

Universidad de San Andrés



Departamento de Ciencias Sociales

**DETERMINANTES DE INTERVENCIONES APLICADO AL CASO ARGENTINO.  
INTERVENCIONES FEDERALES A PARTIR DE 1983.**

Tesis para la obtención del título de  
Licenciada en Ciencia Política

Mentor: Marcelo Leiras

Josefina Pratto

Legajo 21241

29 de Mayo de 2015

ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>Debate teórico</b>	<b>7</b>
<b>Teoría</b>	<b>17</b>
<b>Método</b>	<b>25</b>
<b>Resultados</b>	<b>33</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>47</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>52</b>



Universidad de  
**San Andrés**

## INTRODUCCIÓN

Durante la década del 90 en Argentina, la aplicación de reformas neoliberales hizo que la situación económica a nivel provincial sufriera diferentes presiones. En principio el proceso privatizador generó un enorme contingente de obreros desocupados, a esto se sumó la transferencia de los servicios educativos, sanitarios y previsionales a las administraciones provinciales, a la vez que se redujo su participación federal en los impuestos nacionales. Esto produjo una creciente oposición entre representantes y representados, a partir de 1989, que se evidenció en un aumento de la protesta social. También durante esta década, se concentran la mayoría de las intervenciones federales de la nueva etapa democrática, desde 1983 hasta la actualidad.

El aumento de la protesta social llevó a que entre el año 93 y el 99 se produjeran 76 motines, entendiéndose por esto a las manifestaciones callejeras y ataques a edificios públicos o viviendas de dirigentes políticos, de los cuales es representativo el llamado Santiagueño de 1993. Esta forma de acción contenciosa se repitió más veces en el año 1995 en el que se evidenciaron 47 acciones registradas a nivel nacional. Un segundo tipo de acción contenciosa de aparición habitual durante este período fueron las concentraciones no violentas que durante el período señalado mostraron 1587 acciones entre manifestaciones callejeras, marchas, abrazos a edificios, escraches, huelgas, ocupaciones, instalaciones de carpas, apagones y lock outs. Una tercer tipo de acción contenciosa que ganó terreno durante este período fueron los cortes de rutas, de los que participaron en su mayoría trabajadores asalariados, empresarios y estudiantes, registrándose en total 749 a nivel nacional durante el período señalado. A estas tres formas de expresión, que fueron las más comunes y repetidas, se le agregaron acciones similares pero de alcance nacional como la Marcha Federal del año 1994<sup>1</sup>.

La descripción de esta situación general es importante para el señalamiento que quiere hacerse a través del presente estudio. De este universo de conflictos, solo 6 se

---

<sup>1</sup> Fuente: Cotarelo M. Celia, 2000.

resolvieron mediante la intervención federal, el resto, se resolvió mediante un recurso diferente, la negociación entre partes, las acciones de represión o a partir de un juicio político a las autoridades provinciales. Los motivos de ésta diferencia se desconocen. El objetivo de este trabajo es aclarar por qué el método de resolución de los conflictos es en algunos casos la intervención y en otros no lo es. Esto permitirá conocer los elementos que determinan la aparición de intervenciones federales durante el período comprendido entre la vuelta a la democracia y la actualidad.

Desentrañar esta cuestión reviste especial interés en tanto el total de los conflictos descritos, si bien son diferentes en cuanto al tipo de acción contenciosa que presentan, muestran varias características en común. Los conflictos que anteceden a la mayoría de las intervenciones presentan características parecidas entre sí y a la vez también resultan en apariencia similares al resto de los conflictos que no resultan intervenidos.

Estas características comunes son que todos los mecanismos de protesta señalados pueden clasificarse como acción disruptiva, en tanto constituyen el último recurso que el pueblo tiene para presionar a las autoridades ante situaciones de stress. También comparten el hecho de ser conocidos a nivel nacional y de ocurrir en distritos de los que el gobierno podría obtener un beneficio a nivel político. Estas dos últimas características quedan descartadas como determinantes de las intervenciones federales en tanto se presentan indistintamente en aquellos conflictos que resultan intervenidos y en los que no. Otras características en común son que en general todas son situaciones conflictivas involucran violencia, destrucción de edificios públicos, quema de cubiertas, cortes de ruta, manifestaciones multitudinarias en las capitales provinciales, a las que se suman denuncias de corrupción, protestas y reclamos.

A diferencia de otros enfoques que buscan la explicación de las intervenciones en los intereses particulares del interventor como actor político, centrándose en las características del distrito en que un conflicto ocurre o en los objetivos de gestión de la autoridad que la lleva adelante, en este caso se pretende desentrañar si en alguna medida el uso de la intervención está vinculado a las características del conflicto que la antecede,

más específicamente, se pretende esclarecer si el uso de acción contenciosa de parte del pueblo incide en la forma de resolución que terminan presentando los conflictos.

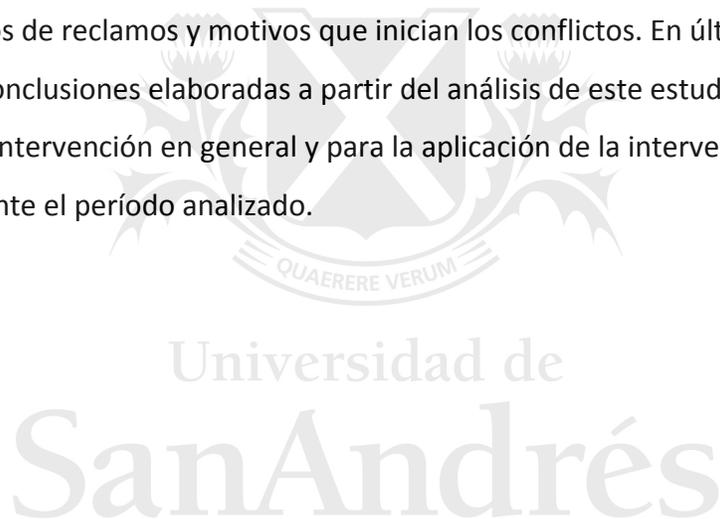
Si el interés del gobierno nacional en participar en un conflicto ajeno entre partes no estuviera relacionado con la clausura del conflicto sobre el que se interviene, la contienda podría resolverse por cualquier otro método y no necesariamente utilizando la intervención que pone el foco de las miradas en las autoridades. Teniendo en cuenta que intervenir es una acción costosa en cuanto a recursos y que además dirige la atención del electorado hacia una situación conflictiva, se puede concluir que el uso de este recurso no es una alternativa preferible para buscar un beneficio, sino que constituye un recurso utilizado ante situaciones adversas, en las que éste se presenta como la alternativa menos mala. Sin embargo esta cuestión merece ser desarrollada y analizada en detalle para conocer si realmente esta explicación es válida.

La hipótesis general que sustenta la investigación señala que en los casos intervenidos, ciertas características de la acción contenciosa evidenciada imponen al gobierno nacional una estructura de incentivos frente a la cual la opción más beneficiosa es la intervención. Con este estudio se pretende demostrar que los grupos de conflictos que resultan intervenidos presentan características diferentes a aquellas de conflictos que se resuelven mediante un recurso diferente a la intervención. Esas características divergentes son las que operan sobre los intereses del gobierno nacional, generando que éste prefiera la opción de la intervención.

En la primera sección se describen los determinantes de intervenciones señalados por la literatura sobre intervenciones entre países, a la que se recurre para encontrar explicaciones sobre la participación en conflictos ajenos, dado que el análisis del mismo fenómeno a nivel subnacional está poco desarrollado. Este tipo de explicaciones se combinarán con los datos que aportan las producciones que estudian el funcionamiento de la organización federal en el caso argentino, para considerar si alguna de las hipótesis elaboradas en ellas inciden en la explicación del recurso de la intervención federal.

En la segunda sección, se desarrollarán las hipótesis de trabajo las cuales describen aquellas características de los conflictos que aumentan la probabilidad de que se evidencie una intervención sobre ellos. Las mismas adaptan los argumentos utilizados a escala internacional, al análisis del fenómeno a escala subnacional. En la tercera parte, se describirá el tipo de estudio que se llevará adelante, comparado y cualitativo, para establecer las diferencias entre los conflictos que se resuelven mediante la intervención federal y aquellos que no, en el período comprendido desde 1983 hasta el presente.

Por último se expondrá detalladamente la comparación de una variedad de conflictos mostrando la incidencia de los elementos señalados como variables independientes, revisando diferentes contiendas con distintos patrones de acción contenciosa, tipos de reclamos y motivos que inician los conflictos. En última instancia se desarrollan las conclusiones elaboradas a partir del análisis de este estudio para el fenómeno de la intervención en general y para la aplicación de la intervención federal en particular y durante el período analizado.



## DEBATE TEÓRICO

Estudiar el fenómeno de la intervención federal reviste interés en tanto se trata de un tópico poco estudiado en el campo de la ciencia política. La resolución de conflictos a nivel subnacional y el uso del recurso de la intervención federal presentan un análisis que resulta insuficiente para identificar los determinantes del fenómeno por los motivos que se presentan a continuación.

Los dos trabajos que anteceden el presente y que tienen como objeto de estudio la intervención del gobierno nacional en el ámbito provincial son Gibson (2005) y Germano (2007). Ambos presentan la nacionalización del conflicto y la existencia de un interés afín entre el gobierno nacional y el provincial como elementos necesarios para que el fenómeno en cuestión ocurra. Sin embargo, en estas producciones no se expone la existencia de causalidad entre dichos factores y la ocurrencia de intervenciones.

La nacionalización del conflicto se presenta en ambos trabajos como una causa necesaria más no suficiente de las intervenciones. Se entiende que la difusión de un tema aumenta la atención sobre éste, pero no se explica porque esto determinaría la existencia de una intervención. El interés del ejecutivo nacional se presenta como el elemento que determina la existencia de intervenciones, sin embargo la definición que se ofrece del anterior elemento es divergente en ambos trabajos y presenta algunos problemas.

Gibson (2005) describe el interés del ejecutivo como la coincidencia de los intereses partidarios nacionales con los temas que ocupan a la conflictividad provincial, la descripción es demasiado general y no permite hacer una predicción clara de los casos en que es probable que el gobierno se decida a intervenir. Germano por su parte, limita la definición a dos objetivos claros, generar el control político del distrito o fomentar una política fundamental para la administración nacional. En cuanto al primero de los objetivos, la evidencia no permite validar la hipótesis ya que en la mitad de los casos en que se produjeron intervenciones federales, esto no se logró (Catamarca 1991, Corrientes 1992, Santiago del Estero 2004). Además, debe considerarse que el control de un distrito no se extiende necesariamente imponiendo el propio color político en él (Behrend 2013).

En relación al segundo de los objetivos descriptos, fomentar un tema de la administración nacional parece ocurrir para compensar el costo originado por la popularidad del conflicto, no para perseguir un beneficio político en abstracto.

Una observación es que utilizar una definición errónea del recurso que constituye la intervención, puede llevar a conclusiones equívocas de las condiciones que generan la aplicación de este recurso. Suponer que el fenómeno ocurre solamente producto de un uso político del recurso resulta simplista y no explica la ocurrencia del fenómeno desde su definición básica que es una herramienta para generar un cese de las hostilidades.

