movilización social en 2004 con reclamos de democratización política. El nuevo gobierno, una fuerza transpartidaria liderada por un gobernador radical, accedió al poder en 2005 sosteniendo las banderas de la democratización, caracterizándose en oposición al “régimen juarista” que se había consolidado en la provincia a partir de 1983. Luego de cinco años en el gobierno, se ha conformado una fuerza política que gobierna casi todo el territorio provincial y la oposición política tiene casi nulas chances de ganar una elección; al tiempo que persisten déficits en torno a las libertades de prensa y la independencia de la justicia.

## 1-La democracia en las provincias argentinas

Si bien centrado en las características del modelo de representación en las provincias periféricas, el libro de Novaro (1994) *Pilotos de tormenta*, constituye una referencia ineludible en los intentos de explicar los mecanismos característicos de las democracias provinciales como regímenes.

Las características principales del modelo de representación de las “provincias periféricas” (Novaro, 1994) estarían dadas por el fuerte control del electorado, posible por sólidas identidades partidarias y extendidas redes clientelares<sup>1</sup>, el férreo control partidario del aparato estatal, con la confusión entre partido y estado; una competencia oligopólica dentro de la élite dirigente; una independencia de los representados y la movilidad electoral muy reducidas, lo cual era coherente con un importante poder de interpelación de los representantes y capacidad para controlar la agenda política; así como la dependencia de los apoyos externos, especialmente los del gobierno nacional, a raíz de la necesidad de un flujo constante de recursos fiscales federales para cubrir el déficit crónico de los Estados provinciales.

Los procesos de crisis políticas en la década del noventa implicaron el debilitamiento de los tradicionales mecanismos de representación, basados en estructuras partidarias, vínculos clientelares e identidades estables; el cual estuvo en gran parte ligada con la crisis económica, social y estatal, que “actuaba como catalizador”. Lo que se puso en crisis fue “un sistema caudillista y clientelar para enfrentar la simultánea reducción de los recursos estatales, la agudización de los problemas de gestión, el aumento de las demandas, y los cambios en las expectativas”. Paralelamente, el fraccionamiento y las disputas internas de los partidos nacionales habrían estado erosionando las identidades partidarias haciendo a los sistemas políticos provinciales más dependientes de recursos económicos para mantener clientes.

Al debilitamiento de las identidades tradicionales y la crisis fiscal se les sumó la aparición de una incipiente “opinión pública” que comenzó a impugnar las formas de hacer política de los denominados partidos tradicionales: UCR y PJ. Esta “opinión pública” que denunciaba las formas tradicionales de hacer política contribuyó, según este autor, a vaciar de *legitimidad* los sistemas políticos patrimoniales.

---

<sup>1</sup> Redes mayoritaria pero no exclusivamente populares –ya que además de empleo, lotes y viviendas, alimentos y ropa con los sectores populares, los caudillos intercambiaban toda clase de bienes y servicios con las empresas, los comerciantes y los profesionales.

Así, entre 1989 y 1991 se derrumbó en muchas de estas provincias el equilibrio bipartidista, a raíz de la aparición de nuevos partidos locales. Por otro lado, en Santiago del Estero<sup>2</sup>, al igual que en provincias como Chaco, Tucumán, Salta, Catamarca, Chubut, Santa Cruz y Jujuy, se dieron movilizaciones populares que evidenciaron la crisis de un mecanismo de gestión y representación como el explicado. En paralelo y en relación a estos fenómenos a comienzos de los noventa se vislumbraron procesos como la emergencia de líderes claramente diferenciados de los caudillos tradicionales. En provincias como Chaco, Tucumán y Catamarca, surgen diferentes tipos de líderes que “supieron capitalizar la movilización social y desplazar a los actores tradicionales del centro de la escena política, logrando que una parte del electorado abandonara sus anteriores lazos de pertenencia y lealtad” (Novaro, 1994:110). Estos son los “pilotos de tormenta”, que a través de novedosas organizaciones se vinculan personal y directamente con “la opinión” , con un electorado más “volátil y reacio a las identificaciones fijas” ; desplegando un fuerte personalismo y estilo ejecutivista en el ejercicio de gobierno.

La perspectiva analítica de “*territorial politics*” (Gibson, 2004) se preocupa por los procesos políticos en sus dimensiones territoriales, incorporando aspectos dejados afuera por las líneas de análisis “no territoriales”, como las que se centran en la dinámica de las fuerzas partidarias<sup>3</sup>. Se consideran los conflictos entre “centro y periferia”, entre niveles de gobierno y actores organizados regionalmente. Se parte del supuesto de que es necesario tener en cuenta las características políticas, institucionales y económicas del estado para evaluar cómo estas constriñen o fortalecen<sup>4</sup> a los actores en sus estrategias territoriales de control. La adopción de esta perspectiva ha llevado a relativizar las adhesiones partidarias como las determinantes en los vínculos políticos entre actores locales y centrales. Los procesos de descentralización del estado así como con las prerrogativas institucionales de los estados provinciales (Calvo y Escolar, 2005) explicarían la creciente diferenciación de los procesos políticos entre los niveles nacionales y locales.

---

<sup>2</sup> El “Santiagueñazo” constituyó una de las protestas más importantes en el marco de las políticas de ajuste. El 16 de diciembre de 1993 una manifestación de empleados públicos motivada por el retraso de sus salarios siguió con la quema de edificios públicos (la Casa de Gobierno, los Tribunales y la Legislatura) y el saqueo y quema de una docena de domicilios particulares de funcionarios y dirigentes políticos locales, acusados de corrupción.

<sup>3</sup> Otras líneas de análisis “no territoriales” son las luchas entre clases sociales, el estudio de los movimientos sociales y la puja de intereses económicos (Gibson, 2004)

<sup>4</sup> En el original “empower”.

Dentro de esta perspectiva, se ha postulado la persistencia de rasgos tradicionales de la representación, que estarían dados por la persistencia de un equilibrio bipartidista. La vigencia de las características tradicionales del sistema de partidos en el nivel local se debería a una menor nivel de fragmentación y a la continuidad de los partidos oficialistas en el poder; todo lo cual resultaría en notables rasgos de continuidad política e institucional en el nivel local, contrastantes con la fluidez de la escena nacional. (Calvo y Escolar, 2005).

En la línea de la “*territorial politics*”, para dar cuenta de las disparidades en cuanto a las características de la democracia a lo largo del territorio, se ha recurrido al concepto de “autoritarismos subnacionales” (Cornelius, 1999; Gibson, 2004); para dar cuenta de las provincias o estados donde la democracia presentaba mayores déficits. Estos regímenes devienen autoritarios como producto de las estrategias de las elites políticas locales, en su interacción con el poder central. Los principales factores explicativos se encuentran en las estrategias de “control de fronteras” en cuanto a los flujos de fondos, de cargos, de información que circula entre el “centro” y la “periferia”.

La calificación de “autoritarios” ha sido cuestionada (Gervasoni, 2009; Behrend, 2009) en tanto desconoce el hecho de que estos regímenes disponen de legitimidad electoral; existen elecciones limpias y regulares –podría decirse con O’Donnell (2004) “institucionalizadas”-, niveles no triviales de vigencia de ciertas libertades (de expresión, de reunión para organizar protestas públicas), así como partidos opositores que si bien no ganan la gobernación obtienen cargos en las municipalidades y legislaturas provinciales. En términos generales, se cumple el requisito de un régimen democrático, en el que “el acceso a las principales posiciones gubernamentales se determina mediante elecciones limpias.”<sup>5</sup>

En lugar de “autoritarismos subnacionales” se ha propuesto la noción de “regímenes híbridos”, para dar cuenta de los elementos tanto democráticos como “autoritarios”. (Diamond citado por Berhend y Gervasoni). Se cuestiona así una visión de “continuum” en tanto estos regímenes no serían un sub-tipo (disminuido) de regímenes autoritarios. La noción de “híbrido” caracteriza bien una situación donde existen elecciones limpias, que sin embargo no resultan en alternancia; y donde por ejemplo no existe censura de los medios explícita, pero no es posible encontrar voces críticas al oficialismo en ningún medio público.

---

<sup>5</sup> Por elecciones limpias se entienden aquellas que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas. (O’Donnell, 2004)

Un rasgo que tienen en común los regímenes políticos que se trata caracterizar es que las elecciones no son competitivas o aún cuando existe competencia política, es ciertamente limitada. Por otro lado, el rechazo de la calificación de “autoritario”, sobre todo porque si aún y existen déficits en términos de las libertades básicas, en general no son el producto de una acción consciente y deliberada de las elites que gobiernan, sino producto de lógicas de acción de un conjunto de actores (el oficialismo, la oposición, los medios de comunicación, el poder económico, y aún la misma ciudadanía).

