

DOCUMENTO DE TRABAJO 110

AGOSTO DE 2013

## La ventaja oficialista en la provincia de Entre Ríos (1983-2011)

JULIETA LENARDUZZI

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 .....	4
Agradecimientos.....	5
Introducción .....	6
1. Metodología .....	7
2. Estimaciones de la ventaja oficialista en Entre Ríos.....	8
Ventaja oficialista.....	8
Margen de victoria .....	10
Número efectivo de partidos en las elecciones a gobernador.....	11
Contingente oficialista en la legislatura.....	12
Votación partidaria e influencia de líderes individuales .....	15
3. Fuentes de la ventaja oficialista en Entre Ríos .....	17
Monopolio de los recursos públicos .....	17
Visibilidad .....	22
Interacción con el entorno socioeconómico, político e institucional.....	25
4. Trayectoria y dinámicas históricas.....	35
Variaciones en el sistema de partido hegemónico/predominante hasta 1983 .....	35
Sistema quasi bipartidista en el período 1983-2001/2003.....	35
Predominio del peronismo en el período 2003-2011.....	36
Conclusiones .....	38
Anexo .....	40
Guía de pautas para entrevistas a informantes clave.....	40
Listado de entrevistados.....	41
Bibliografía.....	43
Acerca de la autora .....	45
Notas .....	46

## Índice de cuadros y gráficos

<b>Gráfico 1.</b> Ventaja oficialista en elecciones a gobernador (en porcentaje de votos y probabilidad de victoria), provincias argentinas, 1987-2011.....	8
<b>Gráfico 2.</b> Evolución de la ventaja oficialista en las provincias argentinas, 1987-2011.....	9
<b>Gráfico 3.</b> Margen de victoria en elecciones a gobernador, promedio interprovincial y Entre Ríos, 1983-2011 .....	10
<b>Cuadro 1.</b> Margen de victoria y variación porcentual por candidato, Entre Ríos, 1987-1995.....	11
<b>Cuadro 2.</b> Margen de victoria y variación porcentual por candidato, Entre Ríos, 1987-1995.....	11
<b>Gráfico 4.</b> Evolución del contingente oficialista en la Cámara de Diputados provinciales, Entre Ríos, 1983-2011.....	12

<b>Gráfico 5.</b> Evolución del contingente oficialista en la Cámara de Senadores provinciales, Entre Ríos, 1983-2011 .....	<b>13</b>
<b>Gráfico 6.</b> Evolución del margen de victoria y del contingente oficialista en las cámaras de diputados y senadores provinciales, Entre Ríos 1983-2011 .....	<b>14</b>
<b>Cuadro 3.</b> Porcentaje de victorias oficialistas por partido, Entre Ríos, 1987-2011 .....	<b>15</b>
<b>Cuadro 4.</b> Porcentaje de victorias oficialistas por líder, Provincia de Entre Ríos, 1987-2011 .....	<b>15</b>
<b>Gráfico 7.</b> Empleados públicos provinciales cada 1.000 habitantes, Entre Ríos y promedio interprovincial, 1987-2011 .....	<b>18</b>
<b>Gráfico 8.</b> Gasto medio mensual por empleado provincial en pesos corrientes, Entre Ríos y promedio interprovincial, 1992-2011 .....	<b>18</b>
<b>Gráfico 9.</b> Empleados municipales cada 1.000 habitantes, gasto medio anual por empleado (en miles de pesos) y proporción de empleados en condición transitoria, Entre Ríos, año 2011 .....	<b>19</b>
<b>Gráfico 10.</b> Producto Bruto Provincial (en millones de pesos) y Producto Provincial e Interno per capita a precios constantes, Entre Ríos, 1993-2010.....	<b>27</b>
<b>Gráfico 11.</b> Indigencia y pobreza, aglomerados de Concordia y Gran Paraná, 2003-2012.....	<b>28</b>
<b>Gráfico 12.</b> Elección de senadores por partido y Departamento, Entre Ríos, 1983-2011 .....	<b>29</b>
<b>Gráfico 13.</b> Porcentaje de votos y márgenes de victoria elecciones a gobernador, Entre Ríos, 2011 .....	<b>30</b>
<b>Cuadro 5.</b> Comparación de la victoria oficialista en elecciones a gobernador en Entre Ríos y en elecciones nacionales, 1983-2011 .....	<b>31</b>
<b>Gráfico 14.</b> Evolución del margen de victoria en la elección a gobernador y a presidente, Entre Ríos y total nacional, 1983-2011 .....	<b>31</b>

## 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 reciente de la competencia electoral en la provincia de **Entre Ríos**, estima la ventaja que detenta el oficialismo, identifica las variables que influyen en este fenómeno y describe las condiciones y mecanismos que contribuyen a ampliar o reducir la brecha entre oficialismo y oposición.

