

DOCUMENTO DE TRABAJO 109

AGOSTO DE 2013

## La ventaja del oficialismo en Misiones

ANTONELLA BANDIERA

Este documento es parte del proyecto “Fortaleciendo la reforma electoral: aportes para reducir el sesgo pro-oficialista y promover la equidad en la competencia electoral” y fue realizado en el marco del Observatorio Electoral Argentino (OEAR), una iniciativa del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC para promover la equidad y la transparencia electoral.

## Índice

Resumen ejecutivo .....	3
Introducción .....	4
Caracterización de la ventaja oficialista en Misiones .....	5
Fuentes de la ventaja oficialista.....	11
El entorno de la competencia política.....	13
La concentración del poder y el uso de los recursos públicos .....	16
Trayectorias de la ventaja oficialista .....	24
Conclusiones .....	28
Bibliografía.....	29
Acerca de la autora .....	31

## Índice de Gráficos y Tablas

<b>Tabla 1.</b> Alternancia de partidos de gobierno y gobernantes.....	5
<b>Tabla 2.</b> Indicadores socio-económicos seleccionados .....	13
<b>Tabla 3.</b> División jurisdiccional de la provincia de Misiones .....	13
<b>Tabla 4.</b> Ingresos públicos: Misiones 2012.....	17
<b>Tabla 5.</b> Gasto Público: Misiones 2008-2011.....	18
<b>Gráfico 1.</b> Evolución del Número Efectivo de Partidos provincial e interprovincial .....	6
<b>Gráfico 2.</b> Evolución de los márgenes de la victoria en las elecciones a gobernador en Misiones .....	8
<b>Gráfico 3.</b> Porcentaje de bancas que controla la oposición Cámara de Representantes de Misiones..	9

## Resumen ejecutivo

Este estudio se desarrolló en el marco del proyecto “Fortaleciendo la reforma electoral: aportes para reducir el sesgo pro-oficialista y fortalecer la equidad en la competencia electoral” en el que se analizó la ventaja que tienen los oficialismos de las provincias argentinas en las elecciones a gobernador desde el retorno de la democracia hasta 2011, en particular, en las provincias de Entre Ríos, Misiones y Neuquén. Este documento analiza la evolución de la ventaja oficialista en **Misiones**, documenta las características de la competencia electoral en el distrito e interpreta las causas del predominio del oficialismo.

**El caso de estudio seleccionado contradice algunas de las hipótesis más influyentes de la literatura que estudia las causas de las ventajas de los oficialismos**, porque Misiones se aparta decididamente de la provincia media en la que este fenómeno incide: su nivel de empleo público y el origen de los ingresos corrientes no son consistentes con las formulaciones de algunas de las teorías más significativas que dan cuenta de la posición privilegiada de los oficialismos en las provincias argentinas..

En primer lugar, **la galvanización de la ventaja electoral del partido de gobierno es reciente**, se concentra en los últimos períodos eleccionarios y beneficia a un partido provincial creado en la última década, el Frente Renovador. En segundo lugar, a diferencia de la estructura económica observada en las provincias con fuertes ventajas oficialistas, **la estructura productiva de la provincia no depende exclusivamente del Estado**. En el noroeste argentino, Misiones es la provincia con menor incidencia del sector público.

El estudio de caso se realizó durante noviembre de 2012y constó de entrevistas en profundidad con dirigentes partidarios, funcionarios, legisladores, periodistas y especialistas de la región. El análisis sugiere que la escisión del Partido Justicialista (PJ) y la creación del Frente Renovador, sustentado en la maquinaria electoral del radicalismo tradicional y en un sector del PJ, devino en una cartelización del sistema de partidos misionero.

La consolidación de la hegemonía renovadora parece estar asociada a la creciente concentración del poder. Además, la fragmentación de la oposición en la legislatura provincial y la sangría de votos de los dos partidos tradicionales aumentaron el margen de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos. Este aumento es sintomático de la creciente concentración de poder que alcanza a todo el territorio, sobre todo en el nivel local de gobierno. **La ley de lemas, vigente a nivel municipal, le permite al oficialismo fragmentar el liderazgo, desincentivar la competencia por fuera del partido de gobierno y financiar a una multiplicidad de agrupaciones que le tributan sus votos en las elecciones a gobernador.**

## Introducción

El presente estudio de caso analiza la evolución de la ventaja oficialista en la provincia de Misiones, documenta las características de la competencia electoral en el distrito e interpreta las causas del predominio del oficialismo a partir de la interacción de variables institucionales y estructurales.

Con base en los resultados consignados en los trabajos sobre la ventaja oficialista en las provincias argentinas de Luis Schiumerini (2012), se seleccionó el presente caso con el objetivo de explorar las causas que operan en la provincia y los mecanismos mediante los cuales se reproduce. Misiones se aparta de la provincia media en la que incide dicho fenómeno. Lo distintivo del caso misionero es que la galvanización de la ventaja electoral del partido de gobierno es reciente y se concentra en los últimos períodos electorarios. El Frente Renovador, actual partido de gobierno, le puso fin a 20 años de bipartidismo y construyó una de las hegemonías más fuertes de la actualidad. En las elecciones de 2011 el candidato a gobernador obtuvo algo más que el 75% de los votos y cuenta, en el período legislativo vigente, con una mayoría absoluta en la Cámara de Representantes.

A diferencia de la estructura económica observada en las provincias que exhiben fuertes ventajas oficialistas, la estructura productiva de la provincia no depende exclusivamente del estado. En efecto, Misiones es la provincia con menor incidencia del sector público en la región del NEA. Su nivel de empleo público y el origen de los ingresos corrientes de la provincia contradicen algunas de las hipótesis más influyentes sobre la posición privilegiada de los partidos de gobierno de algunas provincias argentinas.

El estudio de caso se llevó a cabo en la provincia de Misiones en el mes de noviembre de 2012. Se realizaron entrevistas en profundidad con dirigentes partidarios, funcionarios, legisladores, periodistas y especialistas de la región. El análisis sugiere que la escisión del PJ y la creación del Frente Renovador, sustentado en la maquinaria electoral del radicalismo tradicional y un sector del PJ, devino en una cartelización del sistema de partidos misionero. La consolidación de la hegemonía renovadora parece estar asociada con la creciente concentración del poder. La fragmentación de la oposición en la legislatura provincial y la sangría de votos de los dos partidos tradicionales han aumentado el margen de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos. Dicho aumento es sintomático de la creciente concentración de poder que alcanza a todo el territorio, especialmente notable en el nivel local. La ley de lemas, vigente a nivel municipal, le permite al oficialismo fragmentar el liderazgo a nivel local, desincentivar la competencia por fuera del partido de gobierno y financiar a una multiplicidad de agrupaciones que le tributan sus votos en las elecciones a gobernador.

Lo que sigue del informe está estructurado en tres grandes apartados. El primero de ellos caracteriza el fenómeno de la ventaja oficialista en la provincia de Misiones y ofrece evidencia que ilustra el nivel de competencia partidaria, de alternancia, el número de actores relevantes en la arena electoral y el nivel de oposición efectiva en la legislatura provincial. El segundo expone las hipótesis más influyentes que dan cuenta de las causas de la ventaja oficialista y evalúa su consistencia con la evidencia del caso de estudio. La tercera sección destaca la dinámica y la trayectoria de la ventaja electoral del oficialismo en la provincia. La última sección cierra con algunas conclusiones.

## Caracterización de la ventaja oficialista en Misiones

Esta sección documenta las características de la competencia electoral de la provincia de Misiones para el período que transcurre entre 1983 y 2011. En concreto, se presentan datos relativos al nivel de alternancia, el nivel de oposición efectiva en la legislatura provincial y el número de partidos que obtienen votos en las elecciones. El diagnóstico presentado en esta sección busca iluminar los rasgos más sobresalientes de la historia de la competencia electoral y caracterizar el entorno en el que se manifiesta la ventaja oficialista.

La interpretación predominante entiende que la ventaja oficialista es el impacto causal global sobre la proporción de votos que recibe un candidato en un distrito atribuible sólo al hecho que es oficialista. En otras palabras, la ventaja oficialista es una ventaja electoral sistemática estrictamente atribuible al hecho que alguien está ejerciendo el gobierno. De acuerdo con esta definición existen varias estrategias para evaluar el nivel de competencia efectiva en un distrito. Las estimaciones recientes documentadas en los trabajos de Luis Schiumerini (2012) sugieren que existe una ventaja de magnitud no despreciable. Las diversas estrategias implementadas por Schiumerini verifican la existencia de ventajas oficialistas en varias provincias argentinas. En sus estimaciones desagregadas por provincia, Misiones se encuentra entre las 8 provincias argentinas con mayor incidencia de dicho fenómeno, para el período 1983-2011. Cuando la estimación se desagrega por ciclo electoral, el coeficiente estimado para representar la magnitud de la ventaja oficialista en Misiones es positivo y estadísticamente distinto de cero en los ciclos de 1987, 1991-1993, 2003-2005, 2007-2009 y 2011. Con base en estos resultados, evaluamos el comportamiento de diversos indicadores, como el nivel de alternancia y la magnitud de la competencia efectiva en la legislatura, para dar cuenta de la naturaleza de la competencia electoral y completar la caracterización de la ventaja oficialista en la provincia.

Los episodios institucionales y electorales de la provincia de Misiones revelan una historia de escasa alternancia y exclusión de parcialidades políticas. En efecto, las dos constituciones que tuvo la provincia se redactaron excluyendo a algún grupo relevante: el poder constituyente estuvo exclusivamente en manos del justicialismo en la primera Constitución de 1954 y ausente en la redacción de la Constitución vigente, que data de 1958. Desde 1983 se realizaron ocho elecciones a gobernador. Como se observa en la **tabla 1**, el radicalismo accedió al poder sólo en una ocasión, el justicialismo en cuatro y el Frente Renovador, actual partido de gobierno, en tres. De las quince elecciones a diputados provinciales, el radicalismo obtuvo la mayoría de los votos sólo en dos ocasiones, el Frente Renovador en cinco y el Justicialismo se impuso en ocho.