En este sentido, se ha propuesto caracterizar a la política provincial como “juego cerrado”. En la tesis doctoral de Jacqueline Behrend (2007), centrada en los casos de San Luis y Corrientes, la autora elabora el concepto de “juego cerrado” de la política, donde tienen un lugar importante las “familias políticas”-en términos de redes familiares propiamente dichas y “familias políticas”, es decir, familia concebida en términos políticos y no como constructor legal-, las que se alternan en el poder, excluyendo a importantes sectores políticos y ciudadanos. El juego político se caracteriza por ser cerrado en cuanto a quien realísticamente puede aspirar a participar en política (cargos electivos y no electivos), por la escasa alternancia –o una alternancia controlada; así como por la escasa competencia política, pudiendo existir desde nula competencia hasta una competencia muy limitada. El “juego cerrado” ha sido impugnado por diferentes movimientos de protesta por mayor democratización o apertura, concluyendo que a pesar de ellos, el “juego cerrado” continúa como institución informal en la política local.

A grandes rasgos, podría decirse que en todos los autores, con mayor o menor centralidad, subyace la pregunta por la escasa alternancia de las fuerzas políticas. Y en general la respuesta da por sentado la existencia de una elite dirigente que monopoliza u oligopoliza el poder. En algunos casos, se describen los mecanismos de una elite autoritaria.

Asimismo, los enfoques sobre democracias provinciales arriba citados podrían ubicarse dentro una perspectiva procedimentalista, en el sentido de que lo que define la democracia es la vigencia de ciertas características del régimen en cuanto al acceso y la exclusión de actores<sup>6</sup>. En este trabajo optamos por lo que podría definirse una perspectiva “sustantiva” de la democracia.

---

<sup>6</sup> En la versión elitista de Schumpeter (1984), los procedimientos que permitan a los individuos llegar al poder “para poder decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” y en la pluralista de Dahl (1992), los procedimientos que garantizan igualdad de oportunidades para formular y manifestar “preferencias” así como igualdad de trato de esas preferencias por parte del gobierno. Ni en la versión elitista ni en la pluralista es posible concebir algo como la voluntad del pueblo; en términos muy generales –y por razones diferentes que no se explorarán en este breve ensayo- porque para ninguna de estas teorías existe algo como el “bien común” que pueda ser el objeto de una “voluntad común”, por lo que es inconcebible la posibilidad de un pueblo que pueda ser soberano.

## *De qué hablamos cuando hablamos de democracia*

Al optar por una perspectiva “sustantiva” de la democracia, se trata de examinar en términos concretos sobre las características de un orden que posibilite la formación de una voluntad popular o que posibilite cierta identidad entre gobernante y gobernado.

Del carácter representativo de la democracia pueden desprenderse consecuencias “elitistas”, como en la teoría weberiana, donde la principal preocupación son entonces las condiciones en que surgen los líderes políticos, en un contexto de creciente importancia de la burocracia estatal en las sociedades modernas. Pero también es posible preguntarse por la posibilidad de una “organización democrática del dominio” (Böckenförde, 2000). La preocupación aquí es, a través de diferentes procedimientos, garantizar la estabilidad de ese “poder de dirección” y de los representantes, sometiéndolos al mismo tiempo a la legitimación democrática en un proceso abierto de formación de la voluntad democrática, vinculándolos a la responsabilidad y a los controles democráticos, “para que su acción pueda valer como una acción autorizada por el pueblo y en nombre del pueblo”<sup>7</sup>.

A su vez, la opción por una visión “sustantiva” de la democracia supone preguntarse en primer término si las elites gobernantes son representativas de la “voluntad popular” o si constituyen una voluntad popular en tanto tal. Existe un doble flujo entre “representantes” y “representados”, lo cual no supone que la representación es “más democrática” si el flujo de representante a representado es mayor, ya que pueden existir casos en los que la voluntad colectiva sólo puede constituirse a través del proceso de representación. La “tarea” democrática es entonces construir “pueblo”. (Laclau, 2005)

Establecer condiciones que hagan posible la formación de la voluntad del pueblo, no garantiza que exista formación e imperio de la voluntad popular. Es en este punto donde el enfoque propuesto se aleja de las teorías procedimentalistas, en las que sólo con la existencia de determinados procedimientos ya es posible para hablar de democracia.

---

<sup>7</sup> Los elementos específicos de una organización democrática del dominio pueden resumirse en tres condiciones: 1) una permanente remisión al pueblo del poder de decisión y de dirección de los órganos representativos, es decir, que exista una estructura jurídico-legitimadora del poder del Estado y de los cargos públicos que opere de abajo arriba; 2) evitar que los representantes se deslicen hacia una posición de soberanía, siendo que su poder de dirección se configura como una competencia adecuada al cargo y limitada jurídicamente y por último 3) la posibilidad de que el poder de decisión y dirección representativo se pueda corregir y contrapesar democráticamente (componentes plebiscitarios de la democracia). (Böckenförde, 2000:143-144)

El análisis de Rosanvallon (2007) sobre las transformaciones de las democracias contemporáneas constituye un aporte para pensar las libertades públicas como dimensiones constitutivas de la democracia. Asimismo, brinda elementos para pensar la representación política en tiempos de crisis de los partidos políticos. El autor analiza las prácticas, contrapoderes sociales informales e instituciones, que compensan “la erosión de la confianza mediante una organización de la desconfianza”. Desconfianza ciudadana en los poderes que ha sido prácticamente consustancial a al principio de construcción electoral de los representantes. Teniendo en cuenta que cada vez la legitimidad electoral es cada vez menos suficiente, la desconfianza ciudadana se organiza en tres modalidades principales: los poderes de control (“pueblo-controlador”), las formas de obstrucción (“pueblo-veto”) y la puesta a prueba a través del juicio (“pueblo-juez”). Mientras que la democracia electoral es intermitente, estos poderes, son permanentes. Estos poderes no cuestionan el régimen institucional representativo, sino que dan lugar a una legitimidad más allá de la electoral.

Desde esta perspectiva, es posible considerar la centralidad que adquieren las libertades públicas como componentes de la democracia. Libertades como la de expresión aparecen como críticas en la constitución de una “opinión pública”, una de las formas principales en la que se realiza el principio democrático en las democracias contemporáneas. En particular, Rosanvallon (2007) asigna una gran centralidad a la figura del periodista. La prensa, más que un órgano de la expresión de la voluntad general, ejerce una función representativa, participa en la constitución de esta voluntad. Aquí nos alejamos de cierta visión legalista de la democracia, ya que poderes no legales, no elegidos por nadie ejercen un verdadero poder social que es necesario tener en cuenta.

Es posible indagar así por las características de la democracia en las “zonas marrones” (O'Donnell, 1993) de la Argentina –aquellas zonas donde se advierten déficits en términos de la vigencia de las libertades públicas-, como podría caracterizarse a la provincia de Santiago del Estero, cuando ante el declive de los partidos políticos como organizadores de la vida política, la opinión pública y otras expresiones de la ciudadanía en el espacio público han adquirido preeminencia y con ellas las libertades públicas como dimensiones constitutivas de la democracia.

## 2- La democracia en las provincias. El caso de Santiago del Estero.

Para la presentación del caso de Santiago del Estero, se abarca el período correspondiente al retorno de la democracia en 1983, que es cuando comienzan a delinearse las características del “régimen juarista”, que se mantiene hasta la Intervención Federal de la Provincia el 1 de abril de 2004<sup>8</sup>. Luego, en el apartado posterior se analizan las características de la democracia provincial luego de la caída del juarismo.

### 2.1-El retorno de la democracia en Santiago del Estero. La instauración del “régimen juarista”

La asunción de Raúl Alfonsín como presidente el 10 de diciembre de 1983 constituyó una jornada histórica por su significado: el retorno a la democracia. Sin embargo, el “entusiasmo alfonsinista” no llegó a todas las provincias. En Santiago del Estero asumía por tercera vez Carlos Juárez<sup>9</sup>, representando al Partido Justicialista<sup>10</sup>, con el apoyo del Partido Justicialista Nacional, en un momento en el que las estructuras políticas nacionales eran un actor de peso.