Los resultados de la estimación muestran que, **en la última década, la ventaja oficialista en la provincia de Entre Ríos aumentó significativamente**, desviándose del patrón de competencia *quasi* bipartidista que caracterizó a las elecciones provinciales en el período 1983-2003. Esto se verifica (1) al medir la diferencia porcentual de votos entre oficialismo y oposición, el margen de victoria en las elecciones a gobernador, el número efectivo de partidos y el tamaño del contingente oficialista en la legislatura provincial, y (2) al distinguir la gravitación de los liderazgos individuales y del grado de ventaja que detentan los distintos partidos.

Las variables que explican el aumento en la ventaja oficialista del período 2003-2011 son el uso de los recursos públicos en la forma de empleo público, la pauta publicitaria oficial y la vinculación con empresas de medios. **La captación de votos a través de incentivos particularistas y la reducción de la pluralidad informativa son dos aspectos a tener en cuenta al momento de ensayar modos de regulación y control que reequilibren la competencia electoral.**

Un factor que parece contrarrestar la ventaja oficialista provincial es la competencia política a nivel nacional. Al debilitarse las oposiciones nacionales, hay menos chances para que surja un no oficialismo que gane las elecciones en Entre Ríos. **El crecimiento y consolidación de oposiciones nacionales fuertes puede contribuir a hacer las elecciones provinciales más competitivas.**

La reforma constitucional que posibilitaría la reelección parece favorecer un aumento de la ventaja del oficialismo, ya que disminuye los costos de la transición. A su vez, que un gobernador permanezca durante 8 años ininterrumpidos en el poder puede consolidar estructuras de distribución de recursos. Por el contrario, **limitar la reelección contribuiría a equilibrar las estructuras de apoyo partidarias.**

La dinámica histórica que dio lugar a la situación actual puede resumirse de la siguiente manera: si bien el sistema partidario provincial tendía a la predominancia de un partido, la imposibilidad de una reelección equilibraba los recursos entre las dos fuerzas políticas principales. A partir de 2001, la Unión Cívica Radical (UCR) declinó su participación a nivel provincial y nacional, y aumentó la ventaja del polo peronista. Dado que el Partido Justicialista (PJ) y la UCR se habían ubicado, históricamente, a una gran distancia de los otros competidores, hasta el momento resultó difícil llenar el espacio que esta última dejó vacante.

## **Agradecimientos**

La autora agradece muy especialmente a los entrevistados y a Cristina Díaz (SAAP).

## Introducción

La “ventaja del oficialismo” es aquella ventaja electoral que detenta un partido o líder por el solo hecho de ocupar el gobierno, independientemente del juicio que se establezca sobre las políticas implementadas durante su gestión. En este sentido, la ventaja oficialista se diferencia del voto retrospectivo, por el cual en la elección se premia o castiga al gobernante basándose en su gestión pasada. La existencia de esta ventaja puede desincentivar al resto de los actores políticos a movilizarse para competir en las elecciones –por la baja probabilidad de triunfo–, reduciendo los espacios de crítica y control. Esto deriva generalmente en un debilitamiento del vínculo representativo y de la calidad de las políticas públicas.

El presente informe desarrolla un análisis de la ventaja del oficialismo en el caso de la provincia de Entre Ríos, sobre la base de datos oficiales y de entidades privadas y la realización de entrevistas a informantes clave. Este estudio de caso, como complemento y continuación otras publicaciones realizadas en el marco del proyecto (Schiumerini y Page, 2012; Schiumerini 2013 de pronta publicación), busca responder a los siguientes interrogantes: ¿Cuál ha sido la evolución de la competencia electoral en las últimas décadas? ¿Cuenta el oficialismo con una ventaja sistemática sobre la oposición? ¿Cuáles son las variables que influyen sobre esta ventaja? ¿Cómo operan los mecanismos que la reproducen y consolidan? ¿Bajo qué condiciones se amplía o reduce la brecha electoral entre oficialismo y oposición?