**Tabla 1. Alternancia de partidos de gobierno y gobernantes**

Período	Gobernador – Partido
1983-1987	Ricardo Barrios Arrechea (UCR)
1987-1991	Julio Humada (PJ)
1991-1995	Federico Ramón Puerta (PJ)
1995-1999	Federico Ramón Puerta (PJ)
1999-2003	Carlos Rovira (PJ)
2003-2007	Carlos Rovira (Frente Renovador)

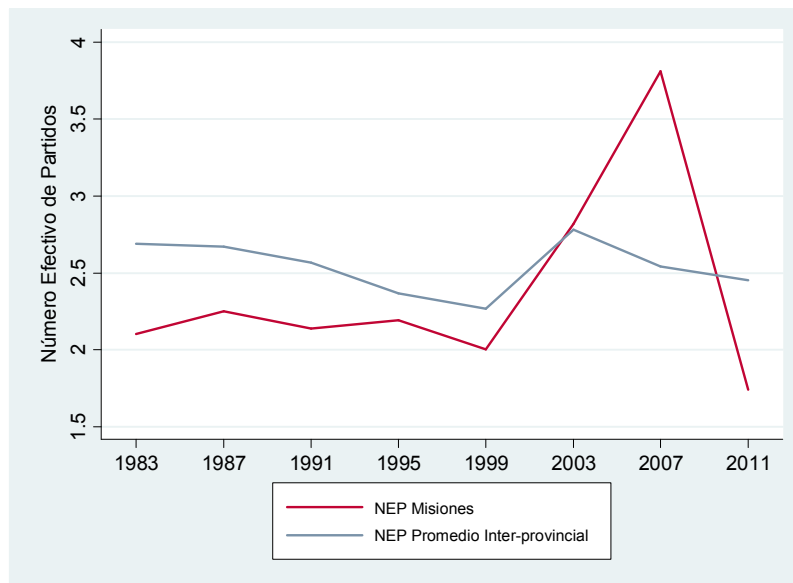
2007-2011	Maurice Closs (Frente Renovador)
2011-2015	Maurice Closs (Frente Renovador)

Fuente: CIPPEC sobre la base del *Atlas Electoral* (Tow, diciembre 2012)

Desde el punto de vista de la configuración del sistema de partidos, desde 1987 y hasta el año 2001 puede definirse como un sistema predominante: el peronismo ganó todas las elecciones celebradas en el período. Dicho predominio, sin embargo, se da en el contexto de un sistema bipartidista. Tanto el Justicialismo como el Radicalismo obtienen un promedio del 40% de los votos en cada elección. A partir del año 2003, con la irrupción del Frente Renovador, el escenario electoral comienza a perder sus características distintivas. Desde su aparición, el Frente Renovador ganó todas las elecciones ejecutivas y legislativas. La cosecha electoral de esta nueva agrupación, conformada por facciones del PJ y la UCR, aumenta sistemáticamente y el voto opositor declina y se fragmenta. Los guarismos de las elecciones de 2007, 2009 y 2011 sugieren que el sistema se ha hegemonizado paulatinamente.

Una forma frecuente de evaluar el nivel de competencia es contar el número de actores relevantes. El **gráfico 1** ilustra este concepto. Las curvas grafican la evolución de la operacionalización más frecuente del número efectivo de partidos que obtienen votos en la provincia de Misiones y el promedio del número efectivo de partidos que obtienen votos en todas las provincias argentinas<sup>1</sup>.

**Gráfico 1. Evolución del Número Efectivo de Partidos provincial e interprovincial**



<sup>1</sup> Este indicador suele calcularse para estimar el nivel de fragmentación de un sistema de partidos ponderando la proporción de votos que recibe cada partido (Laakso y Taagapera, 1979);  $NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$  donde  $p_i$  es la proporción de votos o bancas que obtiene el partido  $i$ .

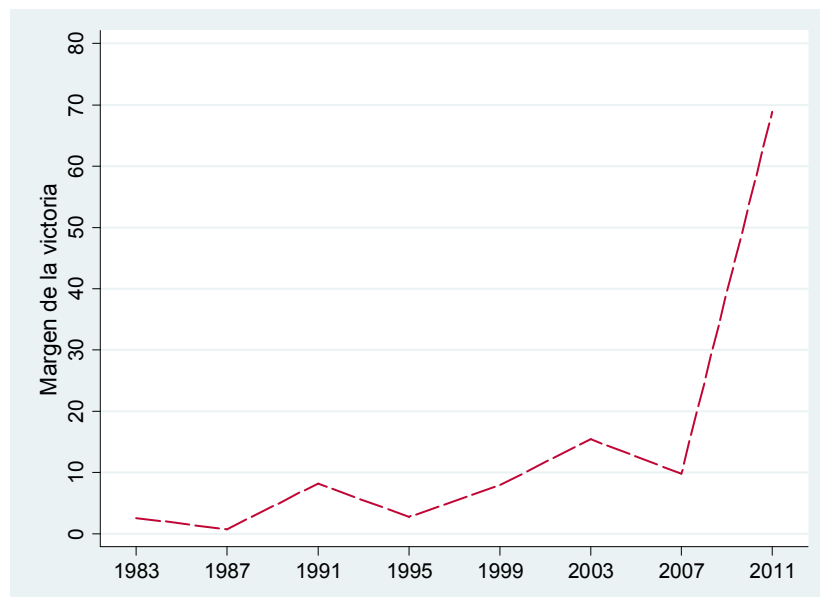
Fuente: CIPPEC, sobre la base de Schiumerini (2012).

Como se desprende de la **gráfico 1**, el nivel de competencia efectiva en la provincia es sistemáticamente menor que el promedio inter-provincial, con la excepción del año 2003 y la elección de 2007. Los niveles de fragmentación registrados a nivel nacional y en otras provincias parecen haber afectado poco a la dinámica electoral de Misiones. Efectivamente, la tendencia provincial no acompaña la evolución de la tendencia inter-provincial. La dispersión de votos observada en la provincia en 2007 es consecuencia de una dinámica partidaria inédita. En las elecciones de 2007 el vice-gobernador saliente se alejó de su partido, el Frente Renovador, y se presentó como candidato a gobernador con el Frente para la Victoria (FPV), en la lista que incluía a la fórmula presidencial que resultó vencedora. En dichas elecciones también compitió Ramón Puerta, un histórico dirigente del PJ en la provincia, dos veces gobernador. El aumento de la fragmentación en el año 2007 parece sugerir que la escisión del PJ en el año 2003 inauguraría una nueva dinámica de competencia electoral, caracterizada por la fragmentación del voto en múltiples candidatos. En dichas elecciones, el Frente Renovador retuvo su condición de oficialista y resultó vencedor con un margen de votos moderado. La expectativa de fragmentación, sin embargo, se disipó rápidamente. En las elecciones de 2011 el escenario electoral recuperó sus características históricas y exhibió el nivel más bajo de competencia efectiva desde el retorno a la democracia. El número efectivo de partidos que reciben votos alcanza apenas al 1,7.

La cuantificación propuesta arriba es útil porque captura cuál es el número de actores relevantes en la arena electoral. Sin embargo, es problemática porque bajo algunas configuraciones partidarias no permite apreciar cuál es el nivel de competencia real: distintos niveles de competencia son consistentes con un número efectivo de partidos similar. Esto suele suceder cuando el partido más grande obtiene una proporción de votos entre el 30% y 40%, puesto que arroja un número efectivo de partidos artificialmente alto. Es artificial en el sentido en que los actores, en la medida en que no logran superar sus problemas de acción colectiva, no se constituyen como una alternativa real al partido oficialista y la probabilidad que tiene cada partido individualmente de ganar una elección es indistinguible de cero. A la luz del caso misionero este sesgo es especialmente relevante. Las dinámicas partidarias inauguradas con la creación del Frente Renovador y con el fin del bipartidismo tuvieron como resultado configuraciones que se asemejan al de la convivencia entre un número efectivo de partidos alto y escenarios que le otorgan una ventaja al oficialismo, fundamentalmente porque la oposición está fragmentada y no opera como un actor relevante en el escenario legislativo. Si bien la fragmentación partidaria en el legislativo no está necesariamente asociada con el nivel de competitividad de las elecciones, como se verá más adelante, la falta de oposición efectiva en la legislatura es una de las claves de la concentración del poder en manos del partido de gobierno.

Una aproximación más intuitiva al nivel real de competencia electoral, que incorpora la intuición que sugiere que es necesario tomar en cuenta la probabilidad que tiene el oficialismo de perder una elección, es la evolución de los márgenes de la victoria. Este indicador resulta de la diferencia entre la proporción de votos que obtienen el primer y el segundo partido más votados.

**Gráfico 2. Evolución de los márgenes de la victoria en las elecciones a gobernador en Misiones**



Fuente: CIPPEC, sobre la base del *Atlas Electoral* (Tow, Diciembre 2012).

La curva del **gráfico 2** ilustra la evolución de los márgenes de victoria en todas las elecciones a gobernador desde 1983 hasta 2011. Como puede observarse, el sistema de partidos misionero no adquirió características hegemónicas sino hasta el año 2011. Desde 1983 hasta el 2003 las elecciones se definieron por un margen no mayor a los 8 puntos porcentuales y el voto se concentró en dos partidos, el PJ y la UCR. Desde 2003, los partidos vencidos ven disminuida la probabilidad de ganar una elección o, análogamente, los partidos vencedores de perderla. Sin embargo, los márgenes de la victoria en las elecciones de 2003 y 2007 no se alejaban aún significativamente de la media. La cosecha electoral de la elección de 2011 no tuvo precedentes. Con un margen del 68.3% de los votos, la probabilidad que tuvo la oposición de ganar fue nula.

La ligera tendencia al aumento que exhiben los márgenes de la victoria con posterioridad a la elección del año 2003 se superpuso con otro fenómeno: el fin del bipartidismo. El voto de la oposición se fragmentó y se dispersó. Mientras que en 1999 la UCR sacó el 45,82% de los votos, en la elección de 2011 apenas alcanzó el 6,21%. El resto del voto opositor en la elección de 2011 representó el 18% de los votos y se dividió entre 8 partidos. En otras palabras, mientras que desde 1983 hasta 2003 el 85% de los votos se concentraba en la UCR y el PJ, a partir de 2003 el grueso del caudal electoral se concentra en el partido oficialista y en alguna facción del PJ. El resto, se dispersa en una multiplicidad de partidos que cuentan con una probabilidad cercana a 0 de imponerse en las elecciones.