Si bien el radicalismo provincial no logró capitalizar el entusiasmo por el retorno de la democracia, la ruptura que Alfonsín planteó con el pasado autoritario tuvo su impacto en el campo político provincial. (Schnyder, 2008). A tono con la política nacional, la Cámara de Diputados provincial integró una Comisión Investigadora sobre violación de Derechos Humanos, para estudiar los abusos cometidos en la provincia<sup>11</sup>. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en otras provincias, no salieron a la luz los detalles de las experiencias de los detenidos o los desaparecidos<sup>12</sup> ni tampoco existió un capítulo provincial del informe de la CONADEP<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Si bien Carlos Juárez no fue gobernador durante todo el período, se mantuvo como uno de los resortes clave de la política provincial, tanto al designar a su sucesor en la gobernación como por conservar un importante liderazgo dentro del Partido Justicialista, el cual gobernó durante todo el período considerado, excepto durante la Intervención Federal entre diciembre de 1993 y julio de 1995.

<sup>9</sup> Carlos Juárez gobernó la provincia en cinco oportunidades: entre 1949 y 1952; entre 1973 y 1976, entre 1983 y 1987; entre 1995 y 1998; y entre 1999 y 2001.

<sup>10</sup> Obtuvo el 47,9% de los votos, frente a 32% del candidato radical José Luis Zavalía. En las elecciones para presidente ganó el candidato del justicialismo por 46,4% frente al 38,8% obtenido por el radicalismo. Cabe destacar que Juárez obtuvo más porcentaje de votos que el candidato a presidente del PJ, lo que da cuenta de un capital político propio.

<sup>11</sup> Como producto de los informes presentados a nivel nacional y provincial, casi treinta expedientes por desapariciones, torturas y privación de la libertad de personas fueron elevados a distintos juzgados.

<sup>12</sup> En el período abierto con la presidencia de Kirchner en 2003 cuando se dan los mayores avances en términos de los juicios a los ex represores de la dictadura en la provincia. En 2009 se elevaron a juicio la primera causa por represión ilegal en la provincia (Cecilio Kamenetzky) y actualmente se encuentran en curso los juicios en el marco de la causa denominada "Grupo Cuatro", la causa más voluminosa de las que investigan delitos de lesa humanidad en la provincia, abarcando las detenciones ilegales y torturas cometidas entre 1976 y 1983.

<sup>13</sup> Comisión Nacional de Desaparición de Personas.

Ni bien comenzado el “período democrático” ya se dieron dos episodios de cuestionamientos de asociaciones periodísticas frente a lo que consideraron ataques a la libertad de prensa<sup>14</sup>. La violación de los derechos humanos continuó siendo una práctica habitual en Santiago del Estero durante los primeros veinte años del retorno a la democracia. Hubo numerosas denuncias de torturas en sedes policiales, secuestros, allanamientos sin orden judicial, asesinatos en el interior de cárceles y comisarías, brutalidad policial, gatillo fácil, espionaje, persecuciones, desaparición de personas, accidentes “misteriosos” que se sospechaban eran homicidios. (Carreras, 2004)

Schnyder (2008) sostiene que el régimen juarista desafía la temporalidad 1976-1983 como momento principal de la violencia política, identificada con el período de la dictadura. Así, concibe la violencia como un componente regular en la política provincial durante el régimen juarista. En Santiago del Estero, después de 1983 y hasta la Intervención de 2004, los actores políticos no se definieron por oposición a un “pasado violento” y conservaron las instituciones de la violencia. El pluralismo se concibió como amenaza a la continuidad del régimen político y los opositores fueron concebidos en tanto enemigos y se utilizó la violencia para su eliminación física o simbólica.

Ya en la segunda gobernación de Juárez había comenzado la construcción de una estructura de espionaje político, con base en un organismo policial, el Departamento de Informaciones de la Policía de Santiago del Estero -que luego se llamaría “D-2”-, a cargo de Antonio “Musa” Azar. La estructura de espionaje estuvo en funciones hasta el año 2004, cuando fue intervenida la provincia, lo cual da cuenta de un desfasaje espacio-temporal de la transición democrática argentina.

A partir de la Intervención Federal de la provincia, se han dado a conocer los numerosos archivos que registraban la actividad de los opositores políticos. Estos registros muchas veces terminaban en “traslados” de su lugar de trabajo de aquellas personas que se habían reunido con dirigentes opositores.

Además de la oposición de cuño radical, adquirió gran importancia –aún mayor que la oposición partidaria- el cuestionamiento del régimen por parte de la Iglesia, en una provincia donde la mayoría de sus habitantes son católicos. El discurso con el que el obispado enfrentaba al juarismo estaba articulado en torno al significativo derechos humanos (Schnyder, 2008). En 1997 se creó la Secretaría Diocesana de Derechos Humanos, con el objetivo de incentivar y acompañar las denuncias la Justicia provincial; habiendo identificado como principales problemas a la Justicia y a la Policía dependientes del poder político. (Dandán et al, 2004)

---

<sup>14</sup> En 1984, la legislatura provincial sancionó una ley que reformaba el Código de Procedimiento en lo Criminal y Correccional, que prohibía la entrada a los edificios públicos a los periodistas no oficialistas. Fue considerada como una “ley mordaza” por el Círculo de la Prensa de la provincia<sup>14</sup>. Denuncias similares se realizaron a partir del proyecto de ley de “derecho a réplica”, denunciado como “un avasallamiento a la libertad de prensa” por la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (Adepa). Asimismo, la oposición provincial –constituida por el radicalismo- cuestionaba el “autoritarismo” provincial.

Otros métodos de control de la oposición tuvieron que ver con utilización de mecanismos judiciales. Las voces disonantes sufrían demandas y juicios públicos en su contra<sup>15</sup>. Por ejemplo, el control que el juarismo tenía sobre el poder judicial le permitía intimidar a los medios de información provinciales con la amenaza de acción judicial sobre ellos. Son conocidas las demandas que integrantes de la Rama Femenina del PJ realizaron contra el diario *El Liberal*.

A su vez, el juarismo instauró un sistema de delación. Sobre todo a través de la Rama Femenina del PJ, cuyas integrantes en 1999 “tomaron” los Tribunales, donde aparecieron con nombramientos de empleadas, y “vigilaban” las preferencias políticas de sus integrantes. En una provincia donde la mayoría dependía del empleo público, no fue difícil instalar “espías” en la estructura burocrática, de forma de llegar hasta “lo más íntimo de la vida privada para vigilar y controlar”. (Dandán et al, 2004)

Es importante destacar que no sólo opositores eran víctimas del sistema de espionaje y delación, sino también los integrantes del oficialismo, con el fin de “prevenir intrigas, traiciones y filtraciones”. (Carreras, 2004)

El control de la circulación de la información era otro elemento importante del régimen juarista. Gibson (2004) ha caracterizado como estrategias de “control de fronteras” (*boundary control*) las estrategias del juarismo cuyo objetivo era garantizar cierto control político local limitando el involucramiento del “afuera” (de la Nación) en los conflictos provinciales. Justamente, la “nacionalización” de un hecho local como el doble crimen de La Dársena tendrá un rol importante en el fin del régimen juarista, a partir de la “apertura de fronteras” que impuso<sup>16</sup>. (Gibson, 2004) El “control de fronteras” incluía el bloqueo de flujos de información desde “afuera” hacia la provincia (por ejemplo evitando la reproducción de notas de periódicos nacionales en los locales), así como el control de los medios locales<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Un caso paradigmático de la utilización de los juicios para la neutralización de lo que el juarismo consideraba opositores es el de la diputada Cristina Flores. Esta “hija política”, mano derecha de “Nina”, muestra de la lealtad incondicional, pasó a integrar la fila de los traidores luego de escuchar rumores sobre su participación en una conspiración en contra de los Juárez. Así, comenzaron a llover denuncias de las seguidoras de Nina sobre Flores, al punto de alcanzar veintitrés denuncias penales en su contra.