La elección del caso de Entre Ríos se debe en primer lugar a la evolución reciente de la competencia electoral en este distrito, donde se ha ampliado la brecha electoral entre oficialismo y oposición. Luego de dos décadas de relativa alternancia, a partir del 2003 la diferencia obtenida por el oficialismo en las elecciones fue aumentando hasta alcanzar el 37% de los votos. Este estudio de este caso, por lo tanto, podría proveer respuestas a cómo se produjo el fenómeno de preeminencia oficialista luego de la crisis de 2001 y a por qué la licuación del voto radical no pudo ser mejor explotada por otros actores.

En segundo lugar, el caso ha sido seleccionado porque permite explorar los factores que determinan y/o condicionan la ventaja del oficialismo, especialmente respecto del uso del empleo público para captar votos. De acuerdo con la estimación realizada por Schiumerini (2013 de pronta publicación), Entre Ríos y Buenos Aires aparecen como casos paradigmáticos, ya que al aumento en el porcentaje de empleados públicos sobre la población económicamente activa (PEA) corresponde un aumento en la ventaja del oficialismo sobre la oposición. El análisis del caso permitirá describir las dinámicas mediante las cuales el empleo público afecta la competencia electoral y asimismo ofrecerá un terreno propicio para analizar otros factores que condicionan la competencia política.

El informe comienza con una caracterización de la ventaja oficialista en Entre Ríos, seguida por la exploración de diversas hipótesis que buscan explicar las causas de esta ventaja. A continuación se presenta un resumen de la dinámica histórica que ha dado lugar a la situación actual, y por último se desarrollan algunas conclusiones preliminares con el fin de contribuir a la elaboración de propuestas para mejorar la calidad de la competencia electoral en las provincias argentinas, prestando especial atención al caso estudiado.

## 1. Metodología

El estudio fue realizado en base a entrevistas en profundidad realizadas a informantes clave: funcionarios electos y no electos del Poder Ejecutivo, diputados provinciales, periodistas y analistas especializados en la dinámica política provincial. Se llevaron a cabo veinte entrevistas basadas en una guía de pautas resumida en el anexo. Quince de ellas fueron entrevistas cara a cara realizadas durante una estadía de trabajo de campo en la provincia de Entre Ríos, tres fueron enviadas por escrito y dos fueron realizadas telefónicamente.

Además del material informativo obtenido en las entrevistas, se realizó un análisis de las noticias publicadas en los principales diarios provinciales en el período comprendido entre septiembre y noviembre de 2012, para familiarizarse con el escenario político provincial.

Por otra parte, se realizaron estimaciones de la ventaja oficialista a partir de datos electorales provinciales y nacionales en el período 1983-2011, obtenidos de fuentes oficiales (Dirección Nacional Electoral, el Tribunal Electoral de Entre Ríos y la Dirección General de Informática de Entre Ríos) y particulares (el Atlas Electoral de Andy Tow).

Para caracterizar las condiciones del empleo público y el contexto socioeconómico provincial, se recurrió a datos de la Dirección de Estadística y Censos de Entre Ríos, la Dirección General de Informática, la Dirección General de Relaciones Municipales, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y el Banco Mundial. Si bien se encuentran dificultades para estimar las variaciones de diversos indicadores, la complementariedad de los datos ha servido para elaborar gráficos confiables e indicativos de las tendencias en curso en clave comparada entre la provincia de Entre Ríos y el total del país.