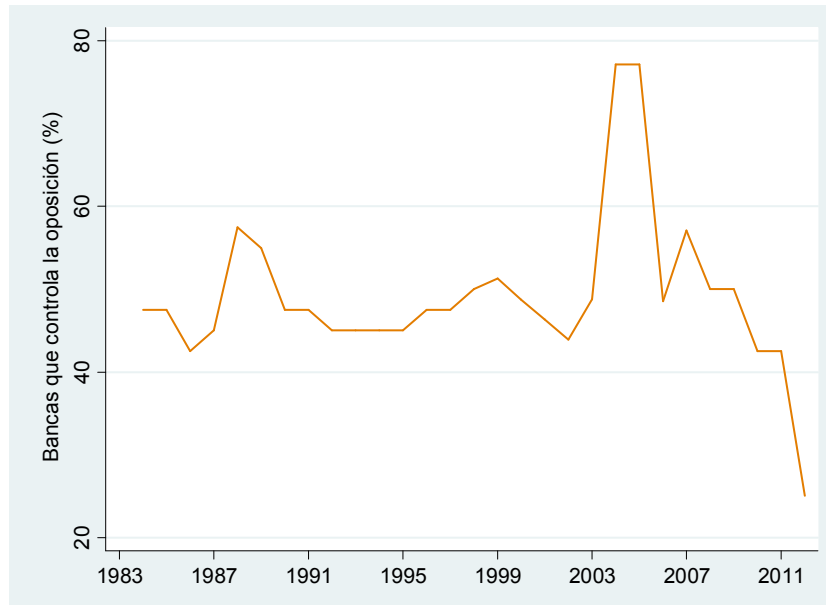
La probabilidad que tiene el oficialismo de perder una elección al ejecutivo, sin embargo, no se traduce automáticamente en la inexistencia de oposición efectiva. Una forma de evaluar hasta qué punto el partido de gobierno puede monopolizar los escenarios institucionales de poder político es analizar el tamaño del contingente legislativo opositor. El poder legislativo de la provincia de Misiones es unicameral. El criterio de representación es proporcional por sistema D'Hondt, en un distrito único. La cámara, compuesta actualmente por 40 representantes, se



renueva por mitades. La magnitud del nivel de competencia efectiva reflejada en la composición parlamentaria puede evaluarse a través de un indicador que refleja el porcentaje de bancas que controla la oposición.

El **gráfico 3** exhibe la evolución de este indicador. La curva representa el porcentaje de bancas que controla la oposición, por ciclo legislativo. A primera vista el **gráfico 3** sugiere que los partidos de gobierno han enfrentado cierto nivel de oposición efectiva. En efecto, desde 1983 y hasta el 2003 los contingentes legislativos opositores han controlado en promedio la mitad de las bancas de la cámara de representantes. El notable incremento en el año 2003 es atribuible a la irrupción del Frente Renovador. En las elecciones celebradas en 2003 se pusieron en juego únicamente 15 cargos, puesto que se redujo el número de representantes a 35. El Frente Renovador se quedó con la mayoría de las bancas que se disputaron, pero la composición anterior no incluía, naturalmente, a ningún representante de dicho partido. Con posterioridad a la elección provincial de 2005, el indicador llega a uno de sus valores históricos más bajos. Se recupera, ligeramente, luego de la elección de 2007 en la que el ex vice-gobernador se enfrentó al partido oficialista. En dichas elecciones el número total de representantes en la Cámara volvió a 40.

**Gráfico 3. Porcentaje de bancas que controla la oposición Cámara de Representantes de Misiones**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos de la Cámara de Representantes de la provincia de Misiones; composiciones históricas. (diciembre 2012)

El indicador que exhibe el **gráfico 3** es relevante porque refleja la capacidad de veto de la oposición y las limitaciones que enfrenta el oficialismo para aplicar la regla de la mayoría. Sin embargo, no captura el tipo de oposición al que se enfrenta el partido de gobierno. Si las bancas que controla la oposición están repartidas entre muchos partidos, aumentan los costos de transacción entre los partidos o, en otras palabras, los costos de hacer cumplir los acuerdos. En concreto, cuando los legisladores pertenecen a distintos partidos no tienen la capacidad para garantizar el cumplimiento de los acuerdos que entre ellos puedan sellar porque no pueden verificar, a bajo costo, las acciones de los legisladores de otros partidos. Esto tiene una consecuencia significativa para el presente análisis. En la medida en que la fragmentación partidaria aumenta los

costos de hacer cumplir los acuerdos, los costos de coordinar una acción conjunta aumentan y la capacidad que tiene la oposición para operar como un control al partido de gobierno disminuye. Hasta el año 2003 la mayoría de las bancas de la oposición estaban controlado por un único partido: el PJ durante el gobierno radical y la UCR durante los gobiernos peronistas.

A partir de 2003, sin embargo, el número de partidos en los que se dividen dichas bancas aumenta exponencialmente. En efecto, durante los ciclos electorales 2003-2004 y 2004-2005, las 67.5% de las bancas opositoras estaban repartidas entre 8 partidos. En 2008, cuando los escaños ocupados por la oposición se redujeron al 50%, el número de partidos que los contralaban llegó a 11. En el año 2010, cuando el indicador alcanza uno de sus valores más bajos, el número de partidos opositores en la legislatura asciende a 13. En otras palabras, el oficialismo ha logrado consolidar una sólida mayoría en la cámara que se enfrenta a una oposición cada vez más fragmentada. El ejemplo paradigmático de esta tendencia es la composición vigente de la legislatura misionera. El oficialismo ocupa en la actualidad 30 de las 40 bancas. Las 10 bancas restantes están repartidas entre 6 partidos.

Como quedó establecido, la mayoría absoluta de la composición vigente se consolidó en las elecciones de 2011. De las 20 bancas que se pusieron en juego en dicha elección, el Frente Renovador se quedó con 18. Si bien la Constitución de la provincia establece, bajo pena de nulidad, que la representación de las minorías en el poder legislativo no puede ser inferior al tercio del total, en una adjudicación que permanece cuestionada, el Poder Judicial benefició al oficialismo y contrarió la metodología histórica de adjudicación de bancas. Efectivamente, el Tribunal Electoral re-interpretó la disposición constitucional amparándose en la existencia de “[...] una situación excepcional, inédita e histórica en atención a los guarismos alcanzados” (sic) y afirmó que **“considerando que el Frente Renovador de la Concordia incluye doce partidos políticos en su conformación, la oposición como minoría, tiene su representación garantizada suficientemente”**(sic). De acuerdo con esta lógica, el Tribunal Electoral le adjudicó únicamente dos bancas a la oposición, cuando le correspondían seis. Dicha adjudicación se replicó en los consejos deliberantes de los 75 municipios. En aquellos municipios en los cuales a la oposición le corresponderían tres bancas, de acuerdo con el criterio de representación de las minorías, el Tribunal les adjudicó solamente dos y una sola en aquellos municipios en los que el resultado electoral los hacía merecedores de dos. En las elecciones de 2011 el Frente Renovador se quedó con el ejecutivo de 71 de los 75 municipios misioneros, consolidando el monopolio sobre todas las instancias de representación provinciales.

Con base en los niveles de competencia relevados en esta sección y con los resultados que verifican la existencia de una ventaja electoral para el partido de gobierno estrictamente atribuible al hecho de que son el oficialismo (Schiumerini 2012), la siguiente sección describe las hipótesis que expone la literatura para dar cuenta de ese fenómeno y evalúa su potencia explicativa a la luz del caso misionero.

## Fuentes de la ventaja oficialista

Esta sección expone los argumentos que dan cuenta de las fuentes de la ventaja oficialista y verifica su aplicabilidad al caso de la provincia de Misiones. El propósito es detectar las causas de la ventaja oficialista documentada en la sección previa. Como se definió más arriba, entendemos por ventaja oficialista a la ventaja electoral y sistemática estrictamente atribuible al hecho que alguien está ejerciendo el gobierno. La evidencia proporcionada verifica la existencia de dicha ventaja en el caso misionero. ¿Dónde residen, entonces, las ventajas electorales del mero hecho de estar en el gobierno?

Un primer argumento, inspirado en las teorías de política distributiva, focaliza la explicación en el uso de los recursos públicos. De acuerdo con esta lógica, diversos autores sostienen que la asignación de incentivos selectivos, financiados con recursos del estado, está asociada con un aumento en el caudal electoral (Calvo y Murillo, 2004; Díaz Cayeros, Estévez y Magaloni, 2011; Stokes y Medina, 2004). Desde la perspectiva del estudio de la ventaja oficialista, el supuesto es que el acceso privilegiado a los recursos del estado aumenta la capacidad que éstos tienen de brindar dichos incentivos, en detrimento de los que puede ofrecer la oposición. Así, se espera observar un aumento de la ventaja oficialista en la medida en que aumente la cantidad de recursos de los que dispone el oficialismo. De acuerdo con esta lógica, las consecuencias observables del monopolio de los recursos públicos son directas. Los mecanismos que las explican, no obstante, pueden ser diversos.

En primer lugar, se encuentran los trabajos que argumentan que el clientelismo es la clave explicativa. En particular, documentan la existencia de intercambios de bienes privados a cambio de votos. Dicho intercambio, sostienen los autores, descansa en un monitoreo efectivo de la transacción clientelar, facilitado por la escala en la que se desarrolla (Brusco, Nazareo y Stokes, 2006). Otra especificación descarta la existencia de una relación puramente instrumental y señala la prevalencia de vínculos partidarios previos. La pre-existencia de la identificación optimiza el uso de los recursos públicos con fines proselitistas. El formato más frecuente en el que se verifica la relación es mediante el uso discrecional del empleo público, aunque, en principio, podría percibirse con otros indicadores (Calvo y Murillo, 2004).

Un segundo argumento atribuye la existencia de una ventaja que favorece al oficialismo con un mecanismo informacional o de visibilidad. En primer lugar, algunos autores sostienen que la cualidad de oficialista es ventajosa porque funciona como un atajo informativo. Cuando los votantes no cuentan con suficiente información para elegir a un candidato, el oficialismo es interpretado como sinónimo de previsibilidad o calidad (Oliver y Ha, 2007). A la inversa, otros sostienen que los votantes reciben demasiada información durante las campañas electorales y que, en esos contextos, la ventaja de los oficialistas opera porque su condición de gobernantes es la señal más fácil de procesar. En otras palabras, dado que procesar la información que los votantes reciben durante las campañas electorales demanda recursos que son escasos, el oficialismo prepondera como atajo informativo porque es menos complejo. La literatura suele sostener que este tipo de mecanismos se magnifican en contextos en los que los votantes cuentan con un bajo nivel educativo y privaciones materiales (Zucco, 2010).