Teniendo en cuenta una definición adecuada del fenómeno, se puede acceder a conclusiones que indiquen los verdaderos motivos de que existan las intervenciones federales. Teniendo en cuenta que la intervención viene a generar la interrupción de un conflicto, es interesante investigar la posible incidencia de los conflictos que anteceden a las intervenciones sobre la ocurrencia de éste fenómeno. En ninguno de los trabajos anteriores se indaga sobre los efectos que tiene la existencia de los conflictos que anteceden a las intervenciones. Los trabajos que desarrollan información acerca de éstos conflictos, por otra parte, presentan información solo sobre algunos de ellos, y sus objetivos son exponer los conflictos de manera meramente descriptiva y no sistematizada (Cotarelo 1999; Silveti 2006; Laufer y Spiguel 1999; Favaro, Luorno y Cao 2006; Funes 2006). Es por esto que puede afirmarse que la información sobre los conflictos provinciales está dispersa. No hay un trabajo que asocie la conflictividad a nivel provincial con la probable existencia de intervenciones.

Aclarar las anteriores cuestiones confiere interés a la presente investigación, para dirimir cuales son los elementos que motivan la existencia de intervenciones federales. En esta sección, se ordenarán y discutirán críticamente los argumentos que se ofrecen al analizar el fenómeno de la intervención. Se revisaron dos grupos de trabajos, aquellos que cubren temas relativos al federalismo en el caso argentino y como segundo grupo de producciones se consultaron las que tratan el fenómeno de la intervención a escala internacional en conflictos que se producen entre países.

Las producciones sobre federalismo argentino, explican los motivos por los que el gobierno nacional puede valorar un distrito subnacional. El argumento general de este grupo de trabajos es que la organización federal hace que ciertas características de los distritos subnacionales sean valoradas por el gobierno nacional en tanto permiten satisfacer sus intereses. Estas características son un producto de la configuración de interrelaciones entre el gobierno nacional y las unidades federadas a las que se suman los distintos niveles de instituciones no estatales como los partidos políticos (Gibson 2009). Es por esto que puede preferirse tener el control de distritos más sobrerrepresentados, sobre los que es más fácil influir con los proyectos del gobierno nacional en tanto poseen un régimen territorial periférico, descentralizado y desigual en términos de derechos y prerrogativas en comparación al resto de los distritos (Gibson 2009), o porque son más dependientes económicamente. Sin embargo estas características no logran explicar la decisión de intervención.

Puede descartarse que la intervención ocurra influenciada por el tipo de régimen político funcionando a nivel subnacional. No se interviene para democratizar a nivel subnacional ya que la participación del gobierno nacional en estas unidades ocurre indistintamente en regímenes más y menos democráticos. La evidencia muestra que el gobierno nacional impulsa la continuidad de los regímenes subnacionales poco democráticos en tanto sean pasibles de influencia por éste (Giraudy 2010). Con este hallazgo se descarta que la intervención federal tenga como objetivo generar la democratización de estas unidades o que se necesite imponer el propio color político en un distrito para tener control sobre él, ya que esto puede ocurrir de manera indirecta.

Adicionalmente, si bien se verifica la voluntad del gobierno nacional de continuar la existencia de distritos influenciados por el gobierno nacional, no puede afirmarse que se utilice la intervención en sentido contrario para interrumpir aquellos regímenes que no son funcionales a los intereses del gobierno nacional por no presentar estas características debido a que el uso del recurso es costoso a nivel político y en gastos para la administración nacional.

Según este tipo de respuestas, las características del distrito en que se produce un conflicto, aquellas relativas al contexto, pueden descartarse como motivos que inclinan la decisión de una intervención. Del análisis de la información anterior se obtiene que la ocurrencia de intervenciones federales se debe a elementos diferentes a las características del distrito donde ocurre el conflicto y a la valoración que de ellas tiene el gobierno nacional.

El segundo grupo de producciones analizadas son aquellas que estudian la aplicación del recurso de la intervención en conflictos a escala internacional. A continuación se detallan los tipos de respuesta que ofrecen este tipo de estudios. Estas producciones, atribuyen la ocurrencia del fenómeno en cuestión a las características del conflicto que lo antecede. Dado que la existencia de un conflicto es la instancia que posibilita la oportunidad de una intervención, es probable que los factores que la motivan se originen allí.

El argumento general sostiene que el miedo a perder poder estatal relativo, status y buena reputación dentro del sistema internacional constituye el motivo por el cual grandes poderes intervienen en zonas periféricas, y que cuanto mayor sea ese miedo, mayor será la propensión a tomar riesgos por parte de los interventores (Taliaferro 2004).

Este enfoque es válido para ser aplicado al estudio de intervenciones federales, debido a que la variable explicativa que considera, las características del conflicto sobre el que se interviene, tiene incidencia en las motivaciones del potencial interventor independientemente del nivel de análisis, internacional o subnacional, que se tome del fenómeno. El tipo de amenaza material y de amenaza a la reputación que un conflicto propone a la autoridad del estado se define en términos de sus características, más allá de si éste ocurre fuera o dentro de sus límites.

El primer argumento general propone que la intervención se desencadena ante la amenaza material que un conflicto presenta a las autoridades, con el objetivo de preservar el propio poder y seguridad. Desde esta perspectiva, el conflicto se interpreta como una amenaza al equilibrio existente, capaz de generar una distribución de poder distinta o de poner en riesgo la supervivencia de alguna de las partes del sistema internacional. Se argumenta que se interviene por temor a que los cambios impuestos por el conflicto sean demasiado extremos (Werner 2000).

Los siguientes hallazgos permiten reconocer las características del conflicto que configuran a un conflicto como una amenaza material para el potencial interventor. El surgimiento de hegemonías alternativas al poder oficial es una característica a tener en cuenta, en estos casos se interviene para propiciar balances de poder (Pearson 1974b). Los conflictos que alteran el orden existente también se configuran como amenazas ante lo cual se interviene para rectificar esta situación (Pearson 1974b). El potencial de contagio que presenta un conflicto es otra característica que aumenta las probabilidades de que éste sea intervenido, si bien esto no es generalizable (Regan 1998)(Pearson 1974b). La presencia de violencia es la última característica que permite clasificar un conflicto como amenaza material, en este caso se interviene para fortalecer al gobierno que está siendo atacado con dicha acción (Pearson 1974).

El argumento presentado es fuerte en tanto, al proponer un factor observable como generador de intervenciones, vincula de manera directa y comprobable la presencia de conflictos y la existencia de éstas. Este punto lo diferencia de otro tipo de argumentos que suponen un análisis más elaborado de la realidad por parte de las autoridades que deciden intervenir, y apelan a explicaciones más complejas en su estructura y demostración.

Otro elemento que fortalece al argumento es que al definir la intervención como una acción defensiva, permite identificar claramente aquellos conflictos que serán intervenidos siendo aquellos que amenazan la supervivencia de la autoridad en el poder. Este argumento propone que con la intervención las autoridades no persiguen la

obtención de un beneficio ni la elusión de un costo en particular, sino meramente la supervivencia.

La aplicación de este argumento al estudio de intervenciones federales permitirá establecer si las características materiales de un conflicto tienen la misma influencia sobre el fenómeno que en los casos de intervenciones entre países. En el caso de intervenciones subnacionales, la magnitud de la amenaza de un conflicto es menor en comparación a los casos en que se enfrentan potencias y hay una mayor responsabilidad de resolver la situación conflictiva de parte de las autoridades nacionales, dado son los encargados de garantizar la forma republicana de gobierno.

El segundo argumento general presentado en las producciones que abordan intervenciones entre estados, propone que la aparición del fenómeno está determinada por la voluntad de la opinión pública. Esta explicación destaca la influencia de los representados sobre la toma de decisiones de las autoridades en general y sobre la decisión de intervenir en particular. La voluntad de la opinión pública es importante para tomar una decisión de estas características ya que es un indicador de las preferencias del electorado, actor que luego recompensa a las autoridades preferidas con sus votos.

La voluntad de la opinión pública con respecto a la política de intervención se define cuando ésta se activa, esto es cuando el público atento recibe información acerca de un tema a través de los medios masivos de comunicación. Dicha información genera que quien la recibe forme una opinión propia e independiente acerca del desempeño de los líderes políticos (Kohut & Toth, citando a Maxine Isaacs 1994).

La exposición pública de un tema también compromete a las autoridades a la acción conforme a las expectativas del público para evitar ser juzgadas negativamente (Fearon 1994, Schultz 2001). El juicio negativo del público es importante para las autoridades dado que se traduce en rechazo electoral. Las producciones sobre intervenciones muestran que la exposición de información negativa acerca de un

conflicto, específicamente la presencia de violencia (Kohut & Toth 1994) y la amenaza a un grupo minoritario o débil (Carment & James 1996), genera que el público favorezca la política de intervención, aumentando las probabilidades de que ésta se evidencie. Además del apoyo doméstico hacia dicha política (Regan 1998), otro de los puntos que se consideran para decidir llevarla adelante que los votantes perciban el recurso como directamente relacionado a la provisión de un bien público o como propenso a afectar a una proporción significativa de la población (Bueno de Mesquita & Downs 2006).

Este argumento general es esclarecedor en tanto logra desarrollar el mecanismo que hace que la mediatización de un tema inflencie la decisión de intervenir de las autoridades, cuestión que quedaba sin resolver en producciones anteriores. Otro aporte importante que genera es que establece que la difusión de información relativa a un conflicto puede lesionar la reputación de las autoridades generando pérdidas políticas comparables a la amenaza física que éste genera. De esta manera, se introduce un nuevo factor al análisis, reduciendo el peso explicativo de la amenaza física de un conflicto sobre la decisión de intervenir (Ostrom & Job 1986, James & Oneal 1991).

A diferencia del argumento anterior que explica a partir de aquello que sucede en el conflicto, este tipo de explicación acentúa la importancia explicativa no en lo que sucede sino en lo que se expone que sucede en los medios y en el grado de difusión que esto alcanza, dado que es esta información la que forma la voluntad del público. Este argumento considera que el desarrollo del conflicto inflencia la decisión de intervenir de manera indirecta, contemplando el impacto político que éste puede acarrear al ser mediatizado.

El tercer argumento general que proponen las producciones que estudian intervenciones entre países presenta el estado de la economía del país como un factor que puede afectar las decisiones del presidente, entre ellas las relativas al uso de la fuerza, dentro de las cuales se encuentra la decisión de intervenir (James & Oneal 1991; Blainey 1973; Ostrom & Job 1986; Russett 1990). El beneficio que se persigue con la

intervención según este argumento, es distraer el descontento a nivel doméstico generado por las condiciones económicas adversas o bien identificar un chivo expiatorio de la situación general.