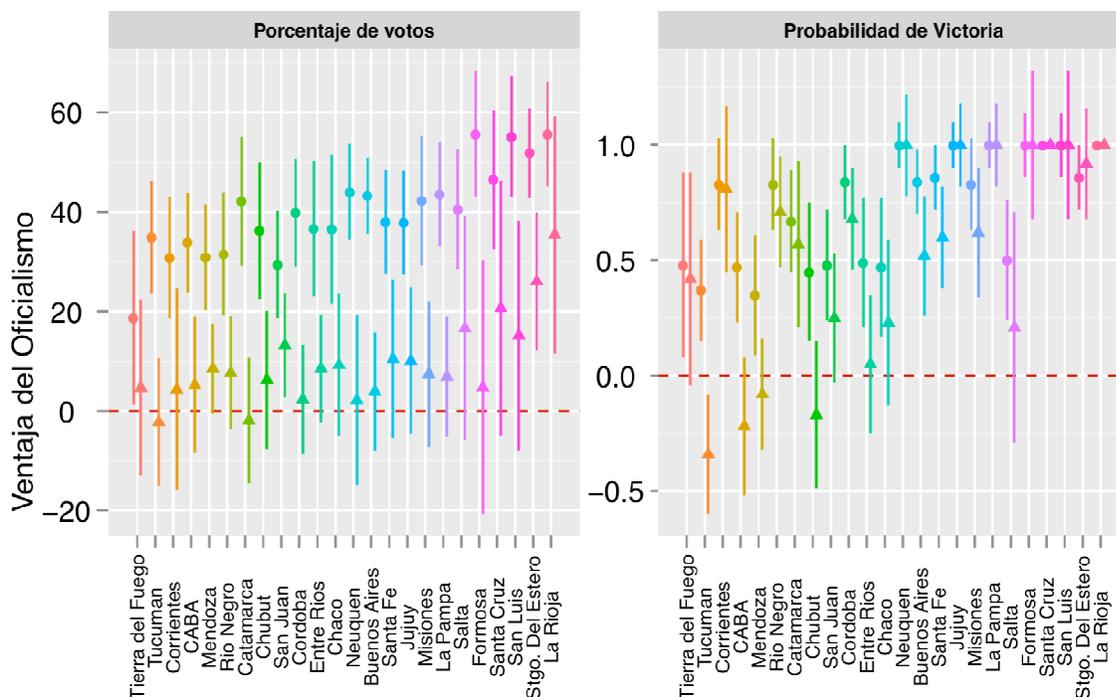
## 2. Estimaciones de la ventaja oficialista en Entre Ríos

Los resultados de la estimación muestran que en la última década la ventaja oficialista en la provincia de Entre Ríos ha aumentado significativamente, desviándose del patrón de competencia *quasi* bipartidista que había caracterizado a las elecciones provinciales en el período 1983-2003. A continuación se presentan algunos resultados que dan cuenta de esta evolución.

### Ventaja oficialista

Los siguientes gráficos, tomados del documento publicado por Schiumerini y Page (2012) muestran la magnitud de la ventaja del oficialismo en Entre Ríos en clave comparada con el resto de las provincias argentinas.

**Gráfico 1. Ventaja oficialista en elecciones a gobernador (en porcentaje de votos y probabilidad de victoria), provincias argentinas, 1987-2011**



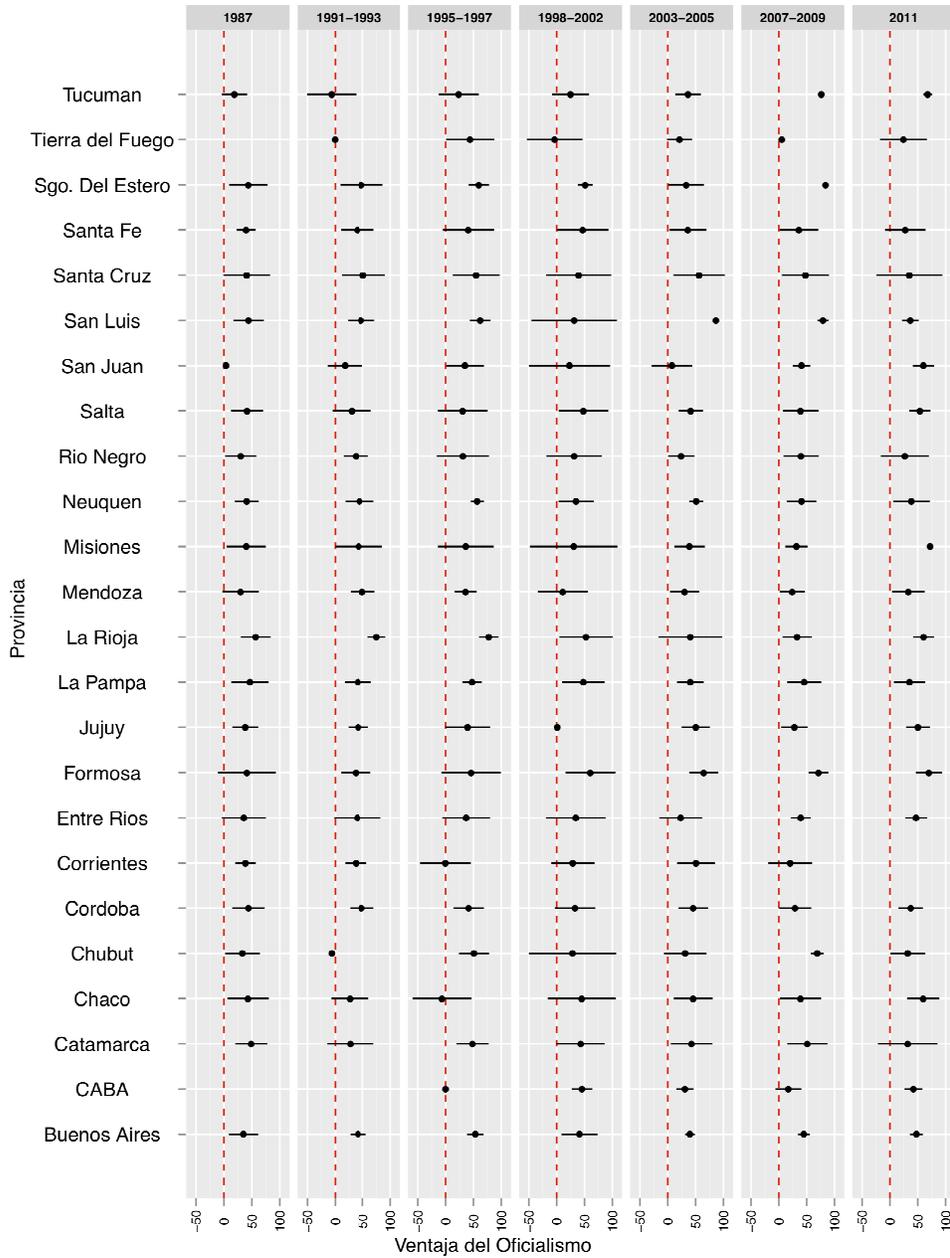
Fuente: Schiumerini y Page (2012).