Un tercer argumento, inspirado en las teorías desarrolladas para dar cuenta de las altas tasas de reelección de las que disfrutaron los legisladores norteamericanos, afirma que la ventaja oficialista es producto de la manipulación de las reglas de juego (Cox y Katz, 2002). Para el caso argentino, una serie de trabajos documentan extensamente los cambios institucionales que han experimentado

las provincias y que le han permitido a los gobernadores consolidar mayorías en las legislaturas provinciales (Calvo y Micozzi, 2005). Desde la perspectiva del estudio de la ventaja oficialista, se puede argumentar que la manipulación de las reglas electorales y los criterios de representación constituyen un componente de la ventaja electoral de los oficialismos.

Un cuarto argumento destaca los efectos del entorno socio-económico sobre la ventaja electoral de los oficialismos. Los trabajos que se concentran en variables de naturaleza socio-económica suelen interpretarlas como interactuando con otros factores. En otras palabras, no es el nivel socio-económico lo que explica la ventaja oficialista, sino lo que magnifica o modera la incidencia de otro tipo de causas. En este sentido, y desde la perspectiva de este trabajo, cabe señalar al nivel de ingresos, la distribución de la riqueza, y las demás características comprendidas en la naturaleza socio-económica de los diversos distritos como una variable que interactúa, magnificando o moderando, las variables que benefician electoralmente a los oficialismos. El supuesto de estas teorías es que, puesto que los horizontes temporales de los individuos con bajos niveles de ingresos son cortos, la propensión que tienen a aceptar un beneficio en el presente a cambio de su voto es mayor.

Los argumentos expuestos sugieren que hay una multiplicidad de variables que pueden incidir sobre la ventaja electoral que disfrutaban los oficialismos. Los siguientes apartados discuten, de acuerdo con las hipótesis propuestas, las fuentes de la ventaja oficialista en la provincia de Misiones. Se analiza el entorno socio-económico, el peso del sector público, el grado de concentración y el uso proselitista de recursos estatales, y la incidencia de las reglas de juego.

## El entorno de la competencia política

Misiones limita con Brasil, Paraguay y la provincia de Corrientes. Después de Tucumán, es la provincia más pequeña de la Argentina, pero la novena en términos de su población. En términos del peso de su economía y de acuerdo con los datos más recientes publicados, su producto bruto geográfico representa aproximadamente un 1,5% del nacional. En términos sectoriales, algo más que el 50% del PBG corresponde a los sectores productores de servicios, seguida por la construcción, que representa un 19% del PBG. La sigue la industria manufacturera, que participa en un 15% del producto bruto de la provincia. La tasa de actividad se ha incrementado a partir del segundo trimestre de 2002, acompañando el crecimiento económico experimentado a nivel nacional. La tasa de desocupación ronda el 3%, aunque su incidencia es mayor en el grupo etario de 19 a 25 años.

Como se indica en la **tabla 2**, a Misiones la habitan algo más que un millón de personas, lo que representa un crecimiento del 11% con respecto a la población registrada en el censo de 2001. Del total de los habitantes, 543.597 votaron en las últimas elecciones de 2011. El área más poblada es la ribera del Paraná, en la cual se sitúan las ciudades con niveles más altos de densidad poblacional de la provincia; Posadas, Eldorado y Puerto Iguazú.

La incidencia de la pobreza es una de las más altas del país, aunque ha experimentado una reducción significativa. Según el INDEC, alcanza al 8,3% de la población. Junto con el resto de las provincias que conforman el NEA, se ha caracterizado históricamente por exhibir los peores indicadores socio-económicos, habitualmente superiores al promedio nacional. La población bajo la línea de indigencia se estima en un 2%. Si bien al igual que la pobreza los niveles de indigencia se han reducido, lo han hecho en una proporción menor, evidenciando los serios problemas que encuentra la jurisdicción para atender la pobreza extrema.

**Tabla 2. Indicadores socio-económicos seleccionados**

	MISIONES
Población bajo la línea de pobreza (%)	8,3 <sup>2</sup>
Población bajo la línea de indigencia (%)	2 <sup>3</sup>
Producto Bruto Geográfico (en millones de \$ de 1993) [2007]	5.173 <sup>4</sup>
PBG/Total Nacional (%) [2007] <sup>5</sup>	2
Ingreso per cápita de los hogares <sup>6</sup>	2.619

---

<sup>2</sup> INDEC, EPH, Tercer trimestre de 2012.

<sup>3</sup> INDEC, EPH, Tercer trimestre de 2012.

<sup>4</sup> Elaboración propia con base en datos del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos.

<sup>5</sup> Elaboración propia con base en datos del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos.

<sup>6</sup> INDEC, EPH, Tercer trimestre de 2012.

Tasa de desocupación <sup>7</sup>	3
Población rural (como % de la población total) <sup>8</sup>	25,3
Habitantes 2010 <sup>9</sup>	1.097.829
Votantes elección 2011 <sup>10</sup>	543.597

En la provincia de Misiones hay 17 departamentos y 75 municipios. Estos se dividen en categorías, de acuerdo con su cantidad de habitantes. Aquellos centros que exceden los 10.000 habitantes son municipios de primera categoría. Aquellos con un número inferior a los 10.000 habitantes son municipios de segunda categoría.

**Tabla 3. División jurisdiccional de la provincia de Misiones**

Departamento	Población	Municipios Primera Categoría	Municipios Segunda Categoría	Diputados
Apóstoles	42.457	1	3	40
Cainguás	53.267	2	1	
Candelaria	26.713	0	7	
Capital	323.739	1	2	
Concepción	9.510	0	2	
Eldorado	78.152	1	4	
General Manuel Belgrano	42.929	0	3	
Guaraní	67.698	2	0	
Iguazú	81.215	1	3	
Leandro N. Alem	45.271	1	7	
Libertador Grl. San Martín	46.333	1	5	
Montecarlo	36.998	1	2	
Oberá	106.882	1	8	
San Ignacio	57.471	1	7	
San Javier	20.821	0	4	
San Pedro	31.050	1	0	
25 de Mayo	27.323	0	3	
<b>TOTAL</b>	<b>1.097.829</b>	<b>14</b>	<b>61</b>	

Fuente: CIPPEC, sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (INDEC, 2010)

<sup>7</sup> INDEC, EPH, Segundo trimestre de 2012.

<sup>8</sup> Elaboración propia con base en datos de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

<sup>9</sup> INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010.

<sup>10</sup> Tribunal Electoral de la Provincia de Misiones.

Aproximadamente la mitad de la población de la provincia de Misiones vive en centros urbanos con más de 20.000 habitantes. El municipio más grande es Posadas, en el que viven más de 300.000 personas. El segundo municipio es Oberá, con algo más de 100.000 habitantes. La tercera, cuarta y quinta ciudad superan los 65.000 habitantes. Los municipios de segunda categoría (61) albergan a un promedio de 6.000 vecinos cada uno. Cada municipio elige directamente a un intendente y concejales cada cuatro años.

La estructura jurisdiccional y política de la provincia de Misiones incide sobre el tipo de estrategias electorales que los partidos políticos pueden llevar a cabo. En particular, los rasgos socio-económicos de la provincia magnifican el impacto del uso de recursos públicos con fines proselitistas. La escala de la competencia demanda grandes esfuerzos de coordinación por parte de las organizaciones partidarias que sólo el partido de gobierno en la actualidad está en condiciones de afrontar. En la siguiente sección se describen y se documentan los factores que benefician al oficialismo provincial en el contexto de las características del entorno de la competencia política.

## La concentración del poder y el uso de los recursos públicos

Los rasgos político-institucionales de la provincia sumados a algunas características del sistema de partidos misionero parecen incidir sobre la magnitud de la ventaja oficialista. Todas las teorías expuestas más arriba suponen algún tipo de aprovechamiento de la infraestructura y recursos estatales como factor explicativo de dicha ventaja. En efecto, la dinámica partidaria de la provincia, sus características institucionales y el uso de recursos del estado para financiar las actividades proselitistas parecen converger en la solidificación de un caudal electoral que se obtiene como consecuencia únicamente de que el partido está en el gobierno. En lo que sigue, desarrollamos los mecanismos que vinculan a los factores señalados en el contexto definido en el apartado anterior.

Los partidos misioneros se dirigen a electorados que están organizados en centros urbanos de distinta escala. Aproximadamente la mitad de ellos residen en grandes centros urbanos. Las unidades de residencia, las ciudades, coinciden con las unidades de gobierno local, los municipios. La elección de representantes provinciales se hace en toda la provincia como único distrito. En otras palabras, el ejecutivo y los aspirantes a cargos legislativos compiten en todo el territorio de la provincia. La magnitud de la escala de competencia para los aspirantes a ocupar cargos de gobierno requiere de estrategias de movilización electoral coordinadas. En este sentido, sólo los partidos de gran alcance territorial pueden competir exitosamente para ocupar el ejecutivo y el legislativo. Ganar un escaño implica movilizar una cantidad considerable de electores dispersos en todo el territorio provincial. Los aspirantes a ocupar la intendencia de los municipios de primera categoría también están obligados a movilizar grandes electorados. La simultaneidad de las elecciones para cargos legislativos provinciales y ejecutivos municipales refuerza estos incentivos: ocupar ciertos cargos requiere de la articulación de las organizaciones partidarias con base en toda la provincia. Esta estructura de incentivos restringe el número de partidos que pueden competir exitosamente a nivel local y aún más el de los partidos que pueden acceder al parlamento con un contingente legislativo numeroso.