<sup>16</sup> A raíz del crimen y las manifestaciones a favor de su esclarecimiento, se impulsó la generación de vínculos entre la Nación y la Provincia. El Ministro de Justicia, Gustavo Béliz, con una buena relación con la Iglesia Católica, estableció un vínculo fluido con la Iglesia santiagueña, cuestionadora del régimen y con un importante rol en la protesta por los crímenes; y a través de ella con organizaciones de la sociedad civil provinciales. La Secretaría de Derechos Humanos, dentro de la órbita de dicho ministerio, realizó diferentes visitas a la provincia a fines de 2003 y principios de 2004, para reactivar las denuncias en contra de Juárez y su círculo, en manos de una Justicia Federal a la que Juárez había neutralizado. Asimismo, la justicia provincial fue apoyada por el gobierno nacional frente a las presiones que enfrentaba en relación a la investigación de los crímenes en particular. Los funcionarios nacionales también establecieron contactos con la oposición política provincial, coordinando los esfuerzos de ambos para “limpiar” la política provincial. (Gibson, 2004)

<sup>17</sup> El diario *El Liberal* tenía la política de reproducir, con gran espacio en su tapa, las notas de medios nacionales o de otras provincias con contenidos críticos a la administración provincial. La reproducción de una nota del diario cordobés *La Voz del Interior* donde aparecía el término “rameras” –expresión usada por los opositores acérrimos- para

Carreras (2004) observa que la persecución contra la prensa no hubiera sido posible sin un Poder Judicial subordinado al gobierno y viceversa, sin medios dependientes y débiles no hubiera sido posible para el juarismo controlar a los jueces de la forma en que lo hizo.

A pesar de todos estos rasgos del régimen, resulta difícil asimilarlo a un autoritarismo clásico, y ello por dos razones principales: la existencia de una importante oposición política y la legitimidad electoral del juarismo.

Con respecto al primer punto, es importante destacar que si bien el radicalismo nunca gobernó la provincia en el período considerado, sí gobernó las intendencias de las ciudades principales de la provincial, que son las de la ciudad capital y La Banda, que estuvieron gobernadas por el radicalismo y sus desprendimientos. Predominaba el patrón sociopolítico “ciudades plurales-interior tradicional”. (Gibson, 2004)

En cuanto a la legitimidad electoral con la que contaba el peronismo-juarismo para caracterizar el régimen, cabe destacar los altos caudales electorales que obtuvo Juárez, los cuales constituyeron una fuente definitiva e irrefutable de legitimación. (Salas, 2002).

Igualmente, es importante tener en cuenta control de la normativa electoral en favor del oficialismo. En este sentido, tuvo relevancia el establecimiento de normas electorales como la ley de doble voto simultáneo<sup>18</sup> (“ley de lemas”) que se derogó o se mantuvo vigente desde 1991, de acuerdo a las necesidades electorales del momento. Asimismo, se recurrió al cambio de fechas de las elecciones cuando se advertía la posibilidad de perder poder<sup>19</sup>.

Otro tipo de medidas estuvieron relacionadas con la manipulación de la normativa para favorecer la formación de mayorías juaristas. Así, en enero de 1997 se promulgó una ley que estableció la distribución de diputados y concejales favoreciendo a los sublemas mayoritarios, lo cual estaba exactamente adaptado a las necesidades de un peronismo fragmentado, de manera de favorecer a la fracción juarista<sup>20</sup>. Medidas relativas al avance de las mujeres en los cargos electivos

---

referirse a las integrantes de la Rama Femenina, fue el inicio de la caída del diario. Comenzó a llegar un aluvión de demandas a los tribunales, integrados por jueces favorables al juarismo, de forma que apareció la amenaza de quiebra económica para el diario, que para escapar de las demandas optó por bajar el tono de sus críticas. (Carreras, 2004)

Aquí se advierte la forma en que funcionaba el entramado político-jurídico-mediático. Las que estuvieron encargadas de realizar las demandas fueron integrantes de la Rama Femenina del PJ, siendo que las que se opusieron a hacerlo fueron despedidas de sus cargos o perseguidas.

<sup>18</sup> La ley de lemas fue aprobada por la Legislatura provincial el 2 de septiembre de 1991. Se consideraba sublemas a los partidos, frentes electorales y alianzas, y sublemas, a las agrupaciones y corrientes internas de un mismo lema. El sublema que obtuviese mayor cantidad de votos se adjudicaría el total de votos emitidos a favor de un mismo lema.

<sup>19</sup> Así, en 1997, ante el desempeño exitoso de la Alianza (alianza entre el radicalismo y el FREPASO) en las elecciones nacionales, en la provincia se decidió separar las instancias electorales provinciales de las nacionales para que la oposición local no pudiera capitalizar el éxito de la Alianza.

<sup>20</sup> Los cargos de diputados provinciales y concejales municipales debían distribuirse en proporción de dos tercios de bancas para el sublema mayoritario, y el tercio restante se dividiría entre los otros grupos políticos integrantes del lema, por aplicación del sistema proporcional. Si algún sublema superaba el 25% de los votos del lema, debía reconocérsele la totalidad de los diputados; y los concejales serían del sublema mayoritario. (Salas, 2002:75)

respondieron al objetivo de incrementar el peso de la Rama Femenina en la Legislatura Provincial. Así, con la ley 6509 las mujeres alcanzaron el 50% de participación en las listas de candidatos.

Un aspecto muy importante de la ingeniería electoral del juarismo es el sistema de elección de los diputados provinciales. Una parte de los diputados se elegía en distrito único por lista y bajo régimen proporcional y otra parte era elegida directamente en distintas circunscripciones en las que se dividían el territorio provincial. La división de circunscripciones era establecida arbitrariamente para favorecer al peronismo-juarismo, que tenía su base electoral principalmente en el interior provincial. Este sistema se incorporó en la Constitución provincial reformada en 1997, lo que da cuenta de la forma en que eran “manipulaciones” de las instituciones fundamentadas legalmente<sup>21</sup>. El cambio de este aspecto del régimen electoral fue uno de los reclamos ciudadanos que tuvo gran centralidad en la etapa final del juarismo, como parte de un reclamo general de democratización política de la provincia.

La mayoría de los cambios se fundamentaban en la Constitución provincial, lo cual da la idea de la complejidad que caracterizar a este régimen como “autoritario”. Igualmente, cierta información en torno a las reformas constitucionales<sup>22</sup> al igual que otros temas o cuestiones importantes que por su naturaleza deberían ser públicos se manejaron “cual secretos de Estado” (Salas, 2002).

Por otro lado, y si bien la legitimidad electoral era importante para sustentar el liderazgo de Juárez, los procesos electorales se caracterizaban por cierta confusión entre partido y gobierno; las campañas electorales se diferenciaban poco de la difusión de información oficial. En los tiempos electorales proliferaban las inauguraciones y entrega de diferentes tipos de bienes, en las que se ensalzaba la generosidad de los funcionarios, como si fueran producto de la voluntad de éstos; soslayando el hecho de que eran realizados con fondos públicos. En general, las campañas electorales se centraron en la figura de los líderes y sus obras

Juárez era un caudillo<sup>23</sup> en el sentido de que su autoridad trascendía la posición formal que ocupaba. La bendición de Juárez para ser candidato o la referencia a Juárez para legitimar

---

<sup>21</sup> Sin embargo, es importante tener en cuenta que la propia elección de los convencionales fue realizada por procedimientos cuestionados por los partidos de la oposición, ya que se hizo a través del sistema de circunscripciones electorales, luego de un rápido y sorpresivo trámite (Salas, 2002) en la Cámara de Diputados. Se cuestionaba que este sistema tenía el sesgo mencionado sobrerrepresentando los votos de las poblaciones tradicionalmente favorables al peronismo.

La oposición intentó atraer la atención de la opinión pública nacional, pero no tuvo mayor éxito, teniendo en cuenta que el justicialismo dominaba la mayoría de las provincias y el Congreso Nacional.

<sup>22</sup> Los proyectos oficiales de reforma constitucional en 1985 y 1997 fueron un secreto hasta que funcionaron las convenciones.

<sup>23</sup> Definiendo al caudillo como “algo más que un jefe”, cuya “autoridad indiscutible se basa, por sobre cualquier cargo formal, militar o civil, en cierto ascendiente o influencia sobre una comunidad”. “El caudillo se hace seguir y obedecer por su prestigio o su carisma”. (Di Tella, Chumbita, Gamba y Gajardo, 2001)

cualquier decisión o acto de gobierno era crucial, más allá de que fuera gobernador o “Asesor del Poder Ejecutivo y Legislativo” o “Protector Ilustre de Santiago del Estero”, títulos que se crearon para él luego de que renunciara a la gobernación en 2001. Otro título honorífico que se le entregó a Juárez fue el de “Ciudadano Bemerito” y se le dio la Cruz de Santiago Apóstol –a partir de un proyecto presentado por un diputado justicialista en 1998. Sus adeptos aseguraban que todo lo hacían por la inspiración de los líderes. Los diputados presentaban las leyes como iniciativas del Ejecutivo más allá de que lo fueran o no, y en caso de que se trataran de cuestiones del área social como producto de la “labor incansable” de Marina Aragonés. (Salas, 2002) De la misma forma, y desde los años setenta, la acción social del gobierno de Juárez era presentada como un logro personal de Marina Aragonés.