En el **gráfico 1**, las provincias se encuentran ordenadas en forma ascendente de acuerdo con la magnitud de la ventaja registrada. Los círculos corresponden a estimaciones basadas en modelos con efectos fijos por año (proporción de votos obtenidos por el partido en la elección), mientras que los triángulos provienen de modelos con el porcentaje de votos rezagados (proporción del voto bipartidario obtenida por cada partido en la elección anterior). Los resultados que se encuentran bajo la línea punteada se refieren efectos que no alcanzan niveles convencionales de significancia estadística.

Aunque todos los distritos parecen premiar electoralmente a quien ocupa el gobierno, se encuentran variaciones. Entre Ríos, que se encuentra en la mitad de la distribución, presenta cierta ventaja para el oficialismo, pero cuando la estimación se basa en el porcentaje de votos rezagados,

dicha ventaja parece licuarse. Como se ve en el **gráfico 2**, lo más llamativo del caso es la evolución reciente de la competencia política.

**Gráfico 2. Evolución de la ventaja oficialista en las provincias argentinas, 1987-2011**



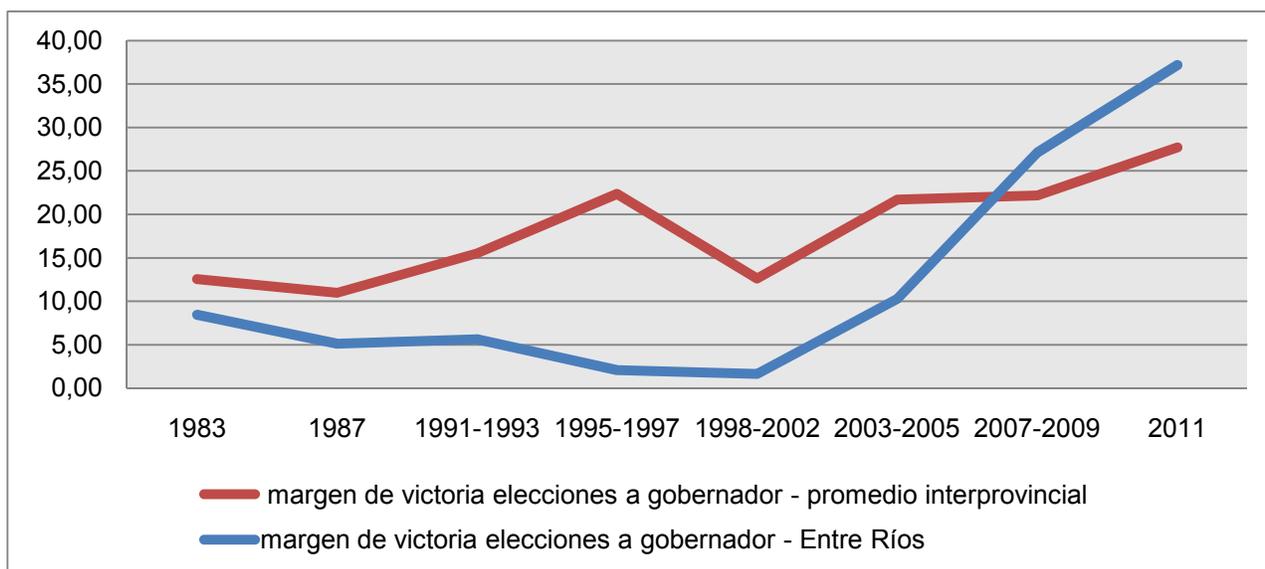
Fuente: Schiumerini y Page (2012).