Según este tercer tipo de respuesta, los factores económicos determinan el uso de la fuerza porque son capaces de moldear la opinión del público con respecto al desempeño del presidente y también los resultados electorales de las autoridades políticas. Este tipo de respuesta presenta la intervención como una manera de eludir o minimizar la opinión negativa del electorado generada por la presencia de estos problemas. Según este punto, ante la presencia de un problema económico de magnitud se espera la presencia de una intervención.

El análisis de este tercer tipo de respuesta en el caso de las intervenciones federales suma interés en tanto la evidencia que sustenta este argumento es divergente, comprobándose en algunos casos y no en otros. La evidencia demuestra por ejemplo en el caso de las intervenciones que realiza Estados Unidos, que estas ocurren de igual manera aunque varíen la cantidad de importaciones, exportaciones e inversión extranjera. La propensión de intervenir puede aumentar en tanto experimenta crecientes dificultades económicas, mientras que también en sentido contrario podría sostenerse que, el empeoramiento de las condiciones económicas es más un impedimento que un incentivo a intervenir. Esclarecer esta cuestión aplicándola sobre un nuevo caso de estudio suma interés a la investigación.

A diferencia de los dos anteriores, este tercer tipo de explicación vincula la decisión de intervenir con las condiciones económicas generales y no necesariamente con las características de un conflicto que la antecede. La acción de intervenir según este planteo es independiente de las características del conflicto o la importancia de su resolución, funcionando con el único objetivo de beneficiar la imagen pública del interventor ante indicadores desalentadores que nada tienen que ver con el enfrentamiento. En este caso el uso de la fuerza, funciona como una acción para mejorar

la imagen pública de quien la lleva adelante, la justificación en este caso se encuentra considerando en sentido más amplio los intereses del interventor como actor político.

## **CONCLUSIÓN**

A diferencia de las producciones sobre federalismo, las que cubren intervenciones entre estados muestran que la intervención en una contienda no se explica por las características del distrito en el que un conflicto se presenta, sino considerando las características particulares de la contienda, las cuales se vinculan directamente con el tipo de resolución que la misma termina presentando. Las respuestas que brindan los estudios consultados permiten llegar a tres hipótesis generales.

El primer tipo de respuesta atribuye la presencia de intervenciones a aquellas características de un conflicto que pueden representar una amenaza física a las autoridades, atentando contra su continuidad en el poder. En este caso se interviene para habilitar la supervivencia ante una amenaza material extrema, eligiendo poner fin a un conflicto como la única alternativa posible del interventor para tener continuidad como actor político. Según el primer tipo de respuesta, cuando un conflicto se presente como una amenaza extrema a la supervivencia de las autoridades será previsible una intervención sobre él.

El segundo tipo de respuesta atribuye a la opinión pública el peso determinante sobre la aparición de intervenciones. Este tipo de argumento explica que la decisión de intervenir depende de la voluntad del electorado ya que este actor es fundamental para la posesión de poder del interventor. Puede concluirse que cuando la opinión pública participe de los conflictos demandando una acción de parte de las autoridades será previsible una intervención.

El tercer tipo de respuesta atribuye las intervenciones a las malas condiciones económicas que enfrenta el interventor. Ante esta situación, intervenir se presenta como una buena alternativa para distraer la atención de los problemas ayudando a poner fin a

un conflicto y beneficiando la propia imagen pública ante los costos que genera el mal desempeño económico. En los casos en que se presenten problemas económicos capaces de lesionar la imagen pública de las autoridades es posible que se decida intervenir en un conflicto como una manera de desviar la atención del problema o de buscar un chivo expiatorio de la mala situación general.



Universidad de  
**San Andrés**

## TEORÍA

### Definición y Medición de la Variable Dependiente

La variable dependiente en este estudio es la ocurrencia de intervenciones. La intervención se define como un instrumento de acción, un medio y no un fin (Rosenau 1969). El objetivo que persigue esta acción inicialmente es generar un cese de las hostilidades, debido a que cualquier otra motivación solo puede ser alcanzada si fue completado lo anterior (Regan 1998). De esta manera queda definido el uso del término dentro de esta investigación.

Al haber afirmado que la intervención se interpreta como una acción instrumental, se entiende que la misma se observa en aquellos casos en que la finalización de un conflicto es útil a los intereses del interventor, esto es, cuando poner fin a un conflicto es más valioso en comparación a no actuar al respecto. Adoptar este criterio ayudará a reconocer los casos con propensión a ser intervenidos.

En este estudio se analizará la presencia de un subtipo específico de este fenómeno, la intervención federal. Se trata de un recurso constitucional cuya letra propone la irrupción del gobierno nacional en territorios provinciales en situaciones excepcionales en que la forma republicana de gobierno o el poder de las autoridades se ven amenazados. La manera en que se evidencia la presencia de intervenciones de este tipo es a través de la aplicación del Artículo 6º de la Constitución Nacional, mediante un decreto o una ley, publicada en el Boletín Oficial.

### Hipótesis

El objetivo de este trabajo es determinar la causa por la que algunos conflictos provinciales devienen en intervenciones federales mientras que otros con características similares se resuelven a través de un recurso diferente. Para responder a esta pregunta, a

partir de las respuestas que brindan las producciones sobre el tema presentadas en la sección anterior, se obtienen las siguientes tres hipótesis.

El primer tipo de respuesta hace referencia a que se evidenciará una intervención cuando un conflicto amenace por sus características materiales la supervivencia de las autoridades. Ante la presencia de un conflicto provincial, será probable la presencia de una intervención federal sobre el distrito en que éste se produce cuando el mismo logre poner en jaque la estabilidad del gobernador y la continuidad en el poder de las autoridades provinciales. Desde este planteo, la intervención no ocurre para mejorar la posición del gobierno nacional en términos políticos, sino que la misma se decide como el único curso de acción viable para mantener el orden. Así se llega a la primera hipótesis de trabajo de este estudio.

**H1: Se interviene para proteger el orden público.**

En los casos en que los conflictos provinciales se proponen destituir a las autoridades provinciales del distrito donde ocurren, o además tienen potencial de dispersarse hacia otras provincias alterando el orden a nivel nacional, se decide intervenir para eliminar el foco de amenaza que éstos constituyen, asegurando la estabilidad de la distribución de poderes planteada por la Constitución.

Ante esta situación, el gobierno nacional acciona para asegurar la continuidad de su propio poder ya que si es incapaz de asegurar el orden público, se compromete su legitimidad. Esta hipótesis plantea la alteración del orden público como la variable independiente que determina la presencia de intervenciones federales.

El segundo tipo de respuesta desarrolla que se evidenciará una intervención federal solo cuando esta acción genere un beneficio político para las autoridades, esto sucede en un contexto en que la opinión pública se encuentra activada y favorece la

existencia de una intervención sobre el conflicto. Es decir que se interviene solo porque se interpreta que la participación en el conflicto asegura la posición del oficialismo en el poder (Bueno de Mesquita y Siverson 1995).

Esta situación solo se presenta en los casos en que la información que circula relativa al conflicto provincial es negativa, dado que lo inusual de este tipo de información genera que la atención y preocupación del público atento e informado se posicione sobre el conflicto (Casero 2004; Reyes, Thompson y Bower 1980 y Smith & Miller 1979 en Lau 1985), sumado al hecho que este tipo de información es más fácilmente procesada por el público en comparación con la información positiva (Lau 1985). Todo esto hace que la opinión pública esté preocupada por la resolución del conflicto y espere una respuesta de parte de las autoridades. Esta derivación da lugar a la segunda hipótesis de trabajo del estudio.

## **H2: Se interviene como respuesta a un escándalo político.**

Esta segunda hipótesis sugiere que ante un escándalo político en el ámbito provincial, la opinión pública reacciona, constituyéndose un discurso que deslegitima a las autoridades federadas. Esto funciona como una demanda de acción del electorado hacia las autoridades nacionales.

Dado que la acción tendiente a la quita del poder de los poderes involucrados en el escándalo es la opción preferida y más propensa a ser recompensada por el electorado en estos casos, la intervención parece ser la opción preferida.

Al incentivo anterior se le suma el hecho que, de no intervenir, se podrían acarrear costos de audiencia, esto es el juicio negativo del electorado por permanecer al margen ante una situación crítica o hasta vincular la figura pública de las autoridades nacionales al escándalo (Ostrom & Job 1986). Esta hipótesis plantea la presencia de un escándalo político como la variable independiente que determina la aparición de las intervenciones federales.

El tercer tipo de respuesta plantea que es más probable la intervención en conflictos a nivel internacional ante dificultades económicas a nivel doméstico para desviar la atención de éstos problemas o bien para encontrar un chivo expiatorio de la situación general adversa, mejorando a través de esta acción la opinión del electorado acerca del desempeño político de las autoridades.

En el estudio de las intervenciones federales, cuya escala de análisis es subnacional, se elimina la dimensión de lo que ocurre a nivel internacional y el uso de la fuerza se debate sobre conflictos que ocurren en el terreno de lo doméstico. Además, en este caso particular la mayoría de los conflictos constituyen reclamos por problemas económicos. Es por esto que en este contexto, el factor económico está directamente vinculado a la existencia de conflictos y a su participación en ellos.

Siguiendo el argumento general puede interpretarse que ante conflictos que se vinculen a problemas económicos, profundizando un reclamo acerca de la mala situación general, puede esperarse que se decida usar la fuerza sobre ellos con el objetivo de establecer un chivo expiatorio de la situación y desviar los problemas devenidos de la mala política económica seleccionada, ya que la legitimidad del gobierno nacional podría verse socavada producto de su mala administración económica. De esta manera se llega a la tercera hipótesis de trabajo.

**H3: Se interviene para evitar que la responsabilidad de las crisis económicas provinciales derrame sobre el gobierno nacional.**

Derivado del argumento general, se espera que las intervenciones federales ocurran porque el gobierno nacional, pretendiendo cuidar su capital político, decide actuar frente a crisis económicas provinciales intentando desvincularse de ellas. Llevar adelante una intervención federal en este contexto permite al gobierno nacional responsabilizar al gobernador removido por la mala administración y presentarse él mismo como la figura capaz de brindar una solución a los problemas.

Establecer la responsabilidad de las crisis económicas provinciales es indispensable sobre todo durante los años 90. En esta etapa, la inestabilidad de la economía a nivel provincial se debe en gran parte a las condiciones impuestas por las reformas neoliberales. Estas últimas generan la falta de empleo como producto de la privatización de empresas administradas por el estado, la incapacidad de absorción de los trabajadores despedidos por el sector público provincial y ajustes salariales. A esto se le suman los efectos de la transferencia de servicios educativos, sanitarios y previsionales a las administraciones provinciales al mismo tiempo que éstas reciben menores transferencias del gobierno nacional para llevarlas adelante.

En muchos casos, los problemas económicos son tan extremos que terminan deslegitimando a las autoridades políticas provinciales producto de las adversas condiciones de vida que imponen a los ciudadanos. El gobierno nacional tiene responsabilidad directa sobre los efectos de éstas medidas al ser quien decidió llevarlas adelante. Sin embargo el foco de las denuncias lo constituyen los gobernadores provinciales dado que ellos son los encargados de implementarlas. Es por esto que es posible mostrar a los gobernadores como responsables de los problemas económicos. Esta tercera hipótesis presenta a las crisis económicas provinciales pasibles de derramar sobre el gobierno nacional como la tercera variable independiente del estudio.