Se daba así una confusión de la persona de Juárez con la función representativa. Juárez presentaba el bienestar de Santiago del Estero como su proyecto de vida y asimismo él aparecía como el garante y hacedor de la seguridad y el bienestar de los santiagueños, lo cual haría su continuidad “por siempre” necesaria. (Salas, 2002).

En términos generales:

*“...La semiosis del Estado juarista fijó al matrimonio Juárez como el punto central, modelo y paradigma, desde el cual irradiaban el resto de las posiciones de dominación. En este sentido, cada lugar adentro de la estructura de poder en el partido o en el gobierno, se auto-justificaba por el recurso a la nominación infinita a los líderes. Al mismo tiempo, la nominación infinita volvía a los líderes más poderosos. No había acción de gobierno, ni pronunciamiento oficial o de quienes integraban la ‘corte’ de dirigentes y funcionarios principales, ni había reunión partidaria que no estuviera envuelta en una densa capa de esplendor litúrgico y de reverenciamiento a los líderes máximos, que en semejantes acontecimientos adquirían el estatus de entidades divinas...” (Godoy, 2007:77).*

Es significativo que, a diferencia de otros regímenes provinciales, Juárez haya evitado el uso de la institución de la reelección. Así, en 1987, asumió otro gobernador, de forma que se trató del primer traspaso de mando en el marco de la Constitución luego de 35 años. Sin embargo, y con la misma lógica que a fines de siglo XIX y principios del siglo XX, tal como describe Natalio Botana en *El orden conservador*, Juárez cumplía el rol de “gran elector” ya que “ungía” a su sucesor en el gobierno. La expresión “ungir” era utilizada por los actores de la época. El diario *El Liberal* utilizó esta expresión en ocasión del retiro de Juárez de su quinta gobernación y traspaso de mando a Díaz (*El Liberal*, 13 de diciembre de 2001, citado por Salas, 2002:42)

Por otro lado, en lo que puede considerarse un rasgo autoritario del régimen, existía cierta “obligación” de facto de mostrar apoyo al gobierno, de forma que los que no lo hacían pasaban a ocupar el lugar de la oposición. Para “sobrevivir” políticamente o para conservar cargos públicos – aún en poderes como el Judicial- era necesario proclamarse públicamente en apoyo de Juárez –lo cual abarcaba a sectores partidarios, sindicales, empresarios y miembros del Poder Judicial-. Se

trataba de una muestra de apoyo “forzada”, con lo cual se puede considerar como una de las características de un régimen autoritario.

No sólo los opositores, sino quienes no rendían la “debida pleistesía” a Nina, pasaban a ser enemigos de la Rama Femenina. Si un funcionario olvidaba referirse a ella en términos de “excelentísima Señora”, “madre de los santiagueños” o “protectora ilustre de la santiagueñidad” era despedido de su cargo. (Carreras, 2004) La publicación de solicitadas en las que se ensalzaban a los “líderes y conductores” constituían más que un rasgo anecdótico, ya que se convertían en el medio para conseguir y conservar cargos y beneficios.

La definición de cargos legislativos y ejecutivos municipales se concibió en términos de concesiones de los líderes, a quienes se los debían. Ello fue así también en el caso de “Nina” Juárez, que intermediaba directamente en los nombramientos de juezas, secretarias, legisladoras, maestras, empleadas de limpieza, enfermeras, inspectoras de tránsito; quienes luego quedarían en deuda con ella y deberían cumplir con sus requerimientos. (Carreras, 2004).

Muchos de los aspectos del régimen mencionados se constituirán en las principales fuentes de impugnación del mismo hacia 2003. Los crímenes de La Dársena<sup>24</sup>, un hecho en apariencia accidental –ya que respondía a prácticas corrientes- puso al descubierto las peores aristas del régimen juarista. Sacudió los cimientos y las condiciones básicas del régimen: el aislamiento y el silencio. (Dandán et al, 2004).

Este hecho, que involucraba a integrantes de la cúspide de la jerarquía social y política acostumbrados a la impunidad reinante, originó una movilización masiva en reclamo del esclarecimiento de los crímenes, que desencadenó la Intervención Federal de la provincia en 2004, dando fin al gobierno de “Nina” Juárez, y abriendo así un período signado por las demandas de democratización de la provincia.

Schnyder (2008) señala la forma en que el doble crimen de La Dársena permitió tender puentes entre el pasado del régimen local, el pasado reciente nacional y las particularidades del régimen en el devenir democrático; siendo la defensa de los derechos humanos lo que permitió unir a los tres elementos.

Las marchas convocadas por los familiares de las víctimas en principio tenían el objetivo de pedir el esclarecimiento de los crímenes. Luego el reclamo inicial se transformó en cuestionamiento más global al régimen juarista, a partir de otros reclamos, como el reclamo de justicia de víctimas de “gatillo fácil”, las demandas del movimiento campesino santiagueño (MOCASE), el pedido de normalización de las Juntas de Educación, la reivindicación de libertad

---

<sup>24</sup> El 6 de febrero de 2003 se encontraron los cadáveres de dos jóvenes –Leyla Bshier Nazar y Patricia Villalba- en La Dársena, una zona cercana a La Banda.

de prensa, las denuncias de desapariciones durante los setenta. (Schnyder, 2008). Todo ello devino en un cuestionamiento al poder judicial, a la policía y en particular un reclamo de desmantelamiento de la D-2, hasta el cuestionamiento de la concentración económica y la reforma de la Constitución (en particular del sistema de elección de diputados provinciales por circunscripciones que beneficiaba al juarismo).

Finalmente, el clivaje autoritarismo-democracia, que había tenido centralidad en la política nacional en 1983, se instalaba en Santiago del Estero, identificando el régimen juarista con el autoritarismo y las demandas apuntadas en el marco de un reclamo de democratización. “*A partir de ahora empieza la transición democrática en Santiago del Estero*” –sostuvieron desde el gobierno nacional en ese entonces- (Página 12, 8 de febrero de 2004).

El “régimen juarista” fue desarticulado luego de las movilizaciones por el doble crimen de La Dársena, con la Intervención Federal de la Provincia en abril de 2004. Aquí lo que entró en crisis, a diferencia de las crisis políticas que describe Novaro (1994) en la década del noventa, no fue tanto el sistema prebendarlo-clientelar, sino los lados autoritarios del régimen; los cuales como se verá a continuación, continúan vigentes en parte.

Y fue recién en este momento cuando se visibilizaron en toda su magnitud las consecuencias de la crisis del formato representativo de la democracia argentina.

Procesos como la emergencia de líderes claramente diferenciados de los caudillos tradicionales, que se habían vislumbrado a comienzos de los noventa (Novaro, 1994), se dan en Santiago del Estero hacia 2005. En provincias como Chaco, Tucumán y Catamarca, surgen diferentes tipos de líderes que “supieron capitalizar la movilización social y desplazar a los actores tradicionales del centro de la escena política, logrando que una parte del electorado abandonara sus anteriores lazos de pertenencia y lealtad” (Novaro, 1994:110). Esta última descripción le cabe perfectamente a Gerardo Zamora, quien en las elecciones provinciales de 2005 levantará las banderas de la democratización y la institucionalidad que emergen de la movilización social surgida a raíz del doble crimen de la Dársena.

A continuación, se consideran las transformaciones operadas en la democracia provincial luego de la Intervención Federal de la provincia, que concluyó con la asunción de Zamora el 23 de marzo de 2005, al frente de una fuerza política transpartidaria, el “Frente Cívico”. Se parte del análisis de distintas dimensiones que marcan rupturas y continuidades con el pasado con el objeto de dar cuenta de rasgos generales de la nueva “era democrática” en la provincia.

## 2.2- La nueva “era democrática” en la provincia.

Zamora gobierna la provincia desde marzo de 2005 y ha sido reelecto con alrededor del 85,3% de los votos en 2008. El Frente Cívico gobierna, con intendentes radicales o peronistas integrados en esta fuerza política, la totalidad de los municipios de la provincia, con excepción de la segunda ciudad importante, que es La Banda.