Entre Ríos -junto con Chaco, San Juan, Salta y Tucumán- muestra una reciente consolidación de una profunda ventaja del oficialismo. Hasta 2003, no se percibían grandes diferencias en cantidad de votos entre oficialismo y oposición. A partir de allí, la brecha electoral se amplía.

## Margen de victoria

El margen de victoria, que mide la diferencia en porcentaje de votos entre la fórmula ganadora y aquella que obtiene el segundo lugar, es útil para estimar cuál es la probabilidad efectiva de los contendientes de ganar una elección. Schiumerini y Page (2012), al comparar la distribución de probabilidad de los márgenes de victoria a lo largo de los ciclos electorales, muestran que desde 1991, pero más aún a partir de 2003, aumenta la proporción de elecciones en las que se triunfa con márgenes superiores a 20%, siendo los márgenes de victoria del último ciclo electoral los más largos de la serie. El caso de Entre Ríos es una ilustración de este desplazamiento a mayores márgenes de victoria y consecuente reducción de la equidad en la competencia electoral.

**Gráfico 3. Margen de victoria en elecciones a gobernador, promedio interprovincial y Entre Ríos, 1983-2011**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del *Atlas electoral* (Tow, 2012).

Entre 1983 y 2003, el margen de victoria en las elecciones a gobernador en Entre Ríos fue inferior al 10%, descendiendo a lo largo de los años hasta alcanzar 1,62% en las elecciones de 1999. A partir de 2003, se inició un proceso de marcado ascenso del margen de victoria, trepando al 37,18% en la elección de 2011. Tal como refleja el **gráfico 3**, Entre Ríos forma parte en la actualidad del grupo de provincias menos competitivas del país.

Analizar específicamente el margen de victoria “oficialista” en la provincia de Entre Ríos permite verificar si la condición de oficialismo está relacionada con una mayor ventaja electoral. En la historia reciente de la provincia encontramos dos ciclos en los que se dieron victorias oficialistas, en ambos casos del peronismo<sup>1</sup> y con tres victorias sucesivas. En el primer ciclo, que se describe en el **cuadro 1**, se ve que el nivel de competitividad electoral es alto y que, aunque triunfa el candidato oficialista, éste no parece tener una ventaja significativa sobre su contendiente.

<sup>1</sup> Las candidaturas se presentaron en todos los casos en alianzas de las que formó parte como actor principal el Partido Justicialista (PJ), pero no sería adecuado referirse a “victorias del PJ”.

**Cuadro 1. Margen de victoria y variación porcentual por candidato, Entre Ríos, 1987-1995**

año de elección	1987	1991	1995
candidato ganador	Jorge Busti	Mario Moine	Jorge Busti
% de votos	48,98%	49,99%	47,46%
margen de victoria	5,13%	5,62%	2,09%
variación %		0,9%	- 62%

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del *Atlas electoral* (Tow, 2012).

Por el contrario, en el segundo ciclo, que comienza en 2003, el porcentaje de votos obtenido por el ganador crece paulatinamente, y en paralelo aumenta también la distancia que separa a éste del segundo competidor.

**Cuadro 2. Margen de victoria y variación porcentual por candidato, Entre Ríos, 1987-1995**

año de elección	2003	2007	2011
candidato ganador	Jorge Busti	Sergio Urribarri	Sergio Urribarri
% de votos	44,62%	47%	55,98%
margen de victoria	10,27%	27,11%	37,18%
variación		163%	37%

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del *Atlas electoral* (Tow, 2012).