### Definición y Medición de las Variables Independientes

De las hipótesis presentadas se extraen las tres variables independientes del estudio. La presencia de una amenaza al orden público es, según las hipótesis, la primera variable independiente que genera la existencia de intervenciones. Una amenaza al orden público se define como aquel elemento que altera el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, la capacidad de las autoridades de ejercer sus atribuciones propias y el ejercicio pacífico de los derechos y libertades de las personas.

Se clasificarán como amenazas al orden público aquellos conflictos capaces de atentar contra la distribución de poderes planteada en la Constitución. Es decir que intenten ir en contra de las autoridades federadas o a las federales. Es por esto que se considerarán amenazas al orden público los conflictos que presenten alguna o ambas características siguientes, en primer lugar que pongan en juego la estabilidad de las autoridades provinciales y en segundo lugar aquellos que puedan dispersarse generando desorden a nivel nacional, lo cual lleva a desestabilizar al gobierno de la nación como consecuencia.

Los conflictos capaces de destituir el poder provincial son aquellos conflictos en cuyo marco se forman hegemonías de poder alternativas capaces de disputar el poder dispuesto por la Constitución. El poder que logra establecer un grupo disruptivo puede estar expresado en su capacidad de convocatoria y/o en su poder material, al utilizar la violencia como medio. La presencia de un elevado poder de convocatoria se verificará considerando la cantidad promedio de participantes en las movilizaciones durante los días que el conflicto dura en comparación con el resto de los conflictos en el estudio. La utilización de la violencia como medio se reconocerá ante la presencia de elementos característicos de este tipo de protestas tales como la destrucción de edificios públicos, cortes de rutas, quema de cubiertas, saqueos, heridos y muertos como producto del enfrentamiento (López Maya 2003).

Los conflictos con potencial de contagiarse hacia el resto del país, se clasificarán como tales considerando su duración. El contagio de un conflicto se explica a partir de varios factores, entre ellos por la prolongada duración del mismo (Buhaug y Gates 2002). Este aspecto del conflicto será evaluado para determinar si éste tiene riesgo de extenderse desde una provincia hacia otras. La duración del conflicto se evaluará comparándolo con el promedio de duración de los demás conflictos en el estudio.

La presencia de un escándalo político es, según las hipótesis, la segunda variable independiente que motiva la presencia de intervenciones. Un escándalo político se define

como aquel acontecimiento que cumple las tres condiciones que se desarrollan en la definición de Thompson (2001), esto es, que involucra acciones o hechos que implican la transgresión de una norma, los cuales son puestos en conocimiento de terceros y son lo suficientemente serios como para provocar una respuesta pública.

Se reconocer si un conflicto provincial constituye un escándalo político se verificará la presencia de las tres instancias necesarias para que se configure esta situación descritas en la definición.

En primer lugar deberá identificarse la presencia de una norma transgredida que por lo general se tratará de alguna de aquellas que regulan las relaciones sexuales, las transacciones financieras o el ejercicio del poder político. Se prevé que en general la transgresión estará vinculada a alguno de estos tópicos dado que se considera que estas reglas son las más susceptibles de desencadenar escándalos (Thompson 2001).

Además deberá poder reconocerse la presencia de algún elemento que de cuenta de la denuncia pública de la anterior transgresión. Este elemento puede ser un escrache, una concentración de personas o una marcha, la publicación de los actos de corrupción en los medios de comunicación de alcance nacional o la toma de estado publico de una denuncia judicial sobre el mismo tema.

Por último, el contenido de la transgresión en cuestión deberá ser de interés público, de manera que se presente una respuesta ante la denuncia pública. Esta tercera condición expone que para que se presente un escándalo político el hecho no debe agotarse en la existencia de una transgresión y en su denuncia, sino que el conocimiento público de los hechos debe generar algún tipo de respuesta en las personas que reciben la información y en las autoridades a cargo. En general los escándalos involucran a personas que actúan en la esfera política (Thompson 2001) que incurren en la transgresión de alguno de los tipos de normas antes enumerados. Esto se debe a que, dado que han contraído obligaciones al asumir la función pública, deben responder a protestas de parte de los representados o penalidades de parte de los demás poderes .

La presencia de una crisis económica provincial pasible de derramar hacia el gobierno nacional es según las hipótesis la tercera variable independiente que motiva la presencia de intervenciones.

Una crisis económica provincial de estas características se define cuando los problemas económicos provinciales dejan en evidencia la responsabilidad de las autoridades nacionales sobre éstos, al no dar lugar a una negociación para su resolución y estar tan profundizados que no pueden resolverse con soluciones parciales. Estos casos suelen presentarse a partir de crisis fiscales traducidas en la imposibilidad del pago de sueldos que ascienden a una suma elevada debido a la prolongada acumulación de meses y a la considerable cantidad de empleados involucrados. Es por esto que en estos casos, se decide atribuir la crisis a una mala administración del gobernador removiéndolo.



## MÉTODO

### Tipo de estudio seleccionado y justificación.

Para responder la pregunta de investigación, se verificarán las tres hipótesis presentadas en la sección anterior en el marco de un estudio comparado. El motivo de seleccionar este tipo de estudio radica en la necesidad de encontrar diferencias entre conflictos aparentemente similares entre sí, pero cuya forma de resolución es diferente. En casos como este, la manera de acceder al conocimiento es establecer una comparación entre ellos para identificar si la manera en que se presentan las variables independientes entre conflictos intervenidos y no intervenidos difieren, permitiendo identificar diferencias entre ambos grupos que sin este análisis detallado no están a la vista.

Los conflictos ocurridos durante el período estudiado se asemejan en tanto pertenecen a un patrón de conflictividad particular señalado por la literatura. En los años 90, durante la aplicación de reformas neoliberales, la protesta social se vuelve más articulada y organizada, más sistemática y comienza a mostrar un quiebre en el aislamiento de la clase trabajadora (Iñigo Carrera y Cotarelo 2003). Este tipo de conflictividad, se replica en diferentes puntos del país y estados latinoamericanos bajo las citadas reformas económicas. La mayoría de los conflictos provinciales ocurridos durante el período analizado, responden a éste patrón. Este rasgo vuelve parecidos a los conflictos en cuanto a las causas que los originan, el modo de operar de los participantes durante el conflicto, el uso de violencia, los temas que ocupan a los reclamos y la forma de acción contenciosa a partir de la cual se presentan.

Más allá de los citados aspectos similares, los aspectos que funcionan como disparadores de intervenciones no se presentan en todos los casos, debido a que solo unos pocos conflictos resultan intervenidos. Con el presente estudio se pretende generar un aporte sobre este tema al mostrar las diferencias entre estos conflictos aparentemente similares.

Los casos se compararán desde aquellos aspectos del conflicto reconocidos como variables independientes para determinar si las hipótesis planteadas son correctas. Se espera encontrar que los aspectos señalados se presentan con valores similares entre los grupos que resultaron intervenidos y con valores diferentes con respecto a aquellos que se resolvieron mediante otro método.

Trabajar sobre casos parecidos permitirá controlar ciertas variables descartándolas como generadoras de cambios en la variable dependiente, ya que se presentan de manera indistinta en los casos intervenidos y los que se resolvieron mediante otro método. Las siguientes características en común entre el universo total de conflictos permiten que puedan ser comparables entre sí. Esto permitirá centrar el análisis en los aspectos que la teoría señala como causantes de intervenciones

En primer lugar, todos los conflictos a ser analizados en el estudio ocurren durante el mismo contexto, durante la aplicación de las reformas neoliberales en Argentina a partir de 1989. Estas reformas marcan el pasaje de un estado populista a otro que ocupa un rol más liberal, exponiendo a los ciudadanos a un recrudescimiento de las condiciones económicas.

Todos los conflictos a ser contemplados ocurren en las unidades federadas. Este aspecto es importante en tanto el gobierno federal es responsable de su estabilidad y tiene la capacidad de intervenir en el territorio si considera que la misma se encuentra comprometida.

Todas las irrupciones de los citados conflictos clasifican como acción disruptiva (López Maya 2003; Piven & Cloward 1977). Más allá de la forma de acción colectiva que presentan, todos constituyen acciones que los sectores menos beneficiados utilizan para romper con la vida cotidiana siendo esta la única alternativa que tienen a disposición presionar a las autoridades con sus reclamos y expresarse en tiempos de crisis y stress, como es el contexto de aplicación de las citadas reformas.

El repertorio de las protestas es común, en general la mayoría de las protestas se articulan a partir de los reclamos que devienen del citado ajuste económico. La temática de las protestas son reclamos por salarios impagos o insuficientes y la demanda de nuevas fuentes de trabajo. A esto pueden agregarse escándalos vinculados a las autoridades provinciales.

Todos son conflictos nacionalizados. Con esto quiere expresarse que el conocimiento del patrón de acción contenciosa y la temática de los reclamos es conocida por todo el público atento e informado a través de la información que consumen en medios de comunicación de alcance nacional. Esto hace que los conflictos trasciendan la esfera provincial, excediendo los mecanismos de control de límites, llegando a conocimiento de un amplio electorado y de las autoridades nacionales.

Se considerarán conflictos que se producen en contra de las autoridades provinciales bajo la forma de motines, protestas o cortes de ruta, o bien de formas que combinan dos patrones de acción contenciosa anteriores.

El tipo de análisis a utilizar será cualitativo. La elección se debe a que se persigue analizar en profundidad un caso particular, ya que se estudiará la aplicación de un subtipo específico de un fenómeno -la intervención federal- durante un período particular, a partir de la vuelta a la democracia y durante la aplicación de las reformas neoliberales. Además, debido a la especificidad del caso, esto genera que el número de observaciones disponible sea reducido imposibilitando un estudio estadístico.

Estudiar la intervención a nivel subnacional, y no entre países, vuelve particular el caso porque en este contexto, la intervención se presenta como un recurso constitucional y no como una herramienta de política internacional. Este nivel de análisis genera la presencia de algunos incentivos de intervenir particulares de este caso específico, ya que a los beneficios que se puedan obtener a través de la intervención se le suma la presencia de algunos costos que también influyen sobre la decisión de intervenir. Cuando los

conflictos son subnacionales la responsabilidad del interventor, que en este caso es el gobierno nacional, de atenderlos es directa ya que de él depende el funcionamiento continuo y ordenado de las unidades federadas, además el probable caos devenido de un conflicto mal administrado puede afectar directamente el capital político de éste. Por otra parte, estudiar la ocurrencia del fenómeno en esta escala genera que la magnitud de los conflictos que potencialmente pueden ser intervenidos, sea menor en comparación a la de los conflictos internacionales por lo que puede que las predicciones de las hipótesis ya probadas en otros casos no se comprueben al ser testeadas en estas observaciones.