Así, desde diferentes sectores, se ha caracterizado al nuevo gobierno como autoritario o como más hegemónico que el régimen juarista, en el que existía mayor competencia política. Estas críticas, son realizadas por sectores de la débil oposición local en medios de comunicación nacionales o aparecen en páginas web; ya que en los medios de comunicaciones provinciales, muy dependientes de la pauta de publicidad oficial, difícilmente aparecen críticas al gobierno provincial. Esto último da cuenta de los déficits reales en términos de democratización en la provincia. Sin embargo, por diferentes aspectos que se considerarán más abajo, el análisis de la forma en que se democratizó la provincia presenta mayores complejidades.

Si bien el Frente Cívico se conformó como un oficialismo más vasto territorialmente que el peronismo-juarismo, es indudable que en la provincia se ha dado un proceso de democratización, ya que se ha desmontado el aparato de inteligencia y persecución y, en algunos casos, de asesinato a los opositores, lo cual supone un avance en términos de la vigencia de las libertades civiles y políticas.

Por ello, una concepción de la democracia restringida a la competencia partidaria se revela limitada para analizar el caso santiagueño.

A su vez, se revela limitada una perspectiva procedimentalista. Por ejemplo, al nivel del régimen<sup>25</sup>, se ha producido una modificación<sup>25</sup> que supuso un avance en términos de la democratización local y que fue el cambio de la forma de elección de los diputados locales durante el juarismo, uno de los reclamos que tuvo gran centralidad dentro de las demandas de democratización. La Constitución Reformada en 2005 por el nuevo gobierno electo incorporó la elección de la totalidad de los diputados provinciales en forma directa por el electorado, en distrito único y bajo el sistema proporcional. Sin embargo, en la actualidad el oficialismo provincial controla casi el 90% de la Legislatura Provincial<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Entendido como conjunto de patrones, explícitos o no, que determina la forma y los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores admitidos y de los excluidos de ese acceso y los recursos y estrategias que ellos pueden usar para alcanzarlo. (O'Donnell, 2004)

<sup>26</sup> Al respecto, ver Ortiz de Rozas (2009a).

Nuevamente, el oficialismo provincial cuenta con una importante legitimidad electoral. Sin embargo, los procesos electorales presentan rasgos que hacen posible caracterizar esa legitimidad como “débil”.

### *Los procesos electorales*

El Frente Cívico ha triunfado en todos los comicios desde su elección. En 2005 triunfó con el 46,5% de los votos para la gobernación, frente al 39,8% del Partido Justicialista; en lo que se pueden considerar las últimas elecciones competitivas que tuvieron lugar en la provincia.

En las elecciones comunales de 2006 obtuvo la victoria en casi la totalidad de los municipios donde hubo elecciones, con la única excepción relevante de la ciudad de La Banda. De esta forma, rompió con el patrón “interior tradicional-ciudades opositoras” que caracterizaba al juarismo, ya que como producto de estas elecciones el Frente Cívico gobierna virtualmente la totalidad de los municipios de la provincia, con la excepción de la segunda ciudad de la provincia.

En 2007 ganó las elecciones legislativas nacionales con la mitad de los votos, obteniendo las cuatro bancas de diputados en juego y dos de senadores –una estaba reservada para la minoría-.

En 2008 ganó las elecciones para gobernador con alrededor del 80% de los votos, así como las elecciones a diputados provinciales, pasando a controlar casi el 90% de la Cámara de Diputados<sup>27</sup> y las elecciones a comisionados municipales, donde ganó en casi la totalidad de las comisiones municipales<sup>28</sup>.

En 2009 obtuvo la totalidad de las bancas de diputados nacionales en juego, que eran tres; de forma que actualmente el bloque “Frente Cívico por Santiago” está constituido por seis diputados nacionales y dos senadores nacionales. Es decir que el Frente Cívico tiene la casi totalidad de legisladores que responden a su fuerza política. Es significativo sin embargo que uno de sus legisladores, el ex vicegobernador Emilio Rached, ha pasado a las filas de la oposición luego de haber votado en contra de la resolución 125 en el marco del “conflicto del campo”, por lo cual ha pasado a ser “enemigo” del gobernador y así excluido del acceso a los medios de comunicación provinciales.

En cuanto a las características de los procesos electorales, se observan ciertas continuidades.

---

<sup>27</sup> El Frente Cívico se quedó con 35 bancas entre las “propias” (27) y la de las listas de otros partidos que apoyaron a Zamora (4 cada lista), quedando sólo 5 para los opositores.

<sup>28</sup> Con candidatos radicales o peronistas que se presentaron con la lista “Frente Cívico” o con candidatos de otras listas que se encolumnaron detrás de Zamora, el oficialismo provincial triunfó en 85 de 88 comisiones municipales.

Las campañas electorales consisten principalmente en inauguraciones de obras y entregas de subsidios por parte de los funcionarios-candidatos; mostrando límites borrosos entre campaña electoral y difusión de información oficial; entre partido y gobierno. Ello supone que quien controla el gobierno no sólo tienen posibilidades de acceso a la principal fuente de acceso a los recursos, que son los públicos; sino también a la principal fuente de legitimación política, que es la de mostrarse como “dador” o “proveedor”. Este tipo de legitimidad ha adquirido aún mayor centralidad ante la crisis de los partidos políticos.

Por otro lado, luego de las elecciones provinciales de 2005, que sí fueron competitivas y presentaron cierta incertidumbre sobre los posibles resultados, los procesos electorales subsiguientes se caracterizaron en su mayoría por una casi absoluta certidumbre sobre la victoria del oficialismo. Así, en general los procesos electorales adoptan únicamente la forma plebiscito y nunca la pugna entre proyectos rivales o la pugna por encarnar las demandas ciudadanas. Se trata así de elecciones en las que no se elige, donde las opciones son votar al oficialismo o abstenerse. Esto se corresponde con altos índices de abstención electoral<sup>29</sup>, que se constituyen así en uno de los principales enemigos a conjurar por el oficialismo.

Como producto de la debilidad de la oposición y el control territorial de casi toda la provincia -lo cual supone intendentes alineados con el gobierno provincial capaces de “arrastrar” votos locales para el nivel provincial-; el oficialismo mantiene un fuerte control del electorado, antes posible por la estabilidad de las identidades partidarias y el liderazgo del Juárez.

Hasta ahora se han señalado ciertas continuidades con respecto al modelo de representación prevaleciente durante el régimen juarista. Es importante resaltar una importante diferencia, en el sentido de que, aunque el gobernador y la fuerza política oficialista monopolizan la escena electoral provincial, es posible distinguir la “persona” de la “función representativa”. En términos weberianos, podría afirmarse que prevalece una legitimidad racional-legal, en el sentido de que es el cargo en el que le da el poder a la persona. Ello es aplicable al gobernador, quien siempre remite a la legitimidad que le han dado las urnas y no a alguna cualidad trascendente que por ejemplo lo haría benefactor del pueblo santiagueño “por siempre”.

Sin embargo, el alineamiento con Zamora parece constituir la única forma de acceso al poder. Así como quien no recibía la bendición de Juárez no podía pretender ser candidato, algo similar sucede con Zamora, pero por diferentes razones.

---

<sup>29</sup> A continuación, se detallan los porcentajes de participación en los diferentes procesos electorales: 1) Elecciones gobernador 2005: 65,8%; 2) Elecciones diputados nacionales 2005: 51,8%; 3) Elecciones presidenciales y legislativas nacionales 2007: 63,5%; 4) Elecciones gobernador y diputados provinciales 2008: 55,2%; 5) Elecciones legislativas nacionales 2009: 55,8%

Al no existir otras opciones políticas fuertes, la única forma de tener éxito electoral parece ser alinearse con el oficialismo. Ello ha sido visible sobre todo en las últimas elecciones provinciales, que tuvieron lugar el 30 de noviembre de 2008, en las que algunas fuerzas políticas directamente optaron por no presentar candidato a gobernador ante un escenario de certidumbre de victoria oficialista<sup>30</sup>

Por otro lado, más allá de los procesos electorales, es posible hablar de ciertos “límites” en cuanto a la posibilidad de construcción de un discurso alternativo al oficial. A continuación, se da cuenta de ello a partir de la consideración de un hecho reciente en la provincia, el “escándalo” de corrupción del ex intendente de la capital provincial, Julio Alegre, perteneciente a la fuerza política oficial.