Como muestra el **cuadro 2**, el margen con que triunfa Jorge Busti en 2003 es superior a aquél de 1995. Esta elección marca el inicio de un ciclo de competencia más desequilibrado entre el peronismo y el radicalismo. En 2007, si bien no aumenta significativamente el porcentaje de votos obtenidos por el oficialismo, se da un salto en 17 puntos porcentuales de la ventaja sobre el segundo contendiente. Y en 2011, en la reelección de Sergio Urribarri (posible gracias a la reforma constitucional sancionada en 2008), el margen de victoria vuelve a aumentar otros 10 puntos porcentuales.

Si, como se menciona en la literatura especializada, existe una tendencia en los votantes a elegir a quien ocupa el gobierno, la posibilidad de reelección introducida por la reforma parece tener un importante peso en el aumento de la ventaja. Por otro lado, el debilitamiento del radicalismo a partir de la crisis de 2001 aparentemente ejerció un rol preponderante en el inicio de la tendencia que distancia al oficialismo de la oposición.

**Número efectivo de partidos en las elecciones a gobernador**

Otro modo de aproximarse a la competencia electoral provincial es la estimación del número de partidos relevantes (Laakso y Taagepera, 1979). Entre Ríos forma parte del numeroso grupo de distritos en los que la fragmentación electoral ha aumentado desde 1983. El número efectivo de partidos en Entre Ríos ha estado históricamente por debajo del promedio interprovincial. Desde 2003, sin embargo, la tendencia se ha invertido.

Las terceras fuerzas han tenido un crecimiento escaso y discontinuado. En la década del 90' emergió el Frente País Solidario (Frepaso), que fue absorbido por la Alianza en la elección de 1999. Luego se han creado otras fuerzas fruto de desprendimientos del peronismo (El Frente para la Victoria en 2007 y el Frente Entrerriano Federal en 2011), pero éstas han sido parcialmente reabsorbidas por el Partido Justicialista (PJ). Otras alternativas no peronistas han mostrado dificultades para tener presencia en todo el territorio y para alcanzar acuerdos electorales (Nuevo Espacio Entrerriano y el Partido Socialista son algunos ejemplos de ello).

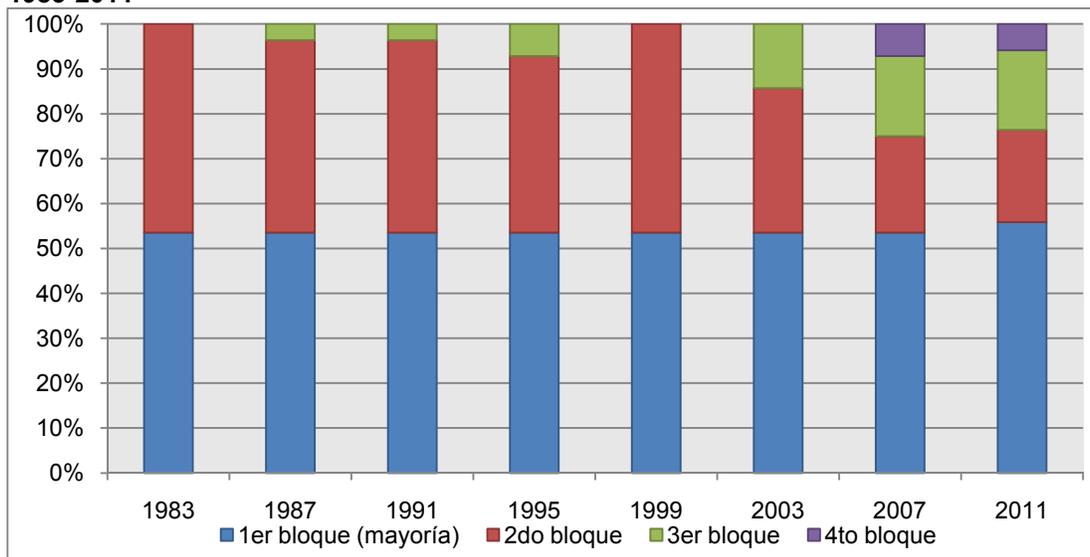
Sería válido concluir que en la actualidad en Entre Ríos hay un leve aumento en el número de partidos que “cuentan” en la competencia electoral, pero que también son más los partidos que cuentan “poco”, mientras hay uno –el PJ- que cuenta “más” que el resto.