Los esfuerzos de coordinación necesarios para competir con éxito en la provincia moldean el tipo de organizaciones partidarias y sus incentivos. Obtener votos es un juego complejo. Este juego está sujeto a una extensa serie de reglas y condiciones contextuales. El sistema de partidos misionero, tal como se configuró con posterioridad a la interna que provocó la división del PJ y la creación del Frente Renovador, desencadenó una reconfiguración que redujo el nivel de competitividad de la provincia y le permitió al oficialismo aprovechar los factores que potencian el rendimiento electoral. En concreto, la creación de un partido que reunió a facciones del PJ y la UCR con un aparato territorial ya establecido redujo considerablemente la oportunidad de cualquier otro partido de competir exitosamente en el territorio, puesto que aumentó significativamente los costos de competir con el partido de gobierno. Efectivamente, para armar una organización partidaria con capacidad de movilizar a un electorado numeroso es necesario pagar ciertos costos, especialmente aquellos relacionados con la presencia territorial. En Misiones, dada la escala de los distritos más relevantes en las competencias por los ejecutivos locales y la magnitud del distrito de las elecciones legislativas, ese costo es especialmente relevante. Como quedó establecido más arriba, la provincia constituye un distrito único tanto para la elección del ejecutivo como del legislativo. La coordinación necesaria para movilizar a un electorado en el territorio requiere la distribución de una variedad de incentivos selectivos que permitan sostener el armado territorial. Ahora, una vez que el partido construye una estructura que le facilita la presencia en el territorio, los costos marginales de ponerlo en funcionamiento son bajos. En el límite, esta es la naturaleza de los monopolios naturales. Desde la perspectiva de la economía política de la competencia electoral, es



factible esperar que existan varias organizaciones partidarias con la ambición de capturar dicho monopolio. El punto es que la competencia política pone barreras a la ambición de las organizaciones partidarias: todos los partidos quieren ocupar el territorio para capturar el rendimiento electoral adicional que otorga. En este juego no hay un único equilibrio. Depende de los beneficios que disfrutaban los votantes de distintas configuraciones y de las restricciones que imponen distintos factores estructurales e institucionales. El hecho es que, bajo ciertas circunstancias, la libre entrada no es suficiente para construir un aparato territorial que permita movilizar con éxito a un conjunto de votantes. Si la entrada de nuevas organizaciones está limitada, en este contexto por las dimensiones de la arena electoral y la cantidad de votantes que es necesario movilizar para ganar una elección, las organizaciones existentes pueden tener, ante ciertas circunstancias, incentivos a fusionarse (por ejemplo, para ahorrarse los costos asociados a llegar a ciertos sectores o territorios).

En otras palabras, cuando ya existe una organización que monopoliza los vínculos con el electorado en todo el territorio, la libre entrada no garantiza que otras organizaciones compitan con aquella. Cabe notar que el equilibrio es distinto en aquellas situaciones en las que existe más de un partido con vínculos con el electorado en todo el territorio. La distorsión ocurre cuando esas organizaciones se fusionan, como reacción a un cambio en el contexto que altera los incentivos del juego, como ocurrió con posterioridad a la escisión del PJ.

En efecto, en la provincia de Misiones, ante la fractura del PJ y la reaparición en 2003 del exgobernador Ramón Puerta con la expectativa de quedarse, por tercera vez, con la gobernación, una facción muy importante de la UCR, liderada por su presidente, Maurice Closs, y el en aquel momento gobernador del PJ, Carlos Rovira, decidieron fusionar sus estructuras partidarias en un nuevo partido, el Frente Renovador. Los costos para Carlos Rovira de competir por fuera del PJ, aun cuando contaba con el apoyo de varios intendentes y una centena de dirigentes territoriales, eran muy altos. Por otro lado, la probabilidad que tenía la UCR de ganar una elección ejecutiva, luego de 20 años sin poder acceder a la gobernación, eran ciertamente bajas, aunque contaba con una presencia territorial fuerte y estaba al frente de varios municipios importantes. Cabe notar que, aun en el contexto de la crisis económica, la UCR logró aproximadamente el 40% de los votos en las elecciones legislativas de octubre de 2001. Fue sólo superada por el PJ, que cosechó algo más que el 43% de los votos en la misma elección. Los beneficios que reportaría la creación de un nuevo frente electoral que reuniera a un sector del PJ y a una facción mayoritaria de la UCR superaba los costos en los que ambos candidatos pudieran incurrir. En el caso de Carlos Rovira porque disputaba el liderazgo de su partido con otro miembro del PJ y su incidencia en la estructura partidaria no era aún lo suficientemente significativa para garantizarle el triunfo si competía por fuera del partido. Para Maurice Closs porque la UCR no había accedido al ejecutivo en más de una década y tenía pocas probabilidades de hacerlo en aquellas elecciones, en el contexto de la crisis que había experimentado el país con un presidente radical al frente del gobierno. En resumidas palabras, el fracaso de la UCR a nivel nacional y la perspectiva que un referente histórico del PJ vuelva a ocupar el ejecutivo provincial, redujeron los costos de fusionarse y de armar un nuevo frente que pueda capturar los beneficios de un armado territorial que tenía décadas funcionando.

Como quedó establecido más arriba, construir una organización partidaria con presencia provincial es costoso. Sin embargo, una vez que está armado, los costos marginales de ponerlo en funcionamiento son bajos. En estos contextos, la libre entrada a otras organizaciones partidarias que garantiza la competencia democrática a veces no es suficiente. En efecto, la cartelización que experimentó el sistema de partidos misioneros generó barreras a la entrada de nuevas organizaciones que pudieran disputarle el poder.

No es obvio, sin embargo, que las estrategias electorales que sobrevinieron a la faccionalización del PJ y a la alianza entre el PJ y la UCR hayan sido factibles bajo cualquier circunstancia. Efectivamente, la cartelización se da sólo bajo ciertas circunstancias. En particular, el “producto” que ofrecen las organizaciones partidarias debe ser homogéneo. De no serlo, no hay ningún beneficio adicional cuando ocurre la colusión. Varios informantes sugieren que la división clasista tradicional que caracterizó al PJ y la UCR a nivel nacional (Lupu y Stokes, 2009; Torre, 2003) no describe bien a la base electoral de las agrupaciones en el territorio misionero. Como se verá más adelante, desde el retorno a la democracia tanto la UCR como el PJ consolidaron vínculos basados en intercambios de bienes privados. Misiones es una provincia que se caracteriza por la incidencia de altos niveles de pobreza. En 1980, el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas era mayor que el promedio nacional en 20 puntos porcentuales, alcanzando a la población del 45% de los hogares misioneros. La literatura brinda motivos suficientes para esperar que los vínculos electorales con poblaciones de bajos ingresos sea de naturaleza clientelar: la tasa de descuento de esos ciudadanos los hace más propenso a aceptar beneficios hoy. Varios informantes sugieren que la magnitud de las redes clientelares no ha disminuido, afirman que la distribución de beneficios sigue siendo la tarea más relevante de las organizaciones partidarias misioneras y que, antes de 2003, tanto el PJ como la UCR se involucraban en dichas tareas indistintamente. De acuerdo con esta lógica, la naturaleza no-programática de las agrupaciones facilitó la colusión: los incentivos que ofrecían ambas agrupaciones eran relativamente homogéneos.

Esta dinámica, sin embargo, no es consistente con los mecanismos expuestos por la literatura de política distributiva que sostienen la existencia de un vínculo partidario previo al intercambio de beneficios redistributivos. En general, los trabajos más influyentes que explican la ventaja oficialista en las provincias argentinas sostienen que la convergencia entre electorados de bajos ingresos identificados con un partido político les permiten a las organizaciones implementar estrategias de patronazgo que redundan en una cosecha electoral constante. Así, las decisiones de empleo público se convierten en la estrategia electoral más relevante que son, asimismo, condicionales a la existencia de un vínculo partidario previo (Calvo y Murillo, 2004). Así enunciado, resulta improbable que un partido nuevo como el Frente Renovador, aunque sustentado en maquinarias electorales antiguas, pueda implementar este tipo de estrategias. De hecho, este no es el caso de Misiones.

Es probable que para todos los casos las decisiones de empleo motivadas por consideraciones partidarias sean una proporción minoritaria del total. Pero esto es especialmente cierto para el caso de Misiones. El impacto económico general del empleo público es reducido. La ventaja oficialista parece operar mediante mecanismos singulares, que se apartan de aquellos que caracterizan a otras provincias argentinas. Para explicar los mecanismos mediante los cuales el oficialismo logra explotar la ventaja de su posición, es necesario analizar la magnitud de los recursos públicos provinciales, su incidencia sobre la economía provincial y el origen y los destinos de los principales fondos.

Como observamos en la **tabla 4**, una porción mayoritaria de los ingresos corrientes de Misiones están financiados por transferencias del gobierno nacional. Sin embargo, en Misiones, la incidencia económica del sector público es menor que en otras provincias cuyos estados se financian con transferencias del gobierno nacional. De las provincias del NEA, el estado de Misiones es el que menos interviene globalmente. De acuerdo con los datos más recientes publicados, los gastos corrientes del sector público representaron el 14,7% de su PBG.

**Tabla 4. Ingresos públicos: Misiones 2012**

Concepto	TOTAL	En %
<b>TOTAL</b>	6.856.063,60	100
Recursos Corrientes	6.653.743,60	
De Jurisdicción Provincial	979.031,60	14,28
Tributarios	864.257,30	12,61
No tributarios	114.774,30	1,67
De Jurisdicción Nacional	5.674.712,00	82,77
Coparticipación Federal	4.271.510,00	62,30
Coparticipación Vial	50.300,00	0,73
Regalías	82.700,00	1,21
Otros	1.270.202,00	18,53
Recursos de Capital	202.320,00	2,95

Fuente: Secretaria de Hacienda de la Provincia de Misiones. (diciembre 2012)

La magnitud de ingresos financiados a partir de transferencias sugiere que las estrategias políticas no podrán desarrollarse en completa independencia del poder nacional. Cabe notar, sin embargo, que una parte no menor de estas transferencias son automáticas. La capacidad recaudatoria de la provincia, como se observa, oscila entre el 13% y 14%.

La información volcada en la **tabla 5**, exhibe la ejecución del gasto público provincial. Estos datos permiten complementar las observaciones anteriores y estimar qué proporción del gasto público se destina a actividades electoralmente rentables.

**Tabla 5. Gasto Público: Misiones 2008-2011**

FINALIDAD Y FUNCION	2008	2009	2010	2011
<b>Administración Gubernamental</b>	<b>715</b>	<b>807</b>	<b>1.053</b>	<b>1.495</b>
<b>Servicios de seguridad</b>	<b>191</b>	<b>233</b>	<b>311</b>	<b>414</b>
<b>Servicios sociales</b>	<b>2.137</b>	<b>2.645</b>	<b>3.221</b>	<b>4.888</b>
Salud	286	252	390	663
Promoción y asistencia social	97	120	189	419
Seguridad social	325	481	529	576
Educación y cultura	1.077	1.324	1.665	2.545
Ciencia y técnica	4	5	7	4
Trabajo	0	0	0	0
Vivienda y urbanismo	348	463	441	667

Agua potable y alcantarillado	0	0	0	0
Otros servicios urbanos	0	0	0	14
<b>Servicios económicos</b>	<b>872</b>	<b>1.015</b>	<b>1.476</b>	<b>1.681</b>
<b>Deuda pública</b>	<b>85</b>	<b>91</b>	<b>67</b>	<b>10</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4.000</b>	<b>4.792</b>	<b>6.128</b>	<b>8.487</b>

Nota: En millones de pesos.