El segundo aspecto que vuelve particular al caso estudiado es el contexto histórico en que se produce, en el contexto del retorno a la democracia y de la aplicación de las reformas neoliberales. Este estudio considerará el subgrupo de aquellas intervenciones ocurridas desde 1983 en adelante. Este período presenta una disminución en la cantidad de aplicaciones del recurso que en él se observan dado que desde 1983 se encuentran solo 6 intervenciones hasta el presente, en comparación al período entre 1853 y 1976 en el que sucedieron un total de 168 intervenciones federales. Este rasgo particular requiere explicación debido a que puede indicar un criterio para aplicar el recurso diferente al utilizado en períodos anteriores al reducirse notablemente la cantidad de aplicaciones del recurso. Conocer los motivos por los que este fenómeno se vuelve menos frecuente durante este período es uno de los objetivos del estudio.

Adicionalmente, contemplar la ocurrencia del fenómeno durante el período en que se aplican las citadas reformas económicas encierra una particularidad ya que permite esclarecer cual es la influencia que estas y el tipo de conflictividad al cual dan lugar, tienen sobre la presencia de intervenciones federales.

La selección de casos para llevar adelante el estudio se obtiene a partir de aquellos conflictos clasificados como comparables por las características antes enunciadas. Se trata de conflictos que suceden durante la aplicación de las reformas neoliberales, en las unidades federadas, que clasifican como acción disruptiva, que fueron nacionalizados, que

se oponen a las autoridades provinciales y que constituyen reclamos contra las autoridades por el ajuste económico o por escándalos.

Además de incluir todos los conflictos que resultaron intervenidos, el criterio de selección de los casos de conflictos no intervenidos, fue incorporar observaciones que fueran representativas del total de casos del período en tanto muchos de ellos presentan patrones parecidos. Incorporando un conflicto representativo de cada tipo, se intenta generar un resumen de la variedad de conflictos ocurridos para asegurar que la comprobación de las hipótesis sea consistente y para descartar obtener información de un caso aislado o que es elegido especialmente para reforzar las hipótesis. Con el mismo objetivo, la cantidad de conflictos no intervenidos es elevada para un estudio cualitativo, tomando 7 conflictos representativos no intervenidos que se suman a los intervenidos.

Las hipótesis antes presentadas se evaluarán comparando grupos de conflictos por variable independiente con el objetivo de establecer si existe una relación entre la variación en éstas y el tipo de resolución del conflicto.

En primer lugar, para estudiar el efecto que genera la presencia de una amenaza al orden público el análisis se enfocará en reconocer las características que tomó la acción contenciosa en cada caso evaluando el nivel de convocatoria, la presencia de uso de violencia y la duración temporal de los conflictos. Se espera encontrar que los conflictos no intervenidos mostraron un menor nivel de convocatoria, menor duración temporal y menor uso de violencia, no llegando a configurar una amenaza al orden público según la definición, en comparación con los niveles presentados por los conflictos intervenidos.

Se compararán los conflictos de:

- Santiago del estero 1993 con Río Negro 1995
- Corrientes 1999 con Cutral-Có 1997.

El primer par de conflictos fue seleccionado porque responde a un mismo patrón de acción contenciosa, tanto el caso de Santiago del Estero como el de Río Negro presentan ejemplos de motines. Mientras que el segundo par de conflictos fue seleccionado por compartir el mismo patrón de acción contenciosa, tanto el ejemplo de Corrientes como el de Cutral-Có corresponden a cortes de rutas seguidos de puebladas.

Además se expondrá la importancia que el elevado nivel de convocatoria y la prolongada permanencia en el tiempo tuvieron para generar una intervención en las protestas de Catamarca 1991 y Santiago del Estero 2004, las cuales configuran una amenaza al poder establecido con su reclamo a pesar de no ser violentas. En ambos casos el patrón de acción contenciosa son las marchas en reclamo de justicia por crímenes en los cuales los acusados están vinculados con las autoridades provinciales.

En segundo lugar, se compararán conflictos considerando la presencia o ausencia de escándalos políticos en ellos. Para determinar esto se evaluará en los conflictos la presencia de una norma que es transgredida, la trascendencia de la transgresión a esa regla y la pertinencia de ese tema para provocar una respuesta pública.

Se expondrá la presencia de estos elementos en los conflictos intervenidos y se mostrará como ante casos provocados por temas similares, los conflictos que no resultaron intervenidos carecieron de estos elementos no logrando constituirse como escándalos políticos.

Se comparará el caso de:

-Catamarca 1991 y Santiago del estero 2004 con el caso de Tucumán 2006.

-Corrientes 1991 con San Luis 2003.

-Corrientes 1999 con Cutral-Có 1997.

En esta sección los pares de casos fueron seleccionados según el tema que origina la acción contenciosa. En el caso del primer grupo de conflictos a comparar, los ejemplos seleccionados corresponden a movilizaciones surgidas como producto del reclamo de justicia por crímenes vinculados a las autoridades provinciales. Con respecto al segundo par de casos, corresponden a conflictos de tipo político en los que se generan problemas a partir del desacuerdo en la elección de autoridades de gobierno. Por último, el tercer par de conflictos a ser comparado presenta la temática común de tratarse de piquetes que fueron reprimidos de manera injusta y desmedida.

Por último, en tercer lugar se compararán conflictos teniendo en cuenta el tipo de crisis económica que los desencadena y su nivel de profundización.

Para esto se compararán los casos de:

-Santiago del Estero 1993 y Tucumán 1991 con San Juan 1995, Jujuy 1997 y Cruz del Eje 1995.

Para llevar adelante la investigación se consultarán fuentes secundarias. Se recopilará información sobre los conflictos señalados publicada en un medio gráfico, La Voz del Interior de Córdoba. La justificación de la elección de una fuente de circulación provincial y no nacional es que se destina un espacio más amplio y detallado a los asuntos provinciales. Debido a esto, a partir de la consulta de esta fuente se puede acceder a un registro del desarrollo de los conflictos detallado ya que reconstruye día por día lo ocurrido y con un volumen de información considerable en tanto las crónicas de los conflictos de otras provincias ocupan dentro de la publicación un espacio igual o superior a los asuntos de la provincia que emite el diario.

Como técnica, se utilizará el análisis del discurso informativo, con el objetivo de efectuar una reconstrucción detallada del desarrollo del conflicto y en especial de los

elementos señalados por la teoría como variables independientes, según lo requerido por los indicadores presentados en la sección anterior. En base a la obtención de esta información se procederá a la comparación de los conflictos según aparecen pareados en el apartado anterior.



Universidad de  
**SanAndrés**

## RESULTADOS

En esta sección se expondrán los resultados obtenidos de la consulta a la fuente secundaria señalada, permitiendo comparar los pares de conflictos presentados en la sección anterior con el objetivo de verificar la validez de las hipótesis de trabajo.

En este primer apartado se revisarán los resultados relativos a la primera variable independiente, la amenaza al orden público.

### SANTIAGO DEL ESTERO 1993 con RÍO NEGRO 1995

Ambos conflictos presentan el mismo patrón de acción contenciosa, el motín, sin embargo el primero se resuelve mediante la intervención federal y el segundo a través de un recurso diferente a este.

Con respecto al nivel de convocatoria, ambos conflictos son similares. Tanto Santiago del Estero como Río Negro exceden las 3000 personas. En Santiago del Estero, participan empleados públicos a los que se suman desocupados con limitados recursos económicos. En comparación, en Río Negro la convocatoria nuclea a los empleados públicos, la acción es conducida y organizada previamente por líderes sindicales de estos empleados, dando lugar a una protesta de la que participan los sectores medios urbanos.

La duración de los conflictos en ambos casos también es similar. En el caso de Santiago del Estero el motín que tiene una duración aproximada de 15 horas se ve anticipado por otros dos episodios que suceden al cabo de dos semanas, del 10 al 17 de diciembre de 1993. En comparación, la duración del motín en Río Negro es similar y las acciones previas a éste ocurren entre septiembre y octubre de 1995.

Ambos conflictos presentan una diferencia en cuanto al uso de la violencia. El alcance del uso de la violencia en el caso de Santiago del Estero es mayor que en el motín de Río Negro en tanto en el primero se produce el incendio de las sedes de los 3 poderes provinciales cosa que no ocurre en el caso de Río Negro, en donde solo se atacan estos

edificios desde afuera. También en el primero de los casos, se producen 4 muertos en comparación con Río Negro donde no hay muertes. Por último, en Santiago del Estero se queman y saquean las viviendas de varias autoridades siendo uno de estos ataques resistido a través del uso de armas, a diferencia del caso de Río Negro en donde solo se produce el ataque al domicilio de un representante.

En este caso el factor vinculado al uso de la violencia es el que diferencia a ambos conflictos, y el cual logra configurar al caso de Santiago del Estero como una amenaza al orden público dando lugar a una situación que las autoridades provinciales muestran no poder contener y ante la cual se decide intervenir, cosa que no ocurre en el caso de Río Negro.

#### CORRIENTES 1999 con CUTRAL-CÓ 1997

El segundo par de conflictos presenta el mismo tipo de acción contenciosa, el corte de ruta seguido de una pueblada. La resolución de ambos conflictos es diferente, en el caso de Corrientes se produce una intervención federal mientras que en Cutral-Có se utiliza un recurso diferente al citado.

Los indicadores muestran que el nivel de convocatoria que presentan ambos conflictos es similar, en ambos se presenta en un primer momento un corte del que participan alrededor de 100 personas, el cual al ser reprimido origina una pueblada que suma más de mil en ambos casos, llegando a casi 5000 personas.

La duración de ambos conflictos también es similar, ninguno de los dos se demora más allá del desarrollo del piquete que dura una semana en el caso de Corrientes y 32 días en el caso de Cutral-Có, sumado a la represión violenta y por último la pueblada que demora varias horas en ambos casos.

Sobre este punto es importante remarcar que la duración de los reclamos previos a la acción contenciosa analizada fue más extendida en el caso de Corrientes, dando cuenta

de una crisis de mayor duración y por tanto más desarrollada. En el caso de Corrientes, el antecedente de estas dos formas de acción contenciosa se produjo entre junio y diciembre de ese año, período durante el cual los estatales en particular docentes, seguidos de profesionales independientes y productores privados, salieron a las calles a reclamar de manera pacífica. En comparación el conflicto de Cutral-Có se había prolongado solo por 32 días.

Con respecto al tercer punto, el uso de la violencia, los cortes y las puebladas presentan características similares. La diferencia en cuanto al uso de la violencia entre ambos casos, se genera producto de las acciones de las autoridades y radica en el envío de fuerzas para reprimir. Si bien los dos casos son ejemplos de la aplicación de represión desmedida, el caso de Corrientes muestra un claro error de parte de la administración provincial al querer acallar los reclamos de manera definitiva provocando una cantidad mayor de heridos y muertos que en el caso de Cutral-Có.

El análisis de la represión efectuada a los cortes da cuenta de la percepción que las autoridades tenían de ambos conflictos. En el caso de Corrientes se ve claramente el intento de acallar el reclamo económico. En este caso puede interpretarse que el piquete de Corrientes es visto por las autoridades como una amenaza, que lleva a que haya una represión inusual y desmedida que se atribuye a las autoridades provinciales profundizando la crisis. En el caso de Cutral-Có la represión es menor y menos escandalosa que en el caso de Corrientes, y posteriormente se negocia con la población para lograr el cese de la violencia.