### ***La “opinión pública” en tiempos no electorales.***

El 15 de mayo de 2008 se detuvo a un cadete de la municipalidad que había cobrado un cheque por \$ 15.000 emitido por la Secretaría de Obras Públicas. Ello destapó un caso de presunto fraude al municipio por 15 millones de pesos. Casi diariamente, los medios de comunicación provinciales comenzaron a revelar la forma en que Alegre se había enriquecido, mostrando detalladamente la forma de vida que había logrado llevar. Estos detalles también llenaron páginas de medios nacionales de prensa y minutos de televisión<sup>31</sup>.

Si bien en la campaña electoral que lo llevó a Zamora a la reelección en 2008, éste se mostró junto al intendente –como por ejemplo en la caravana de cierre de campaña-; luego logró “despegarse” del escándalo de corrupción de su correligionario político. Logró crear la imagen de que la justicia provincial actúa independientemente, con la posibilidad de procesar a un alto funcionario público, como es un intendente.

Así, Zamora salió relativamente “indemne” del escándalo de corrupción de quien había apoyado hace sólo días antes. Podría explicarse este hecho como producto de las capacidades extraordinarias de liderazgo político del gobernador, o como producto de una convincente demostración de que efectivamente el gobierno provincial no conocía sobre la corrupción en el municipio. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las interpretaciones que ligaban a los hechos de corrupción perpetrados por Alegre con Zamora –en el sentido de que éste conocía las

---

<sup>30</sup> Para un análisis del proceso electoral de 2008 en Santiago del Estero, ver Ortiz de Rozas (2009a).

<sup>31</sup> El diario *La Nación* describió las adquisiciones de Alegre. Una casaquinta de construcción faraónica –con animales exóticos, piscinas, baños con jacuzzis, decenas de habitaciones con equipos de aire acondicionado -, autos y camionetas 0 kilómetro. También se encontraron máquinas térmicas para contar y empaquetar fajos de dinero. Avanzada la investigación, se revelaron viajes realizados con fondos públicos; así como la adquisición de varios departamentos. (*La Nación*, 5 de julio de 2009)

irregularidades y esperó a ser reelecto para “dejar actuar a la justicia”- circularon sobre todo por medios de comunicación nacionales. Es el caso de las declaraciones de dirigentes políticos como Zavalía y Héctor Ruiz en el diario *La Nación*<sup>32</sup>.

El “control de fronteras” que caracterizaba al juarismo sigue vigente, al menos en cuanto a la circulación de información entre los ámbitos nacionales y provinciales.

Desde las filas oficialistas, eligieron un escenario de renuncia del intendente a uno de intervención del municipio, donde hubiera tenido participación la Legislatura Provincial, donde se encuentran algunas pocas voces opositoras como la de Zavalía. En su perspectiva, ello hubiera sido más perjudicial para la imagen del gobierno provincial. Con los riesgos que implicaba, eligieron la imagen de un intendente preso, con Zamora dejando actuar a la justicia aún con uno de los de su fuerza.

A su vez, los medios de comunicación tuvieron un papel errático en el sentido de “generar opinión”. Según fuentes periodísticas, se destacan las “posibilidades políticas” de indagar en el “caso Alegre”. El diario *El Liberal* ha tenido posibilidades de investigar sobre el caso, generando nueva información, sobre todo en cuanto al patrimonio acumulado por el ex intendente. Sin embargo, desde el mismo periodismo se ha destacado su propia responsabilidad en la ausencia de problematización del papel del oficialismo provincial en el escándalo de corrupción.

Ello en parte está relacionado con una falta de respaldo político, dado por una oposición política provincial débil, así como por la imposibilidad de contar con apoyos “externos” en el sentido de una instancia política nacional que los respalde políticamente para cuestionar al gobierno provincial. De esta forma, la abundancia de información sobre el caso Alegre adquiere sobre todo las características de una “novela”, de la cual el gobierno provincial ha logrado “despegarse” y el actual intendente tiene las posibilidades de mostrarse como “saneando” un municipio saqueado por fuerza extrañas.

De esta forma, opiniones aisladas, como las recogidas en el trabajo de campo realizado en la provincia en forma posterior a la renuncia del ex intendente, nunca pudieron transformarse en “opinión pública”.

En un contexto en el que se da cierta apertura en cuanto a la vigencia de las libertades públicas, al desarticularse el sistema de espionaje y persecución de opositores vigente durante el

---

<sup>32</sup> “Lo que está haciendo el juez es una medida de finalidad política, que tiene por objetivo sacar de la cancha a Alegre. El gobernador es peor que el intendente. Pero taparon todo hasta después de las elecciones y ahora pusieron a un nuevo intendente que es dueño de empresas constructoras” (Zavalía, *La Nación*, 12 de julio de 2009)  
“La lógica es perversa. Pero se sabe que Zamora quería bajarlo a Alegre ahora para que no se lanzara como candidato a intendente primero y para gobernador después” (Ruiz, *La Nación*, 12 de julio de 2009)

régimen juarista, y en una coyuntura en que la oposición política es muy débil, han cobrado relevancia otras formas de control, sobre todo en cuanto a los medios de comunicación.

El caso estudiado muestra asimismo la vigencia del entramado- judicial-político-mediático que se había conformado durante el régimen juarista. El control de la agenda política por parte del gobierno provincial es posible gracias al control de los medios de comunicación, dependientes de la publicidad oficial, pero también es posible gracias al control de resortes fundamentales del poder como la Justicia.

En cuanto al Poder Judicial en particular, es importante tener en cuenta que los jueces penales no están concursados. Existen diferentes visiones en relación a ello, desde las que explican este hecho por la voluntad del poder político de tener un poder judicial dicto hasta los que sostienen que la demora en los concursos se deben únicamente al hecho de que recientemente se ha modificado el Código de procesamiento penal<sup>33</sup>, de manera que es necesario buscar jueces con un nuevo perfil acorde con estos cambios.

El juez Gustavo Herrera está nombrado de forma interina, es decir, por decreto de Zamora, sin aprobación de la Legislatura. La dependencia en cuanto a su nombramiento lo hacen sospechoso en relación a la forma en que recién se denunció al ex intendente en forma posterior a las elecciones. Ello da cuenta de la forma en que la temporalidad de la Justicia Provincial está muy ligada a la temporalidad política provincial.

El escándalo de corrupción de Alegre muestra así las dificultades para la emergencia de un discurso alternativo al oficial, crítico del oficialismo. Así, el consenso o “paz” logrados en forma posterior al escándalo se trata de un consenso “débil”, producto de la anulación de la circulación de otros discursos. En este sentido es posible hacer un paralelismo con una legitimidad electoral producto de elecciones cuasi-despolitizadas, que resulta en una legitimidad endeble.

Las dificultades de construcción de un discurso alternativo o de una opinión pública son también notables en los casos de protestas de la llamada “sociedad civil”. En otro trabajo (Ortiz de Rozas, 2009b) se describieron dos “casos” de protestas ciudadanas en la era “democrática” de la provincia.

Una de las protestas fue –y sigue siendo– protagonizada por los familiares de Raúl Domínguez, un ex empleado de la Dirección de Rentas de Santiago del Estero, que luego de denunciar hechos de corrupción<sup>34</sup> en ese organismo, apareció muerto en las cercanías de su casa el

---

<sup>33</sup> Se ha pasado de un sistema inquisitivo a uno acusatorio.

<sup>34</sup> Domínguez trabajaba en la sección de Timbrados de la Dirección de Rentas. Se detectó que un empleado había adulterado el sello de un formulario “08”, documento necesario para la transferencia de un auto, que en este caso tenía una deuda de patentes. El trámite era por 163 pesos, pero al denunciar el fraude con el objeto de resguardar su fuente

27 de mayo de 2008, luego de estar desaparecido dos semanas. Por otro lado, los familiares de las víctimas del motín o masacre (calificación que varía según el interlocutor) del Penal de Varones de la provincia, muertos asfixiados o quemados en un incendio el 4 de noviembre de 2007. Al respecto, se señalaba que ambos hechos han tenido cierta cobertura mediática –provincial y nacional- en su momento. Diferente suerte tuvieron las marchas de los familiares, de las cuales puede decirse sólo era posible enterarse si se caminaba por las calles de la capital provincial., a raíz de la casi inexistente difusión de las acciones de protesta en los medios de comunicación provinciales.