Fuente: Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. (noviembre 2012).

Como se observa, de los componentes del gasto público que de acuerdo a nuestras hipótesis más benefician electoralmente al oficialismo, los de mayor incidencia son los correspondientes a beneficios sociales. Dejando de lado el gasto en educación y cultura, el gasto en vivienda y urbanismo es el más elevado, junto con el gasto en salud. Efectivamente, el oficialismo ha incrementado exponencialmente el gasto en obra pública y las obras destinadas a la construcción de viviendas sociales. En una provincia con un déficit habitacional de los más altos del país y con la construcción como uno de los componentes más relevantes del PBG, el gasto destinado a esta área es una herramienta electoral fundamental. El gasto destinado al empleo público sugiere que las decisiones de empleo no componen una de las fuentes de la ventaja oficialista. En efecto, de acuerdo a las últimas estimaciones disponibles, la cantidad de empleados públicos es de 50 por mil habitantes, apenas 6 por encima del promedio nacional. Esto ubica a la provincia de Misiones muy por debajo del nivel de empleo que caracteriza a otras provincias en los que los oficialismos disfrutaban de ventajas electorales como Santa Cruz, con 108 empleados por mil, Neuquén, con 97 empleados por mil y La Rioja, con 84 empleados por mil.

Como se desprende de la **tabla 5**, el gasto asignado a la promoción y la asistencia social que se duplicó en el período 2010-2011, en términos nominales. En términos reales el incremento fue del 102%. En parte, el aumento exponencial de este componente del gasto permite contextualizar la histórica victoria del Frente Renovador en las elecciones de 2011, con una ventaja del 70% de los votos sobre el segundo partido. Efectivamente, la distribución de asistencia financiera y recursos materiales financiados con este componente del gasto es una de las principales actividades de los dirigentes territoriales durante las campañas electorales. Eso, sumado a las estrategias de comunicación que buscan asociar al gobierno provincial con planes sociales que son, en ocasiones, responsabilidad exclusiva del gobierno nacional contribuye a explicar de qué forma el oficialismo se beneficia especialmente de medidas de las que no es estrictamente responsable. Algo similar ocurre con los programas que se diseñan a nivel provincial. Uno de los programas de implementación reciente, el plan Hambre Cero, refuerza la visibilidad del partido de gobierno en materia de asistencia porque delega la responsabilidad a los municipios por el contacto y la inscripción de los beneficiarios y en el gobierno provincial la responsabilidad de transferir el efectivo o los tickets alimentarios que componen al plan.

A diferencia de lo que ocurre en otras provincias, en Misiones son los planes sociales lo que parece operar como un resguardo frente a la contracción de demanda de mano de obra del sector privado y no el empleo público. Teniendo en cuenta que las plantas de empleados públicos suelen ser más bien rígidas y que Misiones es una provincia desfavorecida por la coparticipación federal y con limitada capacidad para recaudar ingresos propios, es problemático asociar las decisiones de empleo público con una estrategia electoral. Una componente fundamental de la ventaja oficialista en Misiones, así, está asociada al seguro social que representa apoyar al gobierno provincial.

Ahora bien, el uso del dinero público siempre tiene un impacto electoral potencialmente alto. Especialmente relevante es este impacto en un entorno como el misionero, caracterizado por la elevada incidencia de la pobreza, si se la compara con otras regiones del país. Lo singular del caso misionero, sin embargo, es que la ventaja oficialista exhibe su valor más alto en un contexto que exhibe una mejora en los niveles de pobreza. En resumidas palabras, la distribución del gasto por sí sola no permite entender por qué el Frente Renovador es más exitoso que otros partidos que ejecutan y distribuyen sus ingresos de modo similar y, por otro lado, no permite entender por qué la incidencia de la ventaja oficialista es más pronunciada en un período que muestra una evolución positiva en términos socio-económicos.

En pocas palabras, la clave explicativa de la singularidad de la ventaja oficialista en Misiones reside en la interacción del entorno institucional y la configuración del sistema de partidos. Como quedó establecido arriba, la irrupción del frente renovador y la cooptación de algunas de las redes de apoyo territorial del PJ y la UCR, devino en una especie de cartelización del sistema de partidos. Un rasgo institucional, la ley de lemas, le permite al partido de gobierno galvanizar el monopolio natural del que disfruta y reproducir los mecanismos de seguro social identificados más arriba. La ley de lemas, o sistema de doble voto simultáneo, actualmente vigente a nivel municipal, opera alimentando la red de apoyo del Frente Renovador en el territorio y evitando defecciones que pudieran disputarle el poder.

Ahora bien, ¿por qué es relevante la vigencia de la ley de lemas en las elecciones municipales? El proceso de faccionalización de los partidos tradicionales devino en mayores dificultades para controlar al partido de gobierno y en una cesión de los espacios de gobierno que empezó a monopolizar gradualmente el Frente Renovador. El uso privilegiado de los recursos públicos le permite al Frente Renovador financiar e incluir en la competencia a una gran cantidad de candidatos a ocupar los cargos de los ejecutivos municipales. Asimismo, puesto que el Frente Renovador es el resultado de la alianza de varias agrupaciones con orígenes diversos, la ley de lemas permite internalizar la competencia y evitar defecciones. En otras palabras, mientras que la vigencia de la ley de lemas en las elecciones a gobernador comprometería la fortaleza del liderazgo partidario, en el nivel local operan aumentando la visibilidad del oficialismo y generando estímulos eficaces para la disciplina partidaria.

De acuerdo con esta lógica, la ley de lemas no sólo contribuye a multiplicar la cantidad de candidatos que le tributan votos al oficialismo al financiar las candidaturas de cientos de dirigentes locales, sino que también desincentiva la competencia electoral por fuera del partido de gobierno. Este último efecto, sin embargo, no es fácil de discernir. Habitualmente los candidatos a diversos puestos buscan intercambiar recursos en el armado de alianzas con otros líderes partidarios porque esos intercambios reportan en beneficios de diversa naturaleza. El problema es, en esencia, distributivo. La autonomía que poseen los dirigentes para efectuar tales intercambios y negociar alianzas suele ser una función de la cantidad de votantes que están en condiciones de movilizar. En algunos contextos, este problema distributivo puede definirse como un dilema del prisionero: una vez que entran en el acuerdo, los jugadores tienen incentivos a no cooperar, porque eso redundaría en un pago mayor. En otras palabras, los candidatos tienen incentivos, bajo determinadas configuraciones, a competir por fuera de la estructura partidaria, especialmente en escenarios en donde el liderazgo partidario está excesivamente concentrado.

Sin embargo, la autonomía de los liderazgos locales, esto es, su capacidad para movilizar votantes con independencia del partido oficialista, está limitada, lo que cambia la estructura del juego. La ley de lemas les permite a los líderes del partido oficialista financiar las campañas de varios candidatos que compitan con quien pretende separarse del partido, así como los

intercambios materiales y simbólicos que allí se despliegan. La ley de lemas, en este sentido, opera disciplinando a los miembros del partido con ambición de competir por fuera.

Como se sugiere antes, el principal beneficiario de la vigencia de la ley de lemas a nivel local es el partido oficialista, por los motivos arriba expuestos. En efecto, el Frente financia la creación de cientos, incluso miles, de sublemas que compiten a nivel municipal. Todos esos sublemas tributan sus votos al Frente Renovador. El retroceso de la competencia inter-partidaria expuesto en la primera sección de este análisis refleja el aumento de la competencia intrapartidaria. En las elecciones de 2007 se inscribieron más de 1.900 sublemas en toda la provincia y la mayor cantidad de candidatos en la historia de Misiones: 18.000 candidatos. **Aproximadamente uno de cada treinta votantes fue candidato.** Con esta estrategia, el Frente Renovador logró quedarse con 68 de las 75 intendencias. En la elección posterior y con una estrategia similar, se quedó con 71 de las 75.

La municipalización de la competencia política y la hiper-politización del electorado tuvo como consecuencia la expansión y la consolidación de las redes de distribución de beneficios antiguamente pertenecientes al PJ y la UCR. La enorme cantidad de personas destinadas a trabajar en las campañas políticas contribuye al aumento de la movilización electoral y favorece la distribución de recursos desde arriba para repartir beneficios a nivel local. Esta dinámica alimenta a un aparato clientelar que se moviliza intensamente durante las elecciones pero que está en permanente actividad durante todo el año. Los barrios periféricos a los centros de las ciudades más pobladas están divididos y controlados por militantes territoriales que se encargan de atender las necesidades de los vecinos misioneros. Durante los períodos electorales, estos dirigentes barriales se ocupan de organizar la actividad proselitista. La efectividad del Frente Renovador para organizar estas redes reside en la centralización de la distribución de los recursos públicos. En efecto, los municipios de la provincia de Misiones cuentan con escasos recursos propios. La fuerte centralización en la distribución de recursos sugiere que los intendentes no disponen de suficiente fondos para construir autónomamente, su propia base de apoyo por fuera del partido, reforzando los incentivos que genera la ley de lemas a competir con la etiqueta del oficialismo.

En suma, la irrupción del Frente Renovador y la posterior configuración hegemónica del sistema de partidos permitió explotar la oportunidad de movilización electoral que proporciona la vigencia de la ley de lemas a nivel municipal. En ausencia de competencia partidaria, la ley de lemas genera barreras a la entrada para la oposición porque le proporciona al partido de gobierno la oportunidad de financiar a una multiplicidad de candidatos. La ley de lemas no sólo genera estímulos eficaces para la obediencia de los propios sino que posiciona a la renovación como centro gravitatorio de la competencia electoral en general. En la medida en que se activa dicho mecanismo, el electorado se hiper-politiza. Como consecuencia de la dependencia financiera de los municipios, las decisiones de financiamiento descansan en los niveles superiores de la organización partidaria, anulando la posibilidad del armado de una nueva organización partidaria desde abajo.