La comparación de ambos conflictos permite reconocer que en el caso de Corrientes, la mayor duración del reclamo y el uso de violencia desmedido para reprimir muestran que la existencia de la protesta se había configurado como una amenaza al orden público que mal administrada, termina conduciendo a la intervención, a diferencia del caso de Cutral-Có que logra ser disperso sin culpar a las autoridades de esa provincia.

## CATAMARCA 1991 Y SANTIAGO DEL ESTERO 2004

Estos dos casos corresponden a un mismo tipo de acción contenciosa, marchas que no involucran el uso de violencia y ambos se resuelven a través de la intervención federal a la provincia. Estos casos no se compararán entre sí, sino que se expondrá la importancia que la duración y el nivel de convocatoria, tienen para configurar a los conflictos como amenazas al orden público llevándolos a la intervención.

Ambos conflictos se inician como protestas por el esclarecimiento de crímenes a los que están vinculados hijos de autoridades provinciales. En ninguno de los dos casos se presenta el uso de violencia, ambas marchas consisten en recorrer en silencio las calles, reclamando por el esclarecimiento del asesinato de María Soledad Morales en el caso de Catamarca y del doble crimen de La Dársena en el caso de Santiago del Estero. Habiendo descartado el uso de la violencia, se expondrán las similitudes entre ambos casos con respecto al efecto que la extensa duración y un elevado poder de convocatoria tienen para configurar al conflicto como una amenaza al orden público.

La amenaza al orden público en estos casos se presenta a partir de la extensión de los reclamos en el tiempo permitiendo profundizar el pedido de justicia y dando espacio a que se produzcan nuevos reclamos. Concretamente, las marchas en Catamarca se extienden durante 8 meses desde el descubrimiento del cuerpo de la joven en la semana del 10 septiembre de 1990 hasta abril de 1991 en que se produce la intervención, repitiéndose durante todos los jueves durante este periodo. En el caso de Santiago del Estero (2004) la duración de las protestas se extiende durante 1 año y 1 mes desde febrero de 2003 hasta el fin de marzo de 2004, de la misma manera que en Catamarca, las marchas se repiten una vez a la semana.

El segundo elemento que configura a las marchas como amenazas al orden público es el elevado nivel de convocatoria que ambas presentan, lo cual aumenta la visibilidad sobre los reclamos. En el caso de Catamarca, la convocatoria se inicia con la participación de pocas personas entre ellos los familiares de la víctima, alumnas del Colegio del Carmen y de la religiosa Marta Pelloni y terminan con la participación de hasta 30 mil personas. En

el caso de Santiago del estero el reclamo es iniciado por la familia de una de las víctimas, Leyla Bashier y la participación presenta períodos de mayor y otros de menor participación ciudadana, llegando en el momento de mayor auge a las 15000 personas.

Estos dos casos son otra evidencia que cuando el conflicto se configura como una amenaza al orden público, se genera la presencia de una intervención federales sobre los distritos en que éste ocurre.

La presencia de una amenaza al orden público, dada por la extensión en el tiempo de un reclamo o por el uso de violencia desmedida se configura como tal al lograr poner en riesgo a las autoridades provinciales y comprometer la responsabilidad del gobierno nacional de mantener la distribución de poderes planteada en la Constitución. Los casos que no logran presentar estas características, porque presentan un menor uso de violencia, menor convocatoria o menor duración en el tiempo no se configuran como amenazas al orden público y no generan la necesidad de resolver los conflictos a partir de acciones del gobierno nacional.

Universidad de  
San Andrés

Los resultados encontrados con respecto a la segunda variable independiente, la presencia de escándalos políticos son los siguientes.

CATAMARCA 1991 y SANTIAGO DEL ESTERO 2004 con TUCUMÁN 2006.

En este caso los tres conflictos provinciales se articulan a partir de la presencia de un crimen no esclarecido que entre sus acusados presenta a hijos de las autoridades políticas provinciales. Éstos presentan diferencias en cuanto a su resolución, mientras que los dos primeros resultan intervenidos, el tercero se resuelve mediante un recurso diferente a la intervención.

En cuanto al primero de los elementos, tanto el crimen de María Soledad Morales en Catamarca, como el doble crimen de La Dársena en Santiago del Estero y el de Paulina Lebbos en Tucumán presentan la transgresión de dos normas.

La primera norma que se transgrede está vinculada al conjunto de normas que regulan las relaciones sexuales. Los tres crímenes son llamativos en tanto las jóvenes muertas sufrieron abuso sexual seguido de una muerte violenta, con la posterior desaparición de sus cuerpos. La segunda norma transgredida está asociada con las normas que regulan el ejercicio del poder político. Los acusados de los crímenes son hijos de importantes autoridades provinciales. En el caso de Catamarca, los acusados son Guillermo Daniel Luque, hijo del diputado nacional por el peronismo Ángel Luque y Luis Raúl Tula. En el caso de Santiago del Estero, los acusados fueron el ex jefe de inteligencia Musa Azar, su hijo Antonio Azar Cejas y sus policías colaboradores. Por último, en el caso de Tucumán, se denuncia como responsable del crimen a Gabriel Alperovich hijo del gobernador José Alperovich y al hijo del secretario privado de éste, Alberto Kaleñuk.

En cuanto al segundo de los elementos, la presencia de una denuncia pública de la transgresión a esa regla los casos de Catamarca y Santiago del Estero logran exponer la impunidad de los crímenes y la asociación de éstos con las figuras políticas provinciales a

través de las marchas semanales mencionadas en el apartado anterior. Esto genera que los hechos se presenten de manera repetida en periódicos provinciales y nacionales.

A diferencia de estos dos casos, en Tucumán la denuncia pública de la transgresión a la norma se produce a través del mismo recurso que en los episodios anteriores, recurriendo al tipo de acción contenciosa que constituyen las marchas por el esclarecimiento del crimen, sin embargo en este caso las marchas no logran el nivel de convocatoria y de permanencia en el tiempo de los dos casos anteriores. Esta diferencia genera que la transgresión a la norma no logre ser denunciado públicamente al nivel de los otros dos casos anteriores, no logrando convertirse en un escándalo político.

Por último en cuanto a la pertinencia del tema para suscitar una respuesta de parte de las autoridades públicas esto se presentó en los dos primeros casos, Catamarca y Santiago del Estero, mientras que no en el tercero, Tucumán.

En el caso de Catamarca el conflicto termina de configurarse como un escándalo político al generar la necesidad en el gobierno nacional de accionar frente a las acusaciones públicas que comenzaron a señalar a Menem como encubridor del crimen. Ante este panorama el Congreso determina la intervención total a la provincia de Catamarca en el marco de una ofensiva del peronismo para luchar contra la corrupción y el narcotráfico. Además el gobierno nacional puede capitalizar la situación como una manera de presentarse como la figura que brinda justicia y claridad al caso.

En el caso de Santiago del Estero el tema también logra configurarse como un escándalo político, al suscitar una respuesta pública. Ante la difusión y el conocimiento de crecientes irregularidades y el descontento popular cada vez mayor, la intervención se presentó como la única alternativa posible para preservar el capital político del gobierno nacional que, de presentarse indiferente ante estos hechos hubiera perdido la aceptación del electorado en Santiago del Estero y en el resto del país donde la transgresión a las normas eran igualmente conocidas y difundidas.

A diferencia de los primeros dos, el caso de Tucumán no se configura como un escándalo político dado que la movilización no logra una presión suficiente para provocar una respuesta al respecto. Sea por el correcto encubrimiento de las pistas, por la existencia de un aparato clandestino de amenaza o por falta de convocatoria en las movilizaciones, el conocimiento del caso no se vuelve extensivo a tantas personas y el reclamo no llega a presionar al gobierno nacional para su resolución.

#### CORRIENTES 1991 CON SAN LUIS 2003.

Este segundo par de conflictos se origina en un tema similar, los desacuerdos en la designación de autoridades provinciales. Y presenta dos formas de resolución diferentes, el caso de Corrientes se interviene mientras que el de San Luis se resuelve mediante un recurso diferente a este.

La norma que es transgredida en ambos casos es la misma, hay una transgresión de las normas que regulan la articulación del poder político en tanto ambos episodios muestran la falta de acuerdo en la designación de las próximas autoridades políticas. En el caso de Corrientes hay una falta de acuerdo en la designación del próximo gobernador debida a un empate entre los miembros del Colegio Electoral. En el caso de San Luis, se suceden dos elecciones simultáneas para el mismo cargo de intendente dando como resultado dos autoridades para ocupar el mismo cargo.

En ambos casos hay una denuncia pública de la transgresión a la regla siendo esto de público conocimiento por los ciudadanos de las provincias y por la presencia de esta situación y sus intentos de resolución en diarios provinciales y nacionales.

Sin embargo, los casos presentados muestran una diferencia en cuanto a la pertinencia que estos temas tienen para desencadenar una respuesta pública. A partir de la transgresión a la norma y su denuncia pública, el caso de Corrientes termina de configurarse como un escándalo político ante la incapacidad de los representantes de resolver el conflicto luego de repetidos intentos (2 en noviembre, la participación de la

Justicia en diciembre y una última reunión en febrero) teniendo esto un impacto directo sobre la ingobernabilidad del distrito. La denuncia pública de esta incapacidad, vuelve insoslayable la intervención para evitar las críticas al gobierno nacional por la inacción ante una situación de indefinición en la gobernabilidad de una provincia.

En comparación, en el caso de San Luis si bien hay una transgresión a una norma y se produce una denuncia pública de esta situación, la resolución del problema no se traduce en un escándalo político evitando la participación del gobierno nacional en su resolución, dado que hay una salida del vacío institucional mediante la participación de la Corte Suprema de la Nación, lo cual habilita la resolución del conflicto.

#### CORRIENTES 1999 CON CUTRAL-CÓ 1997.

El par de conflictos a ser comparado presenta un tema en común, la represión violenta a un piquete que se perfila en uno de los casos como un escándalo político mientras que no en el otro, reduciendo la necesidad de una intervención.

En ambos casos la norma que es transgredida es la misma, la represión a los piquetes del puente General Belgrano en Corrientes, y de Cutral-Có las cuales fueron violentas y excedieron la función de las fuerzas de seguridad, generando muerte y heridos. La transgresión en ambos casos radica en el ataque voluntario y desmedido a ciudadanos que se manifestaban pacíficamente reclamando un derecho que les correspondía y era el cobro de sus sueldos por parte del estado. Esto muestra un abuso de poder de parte del Ejecutivo incumpliendo una obligación y luego violentando a ciudadanos excediendo los límites de una acción represiva. También ocurre un exceso en la función de las fuerzas de seguridad, que en lugar de generar orden, desataron el caos

El segundo elemento que conforma a un escándalo político es la denuncia pública de la transgresión a una norma. Esto ocurre en el caso de Corrientes en el cual, la transgresión toma público conocimiento por la crónica de los hechos en la cual se hace hincapié en la represión desmedida de Gendarmería en periódicos tanto nacionales como

provinciales. Además se publico información acerca de las puebladas que ocurrieron en reacción a la represión. Otro elemento que generó la denuncia pública de la trasgresión a la norma fue la creación de una querrela contra Gendarmería, el Ministerio, la Secretaría de Seguridad y el Estado Nacional por la represión.