Los dos casos de protestas ciudadanas dan cuenta que los diferentes mecanismos que dan como resultado el control de la agenda política por parte del oficialismo provincial, que así monopoliza la posibilidad de representar al “pueblo”. Se terminó imponiendo la visión del asesinato de Domínguez como un “hecho policial” y en cuanto al incendio de los presos del Penal de Varones prevaleció la visión de un “motín” más que de una “masacre”. El discurso de los familiares –y de otros sectores de la sociedad civil, así como de integrantes de fuerzas políticas opositoras y asimismo de integrantes del oficialismo- que describían los casos en términos de producto de arbitrariedades del poder (político, judicial y policial), nunca tomo real “estado público”.

### **3- Conclusiones.**

El análisis de ciertos aspectos de la política provincial en Santiago del Estero luego de 1983 permite afirmar la existencia de cierta especificidad de las características de la democracia, en sus dimensiones temporo-espaciales. El aspecto que más sobresale en ese sentido es el relativo a la vigencia de los mecanismos represivos de la dictadura aún en pleno período democrático, con la persistencia en sus funciones de uno de sus responsables, Antonio “Musa” Azar.

A su vez, tanto del análisis del régimen juarista como de la consideración de los cambios posteriores, surge la conclusión de las dificultades de caracterizar el cambio entre uno y otro en términos de una transición entre un régimen autoritario y otro democrático.

De lo que sí es posible dar cuenta es de la emergencia de un nuevo formato político provincial. Antes era posible hablar de caudillos o de elites que en muchos casos contaban con un importante capital político como era el caso de Carlos Juárez y enfrentaban simultáneamente una importante oposición. Actualmente, es posible hablar de un panorama un tanto más “despolitizado”. El análisis de los procesos electorales –caracterizados principalmente por adoptar

---

de trabajo, Raúl Domínguez terminó descubriendo una banda que operaba desde 2005 y que había defraudado al estado provincial por millones de pesos.

la forma plebiscito- da cuenta de las particularidades de la representación política en la provincia, donde las únicas opciones del ciudadano elector son las de votar al oficialismo o ausentarse de la votación.

En general, los estudios que se preocupan por las características de las democracias provinciales conceden a las elecciones un lugar de poca relevancia en tanto procesos explicativos de las características de los regímenes. Las formas que asumen los procesos electorales se consideran más bien como producto de otras dimensiones explicativas preexistentes y no como procesos a explicar en sí mismos con sus propias características e implicancias. Las elecciones constituyen una instancia que “refleja” el apoyo que la elite adquiere a través de otras formas de control. Al contrario, es posible plantear que las formas que adoptan las elecciones constituye un factor explicativo en sí mismo, de gran importancia para diferenciar a estos regímenes políticos de los de otras provincias.

Tanto en los momentos electorales como en los no electorales se revela difícil la emergencia de un discurso alternativo al del oficialismo provincial, quien así mantiene una gran capacidad de controlar la agenda pública, como lo mostró el escándalo de corrupción del intendente Alegre. La representación del “pueblo” por otros actores se revela difícil. Ello está estrechamente vinculado con unos medios de comunicación que aparecen más como medios de “expresión” del oficialismo que representantes de una opinión pública.

De esta forma, es posible plantear cierta especificidad con respecto a las características de la democracia en algunas provincias argentinas. En las provincias donde existe alternancia y competencia política también pueden verificarse ciertos déficits propios de las famosas “zonas marrones” de las que habla O’Donnell (1993). Se trata de identificar el punto en que estos déficits impiden o limitan la emergencia de algo similar a una “opinión pública”, la versión contemporánea de la “voluntad del pueblo”. O mejor dicho, cuando la opinión pública resultante es producto de una pugna o conflicto de discursos alternativos o simplemente el reflejo del punto de vista oficial.

Así, es común que en provincias donde existen importantes restricciones en términos de libertad de expresión, el “pueblo” como tal sólo aparezca en la forma de “estallidos” populares. En general, sólo existen malestares aislados, “se sabe” sobre ciertas arbitrariedades del poder político pero ello no toma estado público, no existe un representante que encarne ese malestar aislado.

El control de la agenda política, impulsando o bloqueando la politización de demandas e intereses, es en gran parte lo que permite caracterizar a ciertas provincias en términos de déficits en su democratización. Sólo en coyunturas muy específicas, se constituye en estas provincias algo similar a una esfera pública con incidencia política, como sucedió en Santiago del Estero durante “Santiagueñazo” en 1993 y la movilización por los crímenes de La Dársena.

## **Bibliografía**

- Behrend, Jacqueline (2009): “La política de las familias: el juego cerrado en las provincias argentinas”, Presentado en el seminario “Nuevos estudios sobre el federalismo argentino”, Universidad Torcuato Di Tella, 4 de noviembre de 2009
- Behrend, Jacqueline (2007): *Democratic Argentina and the ‘Closed Game’ of Provincial Politics: Protest and Persistence*, Thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of DPhil in Politics, Department of Politics and International Relations, University of Oxford.
- Böckenförde, Ernst Wolfgang (2000): *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005): *La nueva política de partidos en la argentina*, Prometeo, Buenos Aires.
- Carreras, Sergio (2004): *El reino de los Juárez*, Aguilar, Buenos Aires.
- Cornelius, Wayne (1999): “Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System.” en Subnational Politics and Democratization in Mexico, eds. Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt, y Jane Hindley, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies. University of California, San Diego.
- Gervasoni, Carlos (2009): “¿Cuán Democráticas son las Provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva” en *Boletín de Política Comparada*, edición nro.1, Enero/Febrero 2009.
- Dahl, Robert (1992): *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.
- Dandán, Alejandra; Heguy, Silvina y Rodríguez, Julio (2004): *Los Juárez. Terror, corrupción y caudillos en la política argentina*, Editorial Norma, Buenos Aires.
- Dargoltz, Raúl; Gerez, Oscar y Cao, Horacio (2006): *El nuevo santiagueño*, Biblos, Buenos Aires.
- Di Tella, Torcuato; Chumbita, Hugo; Gamba, Susana y Gajardo, Paz (2001); *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Emecé Editores, Buenos Aires.
- Gibson, Edward (2004): “Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes”, Annual Meeting of the American Political Science Association, 2 de septiembre de 2004.
- Godoy, Mariana (2007): “Los últimos actos. Prácticas de organización, representación y segmentación del Partido-Estado Juarista. El caso de los actos comiciales y los actos de celebración ritual. Santiago del Estero. 2002-2003”, Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- Habermas, Jürgen (1998): *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid.
- Laclau, Ernesto (2005): *La Razón Populista*, Buenos Aires, FCE.
- O'Donnell, Guillermo (1993): "Estado, democratización y ciudadanía", *Nueva Sociedad*, nro.128.
- O'Donnell, Guillermo: “Notas sobre la democracia en América Latina”, El debate conceptual sobre la democracia, Informe PNUD 2004.
- Ortiz de Rozas, Victoria (2009a): “La democracia argentina y su formato representativo a nivel local. El caso de Santiago del Estero”, presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, International Political Science Association (IPSA), Santiago de Chile, 12 al 16 de Julio de 2009.
- Ortiz de Rozas, Victoria (2009b): “Apuntes sobre la ciudadanía en Santiago del Estero”, presentado en las V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 4, 5 y 6 de noviembre de 2009.
- Novaro, Marcos (1994) *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina*, Letra Buena, Buenos Aires.
- Rosanvallon, Pierre (2007): *La contrademocracia*, Manantial, Buenos Aires.

-Salas, Norma (2002): *Carlos Juárez: Poder, política y clientela en Santiago del Estero a fines del siglo XX*, Tesis de Maestría, Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud, Universidad Nacional de Santiago del Estero.

-Schnyder, Celeste (2008): “Política y violencia en la Democracia argentina. El régimen juarista en Santiago del Estero”, presentado en el VIII Congreso Nacional sobre Democracia, Rosario, Argentina, 1 al 4 de septiembre de 2008.

-Schumpeter, Joshep (1984): *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona.

### **Fuentes**

*Entrevistas* (Santiago del Estero y Buenos Aires, 2008-2009)

- Entrevistas a dirigentes políticos
- Entrevistas a funcionarios provinciales
- Entrevistas a dirigentes sociales

*Datos Electorales:*

Dirección General de Informática. Ministerio de Economía. Provincia de Santiago del Estero.

Dirección Nacional Electoral. Ministerio del Interior.

-Diarios: *El Liberal*, *Nuevo Diario*, (Santiago del Estero); *Clarín* y *La Nación*.

-Programa “Libertad de opinión”, canal 7 de Santiago del Estero