El crecimiento exponencial de candidatos oficialistas, asimismo, magnifica la presencia territorial del partido de gobierno. Durante las últimas dos campañas electorales, especialmente a nivel municipal, pareciera no existir oposición alguna. Durante las campañas, por cada decena de candidatos oficialistas hay un opositor. Algo similar sucede en los centros de votación. Por citar un ejemplo, en las elecciones de 2007, un votante de Posadas se encontró en el cuarto oscuro con 100 boletas del partido oficialista. Si bien no hay datos oficiales respecto de los gastos de campaña, se estima que en 2011 un solo sublema del Frente Renovador en el distrito de Posadas gastó lo mismo que la UCR en toda la provincia. Efectivamente, la campaña de 2011 del Frente Renovador fue la más costosa de la historia de Misiones, aun cuando el candidato a renovar su mandato no se enfrentaba a ningún opositor de peso.

La falta de control sobre la publicidad oficial, que por ley está exenta de la obligación de licitarse, y la escasa rendición de cuentas sobre las campañas electorales, desemboca en un escenario que está monopolizado en términos comunicacionales por el partido oficialista. La capacidad de penetración territorial permite la presencia del oficialismo donde la oposición tiene escasas oportunidades de llegar y permite vincular al partido de gobierno con una multiplicidad de planes sociales, muchas veces responsabilidad del gobierno nacional.

Del análisis anterior es posible extraer algunas conclusiones. En primer lugar, la estructura de las finanzas públicas limita fuertemente la posibilidad de hacer uso del empleo público como estrategia electoral. La creación de un partido que reunió a varios de los dirigentes más relevantes del PJ y la UCR le propició a los dos partidos una sangría de votos que se manifestó con un impacto diferencial en la primera etapa, afectando al PJ en menor medida que a la UCR, pero que en las elecciones próximas pasadas tuvo una clara consecuencia: la desaparición casi completa de ambos partidos como fuerzas electorales. La cartelización del sistema de partidos misioneros no sólo afectó al caudal electoral de las organizaciones partidarias tradicionales sino que también limita el surgimiento de nuevos partidos. En la medida en que la estructura de la representación induce a los partidos a coordinar en todo el territorio y que el margen de discrecionalidad del partido de gobierno para financiar estrategias electorales se amplía con la concentración del poder en manos del Frente Renovador, la probabilidad de que surja un nuevo partido que pueda desafiar con éxito al oficialismo decrece. La ley de lemas, en este contexto, juega un rol fundamental. Es la herramienta que le permite al oficialismo afianzar su poder territorial, institucionalizar sus internas y desincentivar la competencia por fuera del partido oficialista. En la siguiente sección describimos el contexto en el que se generaron las condiciones para explotar las ventajas electorales que proporciona estar en el gobierno.

## Trayectorias de la ventaja oficialista

La historia política de la provincia de Misiones puede dividirse en dos períodos. Un primer período que transcurre entre el retorno de la democracia y el año 2003 y un segundo período que comienza con el triunfo del Frente Renovador y que se desarrolla hasta la actualidad.

Desde el retorno a la democracia, los primeros veinte años de Misiones estuvieron caracterizados por un sistema bipartidista con escasa alternancia. La UCR accedió a la gobernación solamente en 1983 pero tuvo un control bastante extendido sobre una considerable cantidad de municipios. A diferencia de las tendencias que se registran a nivel nacional, no hay una vinculación excluyente que asocia el nivel de ingreso con la identificación partidaria. La incidencia de la pobreza favoreció la creación de redes clientelares que se encargaron de la distribución personalizada de bienes. Tanto la UCR como el PJ se disputaban el control de estas redes partidarias. Diferentes referentes señalan que la división territorial del área de trabajo de los militantes territoriales que se encargaban de distribuir beneficios fue posterior al año 1987. Las áreas de mayor intervención siempre fueron los barrios periféricos, en donde se concentra la mayor proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas. En general, los militantes territoriales trabajan para dirigentes partidarios o funcionarios que buscan renovar sus mandatos. La lealtad, así, se construye a nivel local y se vincula con las organizaciones partidarias a través de los denominados punteros.

El cambio más relevante que experimentaron estas redes estuvo marcado por la implementación de la ley de lemas en 1990. Desde entonces, la disputa por el control de dichas redes no se dio únicamente entre los partidos, sino también dentro de ellos. Esta experiencia magnificó las tensiones internas y propició el faccionalismo partidario. En este sentido, el hecho que los punteros sean el eje organizacional más relevante de la movilización territorial, no garantiza una vinculación exclusiva con un partido. Las migraciones partidarias suelen ser infrecuentes, sin embargo. Más usual es observar la migración entre sublemas, en general como consecuencia de un aumento en los recursos disponibles para distribuir al interior de la red.

La sanción de la ley de lemas, auspiciada fundamentalmente por el PJ, estuvo asociada, al igual que en el resto de las provincias en las que se implementó, con la necesidad de encontrar un mecanismo que permitiera resolver las internas partidarias sin perder el caudal electoral. Sin embargo el PJ, tanto en las elecciones de 1991, como de 1995 resultó vencedor presentando una única fórmula para ocupar el ejecutivo. Si bien la UCR se opuso a la implementación de la ley, presentó varios sublemas en ambas elecciones a gobernador. La estrategia le permitió aumentar su cosecha electoral. Paradójicamente, el principal opositor a la ley de lemas fue el más beneficiado por ella. Ante este escenario, el PJ decidió derogar la ley de lemas a nivel provincial y mantenerla en el nivel municipal, instancia de representación en donde más lo beneficiaba.

La fuerte presencia del radicalismo en la legislatura provincial durante este primer período que llega hasta el 2003 le puso un límite a la discrecionalidad del uso de recursos públicos del PJ. Es cierto que la expectativa de estar en la oposición lleva a los oficialismos a comportarse de forma prudente. No menos cierto es que en la medida en que encuentren limitaciones al margen de discrecionalidad, el uso instrumental de la infraestructura del estado y sus recursos está limitada.

Ahora bien, si la competencia electoral se caracterizó en el primer período por el predominio del PJ, a partir del 2003 empieza a reclamar frutos con una mutación de su perfil original, que en el presente exhibe las características de un sistema cartelizado. Las consecuencias de la cartelización fueron especialmente visibles en las elecciones de 2009 y 2011. Sin embargo, si consideramos la



evolución del sistema de partido, las transformaciones que experimentó tuvieron diversas manifestaciones en distintas elecciones.

Como se señala más arriba, a partir de 2003, todos los episodios políticos relevantes comenzaron a leerse en la clave, primero, del faccionalismo partidario y, luego, de la paulatina cartelización del sistema de partidos. En ese año, ante el fracaso de las negociaciones entre el exgobernador Ramón Puerta y el entonces gobernador Carlos Rovira, se creó el Frente Renovador. Con la expectativa de renovar su mandato, Carlos Rovira decidió separarse del PJ y aliarse con el entonces presidente de la UCR, Maurice Closs en un nuevo frente electoral. Si bien sólo un grupo reducido del PJ acompañó a Rovira, aproximadamente un 80% de la dirigencia radical se encolumnó detrás de Maurice Closs y se sumó a las filas del Frente Renovador. Carlos Rovira, con el apoyo de la UCR y algunos sectores del PJ, logró la reelección.

La derrota del PJ en 2003 tuvo varias consecuencias. Una de ellas, quizás la más relevante, es que, al perder el ejecutivo provincial y la mayoría absoluta en la cámara de representantes, decidió aliarse con el radicalismo que no se unió a la renovación para derogar la ley de lemas, ante la posibilidad de que redundara en un beneficio para el Frente Renovador. La suspensión, no obstante, fue muy breve. Con posterioridad a las elecciones legislativas del 2005, en las que el Frente Renovador se impuso frente al PJ con una diferencia del 20% de los votos, el oficialismo decidió restablecer el doble voto simultáneo en las elecciones municipales.

El éxito alcanzado en las elecciones de 2005 llevó a Carlos Rovira a convocar a una Asamblea Constituyente en el 2006 para reformar la Constitución Provincial y permitir la reelección indefinida del mandato de gobernador y vicegobernador. Una multiplicidad de partidos, organizaciones sociales y diversos sectores de la sociedad civil se encolumnaron detrás del obispo de Joaquín Piña y el Frente Unidos por la Dignidad, el representante del rechazo al intento de reforma. Finalmente, el intento fracasó. Seriamente debilitado, el Frente Renovador se presentó a las elecciones de 2007, llevando en su fórmula al referente del radicalismo, Maurice Closs.

En las mismas elecciones se vio obligado a competir con el candidato del Frente Para la Victoria, el vicegobernador de Carlos Rovira, Pablo Tschirsch. El Frente Renovador ganó con un margen del 10% de los votos. Las elecciones del 2007 fueron las últimas elecciones genuinamente competitivas. Si la ley de lemas a nivel municipal no hubiera estado vigente, el poder del Frente Renovador se hubiera visto fuertemente perjudicado ese año. En 2007, en el distrito más importante de la provincia, Posadas, el candidato del Frente Renovador ganó con aproximadamente nueve mil votos, esto es, un 3% del total de los votos válidos. En esas elecciones se presentaron en Posadas unos 200 sublemas; unos 3.000 candidatos a intendentes y concejales compitieron en un distrito de 320.000 habitantes. Uno de cada 50 electores fue candidato. Implementando la misma estrategia en otros distritos, la renovación logró quedarse en esas elecciones con 68 de las 75 intendencias de la provincia. Como se señala en la sección anterior del presente análisis, la generación de múltiples candidaturas que compiten con la etiqueta partidaria del oficialismo es una de las estrategias de máxima del Frente Renovador. Con la finalidad de aumentar la visibilidad del partido oficialista, internalizar las externalidades que genera la heterogeneidad de la coalición renovadora y desincentivar la competencia, el oficialismo reeditó su estrategia en las elecciones de 2011, aunque el número de candidaturas se redujo en alguna proporción, producto del cuestionamiento a la legitimidad de los candidatos que resultaron electos con proporciones de votos insignificantes.

La dinámica de la ventaja oficialista, así, estuvo asociada a la creciente concentración del poder en manos del partido de gobierno. La cooptación de la dirigencia de la UCR y sus redes políticas de apoyo fue inmediata. Más compleja fue la contienda con el PJ. Con más años en el

ejercicio del poder, la probabilidad que tenían de volver al gobierno siempre fue más alta que la de los radicales, tanto en 2003 como en 2007. Ese grupo del PJ que siguió compitiendo en nombre de la organización tradicional generó una fragmentación electoral que no se tradujo en una dispersión del poder institucional. En la legislatura la oposición del PJ al Frente Renovador fue más bien virtual a partir del año 2005 y los municipios, con necesidades fiscales imposibles de atender con recursos propios, se encolumnaron detrás del partido de gobierno.