En el caso de Cutral-Có la transgresión a la norma tomó estado público a partir de la pueblada que siguió a la represión de quienes cortaban la Ruta Nacional 32 y la crónica de estos hechos en diarios nacionales y provinciales.

El tercer punto que conforma un escándalo político es la respuesta pública que se desencadena ante la denuncia pública de la transgresión a una norma. En cuanto al caso de Corrientes, hay una respuesta y es instalar la condena social a los efectivos que participaron en el hecho y a quienes ordenaron el uso de la fuerza dada por la injusticia del caso. La responsabilidad de las autoridades políticas sobre este hecho es imposible de soslayar en este caso y la condena de la opinión pública termina generando que las autoridades nacionales actúen en consecuencia para evitar ser juzgados negativamente a través del uso del recurso de la intervención a partir del cual se remueve a las autoridades responsables del estallido y de la represión.

En el caso de Cutral-Có, a partir de las soluciones económicas brindadas a los manifestantes, el esclarecimiento del asesinato de Teresa Rodríguez quedó en un segundo plano, perdiendo fuerza y las manifestaciones perdieron la magnitud que venían teniendo en días anteriores. Esto hizo que no se produjeran acciones en respuesta a la transgresión a la norma y su denuncia pública en este caso. Además, las autoridades lograron canalizar rápidamente la responsabilidad sobre el hecho culpando al juez federal Oscar Temí y comprometiéndose a esclarecer las circunstancias en que se produjo el hecho desviando la atención de quienes mandaron a reprimir. Frente a esta situación, ante la aparente disolución del conflicto no hubo necesidad de actuar al respecto de parte del gobierno nacional y el escándalo político no terminó de constituirse como tal quedando en un segundo plano.

La conclusión general que puede extraerse de los casos analizados es que en los casos en que un conflicto se configura como escándalo político logra imponer condiciones suficientes a las autoridades políticas para resolverlo a través de la intervención y así evitar el juicio negativo de la opinión pública que puede devenir de éstos.



Universidad de  
**San Andrés**

A continuación se presentan los resultados encontrados con respecto a la tercera variable independiente, la presencia de una crisis económica pasible de derramar sobre el gobierno nacional.

SANTIAGO DEL ESTERO 1993 y TUCUMÁN 1991 CON CRUZ DEL EJE 1997, JUJUY 1997, SAN JUAN 1995.

En este caso, todos los conflictos a ser comparados se inician por un reclamo de tipo económico. Los dos primeros casos resultan intervenidos mientras que los últimos tres logran resolverse mediante recursos diferentes a la intervención.

En primer lugar, el reclamo en Santiago del Estero y en Tucumán no apunta al mejoramiento de diferentes áreas de la economía, sino que se centra sobre un solo tema y es el pago de salarios adeudados a trabajadores que dependen de este recurso para subsistir. En Santiago del Estero se reclaman salarios adeudados por 3 meses. La posibilidad de saldar la deuda del estado se complica a partir de la gran cantidad de gente que está ocupada en el sector público y del atraso en el pago por varios meses lo cual hace que la deuda sea elevada. De la misma manera el reclamo en el caso del conflicto de Tucumán es el pago de haberes atrasados de activos y jubilados por el tiempo total de tres meses sumado a la segunda cuota del aguinaldo. La cantidad de salarios es considerable, teniendo en cuenta que en la provincia hay medio millón de jubilados y de los meses impagos que multiplican el volumen de la deuda.

En los 3 conflictos restantes, los reclamos están más diversificados y apuntan a mitigar diferentes aspectos de la mala situación económica. El reclamo del conflicto ocurrido en Córdoba, más precisamente en Cruz del Eje en 1997, tiene varios puntos concretos, la falta de trabajo, los bajos salarios y un pedido de recomposición económica. En el caso del conflicto de Jujuy 1997, el reclamo exige la creación de 5000 puestos de trabajo y el pago de salarios adeudados a los trabajadores estatales, también la postergación del pago de impuestos municipales y la implementación de programas de

orden social en una zona donde el 50 % de la población es desocupada. En el caso de San Juan 1995, el reclamo es contra la aplicación de un recorte del 30% en los salarios de los docentes y una quita del 20% a las demás reparticiones públicas.

Las malas condiciones económicas de base de Santiago del Estero y Tucumán, en comparación con el resto de las provincias generan que la magnitud de las crisis en estos casos se acentúe. Esto hace que los reclamos se presenten con mayor urgencia y no dejen margen a la negociación. Dado que los reclamos no dan lugar a la negociación, es imposible establecer un acuerdo parcial con los manifestantes quienes no resignan el pago de lo que se debe.

En los casos de Córdoba, Jujuy y San Juan, las resoluciones ocurrieron a partir de soluciones parciales en las cuales se cumplían parte de los reclamos presentados por los manifestantes, lo que permitió disolver los conflictos mediante un recurso diferente a la intervención.

Solo en los casos en que la profundización de la crisis se vuelve extrema se recurre a la intervención, un recurso más costoso a nivel económico y en cuanto a capital político para lograr salir del conflicto. En estos casos, se decide superar la crisis responsabilizando a las autoridades provinciales de los problemas, removiéndolos y alegando como motivo de esta acción la mala administración a los gobernadores, con el objetivo de que la culpa sobre la implementación de las reformas económicas no recaiga sobre el verdadero responsable, el gobierno nacional. Esto ocurre en los casos de Santiago del Estero y Tucumán.

A partir de estos casos queda en evidencia la manera en que la profundización de las crisis económicas puede llevar a que la intervención se presente como una salida, ante la imposibilidad de resolver situaciones que exponen importantes fallas administrativas del gobierno nacional, en este caso la implementación de los ajustes iniciados con la reforma del estado. Se demuestra así que la exposición de las condiciones económicas

extremas en el marco de un conflicto, induce a la utilización del recurso de la intervención federal.



Universidad de  
**San Andrés**

## CONCLUSIONES

En esta sección se expondrá la información a la que se pudo acceder a partir del desarrollo de esta investigación. En primer lugar se describirán las conclusiones que se obtienen sobre la aplicación del recurso de la intervención en general, mientras que en una segunda parte se desarrollarán las particularidades que muestra el recurso de la intervención federal en el período seleccionado para este estudio.

### Conclusiones sobre el uso del recurso de la intervención en general.

El conjunto de los casos analizados permite comprobar la hipótesis general que sostiene que las intervenciones se producen a partir de las características del conflicto que las antecede. Puede comprobarse que dichas características influyen sobre el método de resolución que termina teniendo el conflicto, sea éste la intervención u otro recurso diferente.

A diferencia de los argumentos que sostenían que la participación en un conflicto ajeno perseguía la búsqueda de un beneficio propio, la conclusión a la que permite llegar este estudio es que la participación se produce para evitar un costo, lo cual configura a la intervención como aquella situación menos perjudicial ante un contexto determinado. Partiendo de la definición de intervención que presenta al recurso como una herramienta para generar un cese de las hostilidades, sus determinantes están vinculados con su objetivo final. La intervención no permite ganadores ni perdedores de un conflicto ni genera que una de las partes se beneficie sobre la otra, lo único que hace es interrumpir la contienda. Esto descarta la posibilidad de utilizar este recurso en particular solo para acceder a un beneficio.

Una de las conclusiones generales del estudio es que para que se evidencie una intervención, un conflicto debe presentar al interventor condiciones adversas que logren afectarlo, es decir que sean lo suficientemente importantes para decidirlo a accionar. En este estudio se comprueban las hipótesis que sostienen que las características que debe

presentar un conflicto para lograr ser intervenido es amenazar la supervivencia del interventor tanto en términos materiales, como en términos de su reputación. Además se comprueba que la existencia de problemas económicos precipita a la intervención para desviar la atención sobre ellos y designar un chivo expiatorio de la situación general.

#### Conclusiones particulares que se extraen del caso de análisis elegido.

El caso de análisis seleccionado para este estudio es la aplicación del recurso de la intervención federal durante el período desde 1983 hasta la actualidad, el cual estuvo atravesado por la aplicación de las reformas neoliberales que ocasionaron un marcado aumento de la protesta social durante los años 90.

Del análisis de este caso en particular se puede extraer que el aumento de la protesta social durante éste período, vuelve más frecuente la aparición de intervenciones federales. Las formas de acción contenciosa que se presentan logran imponer incentivos suficientes sobre las autoridades federales para que la intervención sea la opción preferida. Ante la situación adversa que plantea el desarrollo de los conflictos provinciales, la interpretación de las autoridades es que es mejor participar para habilitar un cese de las hostilidades y poner un punto final a la contienda, que dejar que la misma se siga extendiendo y dañando su capital político. Este punto permite explicar la concentración de la mayor cantidad de intervenciones federales del período durante la década de 1990, cinco intervenciones, en comparación con la década siguiente de los 2000 que presenta solo una.

Una segunda conclusión que se obtiene del análisis detallado de los conflictos provinciales ocurridos durante la década del 90, es que no hay un tipo de acción contenciosa en particular que genere la presencia de intervenciones. Como se mostró, no puede afirmarse que todos los motines que involucran el uso de violencia produzcan la aplicación de las intervenciones federales, debido a que al ser estudiados en detalle solo en los casos en que la violencia es extrema y en que el conflicto podría hacerse extensivo a

otras provincias se presenta esta situación. Tampoco puede afirmarse que todos los piquetes seguidos de puebladas logren ser una causa de intervenciones federales en tanto solo lo hicieron los casos que lograron demostrar la injusticia ocurrida durante la represión. En tercer lugar, las movilizaciones pacíficas sorprendentemente muestran que a pesar de no generar una amenaza material sobre las autoridades, la estructura de sus reclamos y su repetición y extensión en el tiempo pueden lograr una intervención federal sobre ellas.

La tercera conclusión que se obtiene del análisis de este caso en particular es que el ajuste económico efectuado durante la década del 90 no es por sí mismo un determinante directo de intervenciones federales. Es cierto que la aplicación de este tipo de políticas produjo un aumento en la conflictividad y esto hizo que algunos casos se resolvieran a través de la intervención. Sin embargo, la existencia de ajustes no tiene incidencia directa sobre la presencia de intervenciones en todos los casos, debido a que muchos conflictos originados producto de esta situación lograron ser canalizados y resueltos a través de alternativas menos extremas que la intervención federal. El ajuste económico produjo intervenciones solo en aquellos casos en que logró profundizar la crisis económica provincial de manera tal que dejó en evidencia las deficiencias de este tipo de reformas económicas y los resultados extremos que éstas tuvieron sobre la vida de las personas en ese momento. Solo en los casos en que las consecuencias de los ajustes podían lesionar la imagen positiva de las autoridades nacionales fue que se evidenció una intervención.

Una cuarta conclusión que puede extraerse del análisis de este período en particular es que las intervenciones federales no son producto solamente de los conflictos originados durante este período de reforma económica. La evidencia muestra que hay otros conflictos que se producen en el ámbito provincial iniciados por motivos ajenos a los reclamos económicos, que tampoco presentan un nivel marcado de violencia y sin embargo logran generar la aplicación de la intervención federal sobre ellos, estos son los casos de Catamarca y Santiago del Estero (2004).

Como conclusión general de esta investigación se obtiene que la condición que genera la presencia de intervenciones federales es la presencia de conflictos provinciales con las características que se mencionan a continuación.

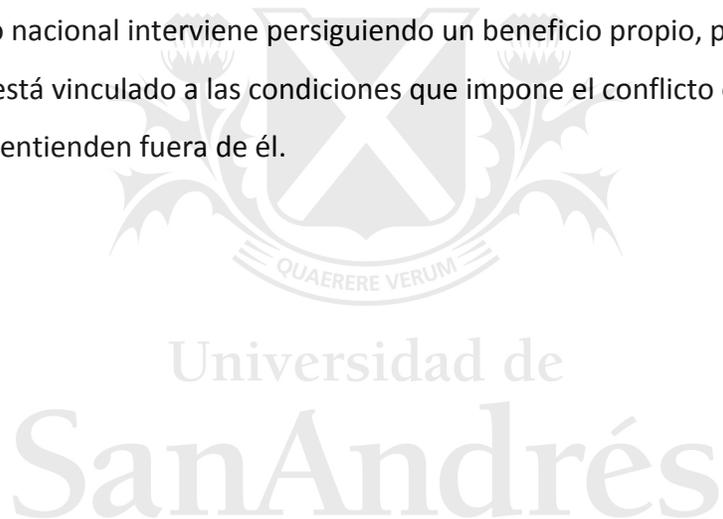
El primer tipo de conflictos provinciales que desencadena intervenciones federales es aquel que logra configurarse como una amenaza al orden público en tanto pone en peligro la estabilidad de las autoridades provinciales llevando a la falta de gobernabilidad del distrito y que tienen potencial de contagiarse hacia otras provincias poniendo en riesgo el orden a nivel nacional. Este tipo de conflictos se presenta a través del uso de violencia que no puede ser contenida por los poderes públicos o a través de reclamos que logran deslegitimar a las autoridades provinciales llevando a un vacío de poder.

El segundo tipo de conflictos provinciales que desencadena intervenciones federales son los que terminan de configurarse como escándalos políticos. La problemática que este tipo de conflictos expone no solo es polémica y de interés público en tanto se vincula a las autoridades provinciales, y no solamente es denunciada públicamente, sino que el desarrollo del conflicto permite, en estos casos, establecer las condiciones necesarias para que el gobierno nacional tenga que tomar acciones al respecto para evitar ser juzgado negativamente por el electorado a nivel nacional. En los casos en los que conflictos iniciados por escándalos logren generar este incentivo negativo sobre la figura del gobierno nacional se predice que darán paso a una intervención federal.

El tercer tipo de conflictos provinciales que desencadena la aparición de intervenciones federales según los resultados encontrados es aquel que expone las consecuencias de una crisis económica extrema de la que es responsable el gobierno nacional debido a su decisión de implementar estas políticas. Frente a esto se decide intervenir para designar como chivo expiatorio de esta mala situación al gobernador provincial que es removido, preservando la imagen del gobierno nacional ante su electorado. Del análisis se encuentra que aquellos conflictos que dejen en claro una situación de crisis a nivel provincial que lleve a exponer la responsabilidad del gobierno

nacional presentan las condiciones necesarias para que el gobierno nacional decida participar del conflicto con el objetivo de salvaguardar su imagen pública.

En resumen, puede afirmarse que las intervenciones federales ocurren como producto de la búsqueda de un beneficio propio de parte del gobierno nacional. Se encuentra que en el primer tipo de conflicto, el beneficio perseguido es mantener el orden público, en el segundo tipo de conflicto el gobierno nacional persigue evitar ser juzgado negativamente al desvincularse de un escándalo político que derrama sobre sí, en el tercer tipo de conflicto el gobierno nacional persigue preservar el juicio que la opinión pública tiene sobre su administración y las políticas implementadas por ésta, al intentar evitar que una crisis económica derrame sobre su figura. En consecuencia, en los tres casos el gobierno nacional interviene persiguiendo un beneficio propio, pero en todos ellos el objetivo está vinculado a las condiciones que impone el conflicto en primera instancia y no se entienden fuera de él.



## BIBLIOGRAFÍA

Behrend, Jacqueline. "La democracia en las provincias: un balance de tres décadas." Voces en el Fénix: 10-12-2013. Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Blainey, G. 1973. *The causes of war*. Basingstoke, Hampshire: Macmillan.

Bueno de Mesquita, Bruce y George W. Downs. 2006. "Intervention and Democracy". *International Organization*. 60(3): 627-649.

Bueno de Mesquita, Bruce y Randolph Siverson. 1995. "War and the survival of political leaders: A comparative study of regime types and political accountability". *The American Political Science Review*. 89(4): 841-855.

Buhaug, Halvard y Scott Gates. 2002. "The geography of civil war." *Journal of Peace Research*. 39(4): 417-433.

Carment, David y Patrick James. 1996. "Two level games and third party intervention: Evidence from ethnic conflict in the Balkans and South Asia". *Canadian Journal of Political Science*. 29(3): 521-554.

Casero Ripollés, Andreu. 2004. "Medios de comunicación y actores políticos en situaciones de crisis: la producción negociada de la realidad política". *ZER Revista de Estudios de Comunicación*. 17: 143-164.

Cotarelo María Celia. "El motín de Santiago del Estero. Argentina, diciembre de 1993." Documento de Trabajo No. 19. PIMSA. 1999.

Cotarelo María Celia. 2000. "La protesta en la Argentina de los '90" *Revista Herramienta*. 12.

Favaro, Orietta, Graciela Luorno y Horacio Cao. 2006. "Política y protesta social en las provincias argentinas." En Gerardo Caetano (comp.). *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta*. Buenos Aires: CLACSO.

Fearon, James D. 1994. "Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes." *The American Political Science Review*. 88 (3): 577-592.

Funes, Cristian E. 2006. "Apuntes para la reconstrucción de los conflictos sociales sanluiseños (2004-2005)." *Razón y Revolución*. 16:141-184.

Germano, Juan Manuel. 2007. *La democracia y las intervenciones federales entre 1983 y 2007: Estudio de casos*. Tesis de grado. Universidad Torcuato Di Tella.

Gibson, Edward L. 2005. "Boundary control: subnational authoritarianism in democratic countries." *World Politics*. 58(1): 101-132.

Gibson, Edward L. 2009. "Subnational Authoritarianism and territorial politics: charting the theoretical landscape". Presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, Santiago, Chile, 12-16 de Julio.

Giraudy, Agustina. 2010. "The Politics of subnational undemocratic regime reproduction in Argentina and Mexico." *Journal of Politics in Latin America*. 2 (2): 53-84.

Iñigo Carrera, Nicolás y María Celia Cotarelo. 2003. "Social Struggles in present day Argentina." *Bulletin of Latin American Research*. 22(2): 201-213.

James, Patrick y John R. Oneal. 1991. "The influence of domestic and international politics on the president's use of force". *The Journal of Conflict Resolution*. 35(2): 307-332.

Kohut, Andrew y Robert C. Toth. 1994. "Arms and the People". *Foreign Affairs*. 73(6): 47-61.

Lau, Richard R. 1985. "Two explanations for negativity effects in political behavior." *American Journal of Political Science*. 29(1):119-138.

- López Maya, Margarita. 2003. "The venezuelan "Caracazo" of 1989: Popular protest and institutional weakness". *Journal of Latin American Studies*. 35(1): 117- 137.
- Ostrom, Charles W. Jr y Brian L. Job. 1986. "The president and the political use of force." *The American Political Science Review*. 80(2): 541-566.
- Pearson, Frederic S. 1974. "Foreign Military Intervention and Domestic Disputes." *International Studies Quarterly*. 18 (3):256-290.
- Pearson, Frederic S. 1974 b. "Geographic Proximity and Foreign Military Intervention." *The Journal of Conflict Resolution*. 18(3): 432-460.
- R. Laufer y C. Spiguel. 1999. "Las puebladas argentinas a partir del Santiagueño de 1993. Tradición histórica y nuevas formas de lucha." En M. López Maya (ed.). *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: Protesta popular en América Latina en los años del ajuste*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- Regan, Patrick M. 1998. "Choosing to Intervene: Outside Interventions in Internal Conflicts." *The Journal of Politics*. 60(3): 754-779.
- Rosenau, James N. 1969. "Intervention as a scientific concept". *The Journal of Conflict Resolution*. 13(2): 149-171.
- Russett, Bruce. 1990. "Economic decline, electoral pressure, and the initiation of interstate conflict." En Charles Gochman and Alan Ned Sabrosky, (ed.). *Prisoners of war?*. Lexington, MA: D.C. Heath.
- Schultz, Kenneth A. 2001. "Looking for Audience Costs". *The Journal of Conflict Resolution*. 45(1): 32-60.
- Silveti, María Isabel. 2006. "Crimen sin castigo: Espacio Público y régimen político santiagueños entre el 2003 y 2004." En Isidoro Cheresky (comp.). *Ciudadanía, Sociedad civil y participación política*. Madrid: Miño y Dávila.

Taliaferro, Jeffrey W. 2004. "Power Politics and the Balance of Risk: Hypothesis on Great Power Intervention in the Periphery." *Political Psychology*. 25(2): 177-211.

Thompson, John B. 2001. *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.

Werner, Suzanne. 2000. "Deterring Intervention: The Stakes of War and Third- Party Involvement." *American Journal of Political Science*. 44(4): 720-732.

Yoon, Mi Yung. 1997. "Explaining U.S. intervention in third world internal wars, 1945-1989." *The Journal of Conflict Resolution*. 41(4):580-602.

Referencias de la fuente secundaria consultada.

*La Voz del Interior (Córdoba)*. 1991. Enero.

*La Voz del Interior (Córdoba)*. 1991. Abril.

*La Voz del Interior (Córdoba)*. 1992. Febrero.

*La Voz del Interior (Córdoba)*. 1993. Diciembre.

*La Voz del Interior (Córdoba)*. 1995. Julio.

*La Voz del Interior (Córdoba)*. 1995. Octubre.

*La Voz del Interior (Córdoba)*. 1997. Abril.

*La Voz del Interior (Córdoba)*. 1997. Mayo.

*La Voz del Interior (Córdoba)*. 1999. Diciembre.

*La Voz del Interior (Córdoba)*. 2003. Diciembre.

*La Voz del Interior (Córdoba)*. 2004. Abril.

*La Voz del Interior (Córdoba)*. 2006. Febrero-Marzo.