La configuración vigente del sistema de partidos misioneros sugiere que la consolidación de una mayoría en la legislatura con posterioridad a las elecciones del 2005 le permitió al Frente Renovador aumentar el margen de discrecionalidad del uso de los recursos públicos. Ese uso le permitió absorber a las redes del PJ que competían por fuera e incorporarlas a su coalición de gobierno. La incorporación más significativa de los radicales ya se había consumado en 2003. El armado de un nuevo partido sobre las bases de las organizaciones tradicionales de la provincia que durante 20 años obtenían sistemáticamente más que el 80% de los votos en conjunto, devino en la cartelización del sistema de partidos. El entorno institucional y la magnitud de la fuerza electoral del Frente Renovador hizo que las otras fuerzas colapsaran en su interior. En efecto, cuando los juegos se repiten los resultados pasan a depender de la tasa de descuento de los jugadores. Si los jugadores no esperan participar en rondas futuras, el incentivo a aceptar pagos menores en el presente aumenta. Las tasas de descuento, a su vez, están moldeadas por la relativa estabilidad de las reglas de juego. La configuración institucional de Misiones es sumamente inestable: desde 1983 se han reformado las reglas electorales por lo menos en 35 oportunidades. Los incentivos que proveen las instituciones de representación hacen improbable el surgimiento de un partido que pueda competir con éxito más allá de un distrito pequeño. La magnitud del financiamiento que el partido de gobierno le provee a los cientos de candidatos que aspiran a un cargo y que compiten dentro del lema Renovador, desincentivan las inversiones institucionales en otros partidos.

La dinámica de la ventaja oficialista en el período que comenzó en el año 2003 es una historia de concentración del poder en un entorno que permite el desarrollo de estrategias para mantenerse cuando está en peligro. Prueba de ello son las elecciones de 2007. Como consecuencia de la derrota al intento de reforma de la constitución, el Frente Renovador inició una estrategia electoral que se basó en la multiplicación de candidaturas a nivel municipal que le tributarán votos al oficialismo. Se financiaron miles de candidaturas en toda la provincia que devinieron en casos extremos como el del municipio de Posadas, en el que el intendente llegó con algo más que nueve mil votos en un distrito en el que habitan más de 300.000 personas. Cabe señalar que el fracaso del intento de reforma parece en alguna medida haber beneficiado al oficialismo, porque obliga a los dirigentes a compartir el poder en el ejecutivo, el cargo para el que no está vigente la ley de lemas. En efecto, cuando Carlos Rovira dejó la gobernación asumió Maurice Closs, el dirigente que aportó al partido el caudal de votos radicales. Desde aquel momento, Carlos Rovira ocupa la presidencia de la Cámara de Representantes.

En la medida en que la ventaja oficialista se consolidó con el gasto con estrategias basadas en el financiamiento de múltiples sublemas a nivel municipal y con la cooptación de las maquinarias electorales de los partidos tradicionales, la dinámica no parece ser inexorable. En otras palabras, la ausencia de factores estructurales que permitan dar cuenta de la existencia de dicha ventaja permite afirmar que las estrategias llevadas a cabo por el partido de gobierno se sustentan en la situación fiscal positiva de la provincia. La vigencia de ley de lemas y la creciente concentración del poder que incluyen a la adjudicación fraudulenta de bancas de 2011 y a la manipulación del poder judicial (el Frente Renovador jubiló anticipadamente a tres ministros de la Corte Suprema Provincial y destituyó mediante juicio político a otro), sugieren que no existen restricciones

institucionales al uso discrecional de los recursos públicos que les permitan sostener dichas ventajas. En pocas palabras, la dinámica de la ventaja oficialista de Misiones parece ser un problema de concentración de poder y monopolización de la representación y no de falta de alternancia.

Desde 1987 y hasta 2003 el PJ gobernó ininterrumpidamente la provincia pero ninguna elección evidencia la ausencia de oposición. Las cosechas electorales de la UCR durante el período impidieron la conformación de mayorías absolutas en la legislatura. La ausencia de fragmentación en la legislatura durante dicho período le permitió a la oposición coordinar acciones con la finalidad de controlar al partido de gobierno. La dispersión del voto que generó la escisión del PJ y la migración masiva de la UCR al Frente Renovador no se tradujo en una dispersión análoga en el control del poder institucional. Mientras los partidos tradicionales intentaban resolver sus luchas internas, el Frente Renovador se encargó de cooptar desde el poder a sus dirigentes y a sus redes de apoyo político, haciendo uso de los recursos del estado.

## Conclusiones

La evidencia proporcionada sugiere que la consolidación de la ventaja oficialista en la provincia de Misiones es atribuible a la creciente discrecionalidad en el uso de recursos públicos, facilitada por la concentración del poder. La cartelización del sistema de partidos misionero le permitió al partido oficialista dominar las instituciones de representación provincial y una proporción mayoritaria de las locales. La ley de lemas contribuyó a la consolidación del poder territorial, en la medida en que le puso barreras a la entrada a los partidos de la oposición incentivando su participación dentro del partido de gobierno. En este sentido el Frente Renovador es oficialismo y oposición al mismo tiempo. En lenguaje de teoría de juegos, si los jugadores, en este caso la oposición, no esperan participar en rondas futuras del juego, el incentivo a aceptar pagos menores en el presente disminuye. En la medida en que el contexto institucional demanda coordinación territorial para ganar elecciones y que el nuevo partido logró capturar las redes de apoyo político de los dos partidos tradicionales, los costos para los partidos de oposición aumentan. La probabilidad de ganar elecciones, es muy baja.

La discrecionalidad en el uso de los fondos del estado y la ley de lemas contribuyen a aumentar la ventaja del oficialismo mediante dos mecanismos; el primero de ellos asociado con un efecto de visibilidad y el segundo asociado con el mantenimiento de la cohesión partidaria. El efecto de visibilidad es atribuible a la asimetría de recursos que existe en la capacidad para financiar candidatos entre el oficialismo y la oposición. La multiplicación de campañas, del personal destinado a ellas, de los beneficios que se distribuyen y de las boletas asociadas al oficialismo disminuyen la presencia de la oposición y la hacen virtualmente inexistente para una gran parte del electorado. Por otro lado, la posibilidad de usar las elecciones municipales como internas, le permite al oficialismo ser el punto focal a donde gravitan los sujetos con ambiciones políticas. En este sentido, es pertinente señalar que el fracaso del intento de reforma constitucional también parece haber contribuido al mantenimiento de la cohesión partidaria del oficialismo. Al verse imposibilitado para competir para renovar su mandato, Carlos Rovira tuvo que cederle la aspiración al otro dirigente con el que comparte el liderazgo del Frente Renovador, el actual gobernador, Maurice Closs.

La ausencia de factores estructurales que beneficien al oficialismo sugiere que en parte las causas de la ventaja oficialista en Misiones están asociadas a estrategias que dependen de la situación fiscal de la provincia. En este sentido, la hegemonía no parece ser inexorable. La ausencia de oposición y la dificultad que enfrenta para resolver conflictos internos indica que una derrota del oficialismo es improbable. Los costos asociados a la construcción de una maquinaria electoral en condiciones de competirle al oficialismo resultan prohibitivos, en especial en el contexto de concentración de poder que le permite al oficialismo hacer uso de los recursos públicos sin control alguno. En resumidas palabras, las causas de la ventaja oficialista en Misiones deben rastrearse en la fragmentación electoral que experimentó la oposición ante la colusión de dos facciones relevantes de los partidos tradicionales de Misiones. Dicha dispersión se tradujo en una concentración del poder en manos del oficialismo que ya contaba con algunas de las redes de apoyo político más importantes de la provincia. La fragmentación de la oposición y la pérdida del caudal electoral de los partidos tradicionales a expensas del Frente Renovador sugiere que éste es el único espacio de competencia política relevante. Los guarismos de las elecciones de 2011 confirman ese escenario. El 78% de los misioneros eligieron al Frente Renovador y a algunos de los cientos de candidatos que se presentaron a nivel local. Como afirmó el actual gobernador Maurice Closs con

una expresión que designa con precisión el estado del escenario político actual de la provincia de Misiones: “dentro de la Renovación todo; fuera, nada” (Línea Capital, 2012).

## Bibliografía

- Calvo, E. y Micozzi, J. P. (2005). The Governor's Backyard: a Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races. *Journal of Politics* 67(4): 1323-1335.
- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2004). Who delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science* 48 (4), 742-757
- Cox, G. W. Y Katz, J. N. (1996). Why Did the Incumbency Advantage in U.S. House Elections Grow? *American Journal of Political Science*. 40 (2), 478-497
- Diaz-Cayeros, A., Estevez, F. and Magaloni, B. (2001). Private versus Public Goods as Electoral Investments: A Portfolio Diversification Model of Policy Choice. Presentado en el workshop *Citizen-Politician Linkages in Democratic Politics*, Duke University.
- Kitschelt, H., y Wilkinson, S. (2007). *Patrons, clients, and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979) "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12: 3-27
- Lupu, N. y S. C. Stokes. (2009). Las bases sociales de los partidos políticos en Argentina, 1912-2003. *Desarrollo Económico* 48(192): 515-542.
- Maurice Closs: "dentro de la renovación todo; fuera, nada" (Julio 2012). Línea Capital. <http://grupocapital.com.ar/?noticia=28641>
- Oliver, J. E. y Ha, S. (2007). Vote Choice in Suburban Elections. *American Political Science Review*. 101 (3):393-408
- Stokes, S., y Medina, L. (2004). Monopoly and Monitoring: An Approach to Political Clientelism. Manuscrito. University of Chicago, Department of Political Science.
- Torre, J. C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico* 42(168): 647-665.
- Zucco, C. (2010). Poor Voters vs. Poor Places: Persisting patterns and recent changes in Brazilian electoral patterns. Manuscrito. Princeton University.

## **Acerca de la autora**

**Antonella Bandiera:** licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés) y candidata a magíster en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella).

**Para citar este documento:** Bandiera, A. (agosto de 2013). La Ventaja del oficialismo en Misiones. *Documento de Trabajo N° 109*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

*La opinión de la autora no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.*

*Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por la Embajada de la República Federal de Alemania en Argentina.*







## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina  
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213  
info@cippec.org www.cippec.org