### Contingente oficialista en la legislatura

El análisis de la distribución de bancas en la legislatura puede contribuir a formarnos una imagen más clara del número y peso de los actores políticos en el espacio político provincial y de los efectos de *feedback* entre recursos institucionales y ventaja oficialista.

En la provincia de Entre Ríos el Poder Legislativo posee dos cámaras: una compuesta por 34 diputados y otra por 17 senadores. Los representantes de ambas cámaras tienen mandato por cuatro años, y en cada elección las cámaras se renuevan totalmente. Los diputados son elegidos por un sistema de representación proporcional, con la salvedad de que aquél que obtenga el mayor número de votos tendrá asegurada la mayoría en la distribución de las bancas. Como la lista de diputados se encuentra adherida a la boleta de gobernador (electo por pluralidad simple), es esperable que la mayoría de las bancas corresponda a la fuerza política del gobernador electo,<sup>2</sup> tal como se verifica en todas las elecciones provinciales hasta la actualidad. En el **gráfico 4** se percibe claramente la escasa variación del contingente oficialista en esta cámara, lo que se debe principalmente a las características del régimen electoral.

**Gráfico 4. Evolución del contingente oficialista en la Cámara de Diputados provinciales, Entre Ríos, 1983-2011**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del *Atlas electoral* (Tow, 2012).

Hasta 2011, todos los oficialismos contaron con el 53,67% de las bancas (15 sobre 28) habiendo obtenido entre el 40 y 50% de los votos. En 2011, habiendo obtenido la lista ganadora el 53,44%, la misma contó con el 55,88% (19 sobre 34) de las bancas. En esta elección, por primera vez se obtuvo

<sup>2</sup> En Santa Fe, con la misma cláusula, pero con la boleta única por categoría, en las elecciones 2011 salió vencedora una lista de diputados distinta a la del partido del gobernador.

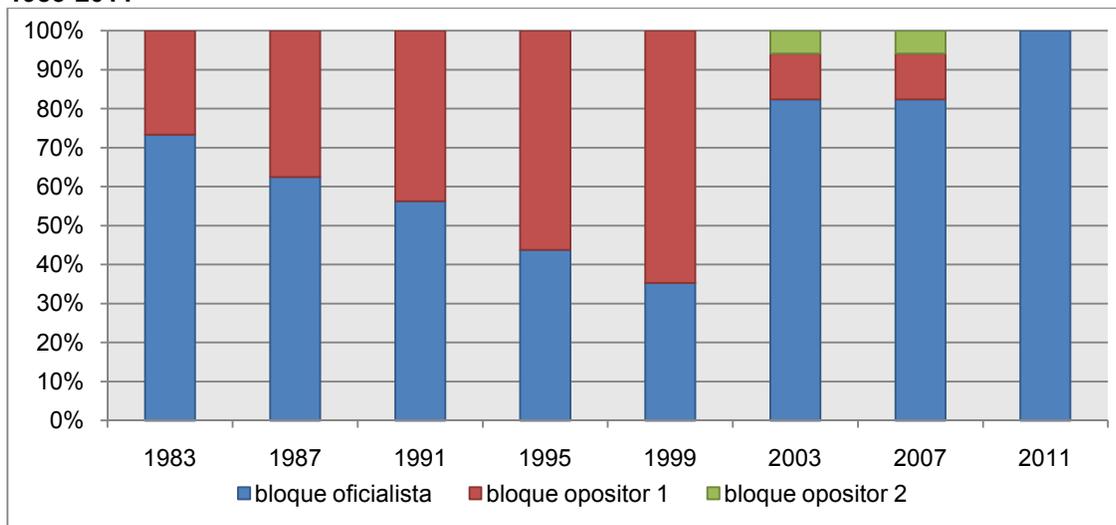
la mayoría de votos y más que la mayoría de bancas. Con este sistema electoral, cuanto más crece el porcentaje de votos de la primera fuerza, el índice de sobrerrepresentación de ésta desciende.

Otro elemento destacable es que el aumento de la fragmentación se ha producido a expensas de la segunda fuerza electoral. Hasta 1995 se experimentó un leve proceso de fragmentación, interrumpido en 1999, porque el oficialismo estuvo compuesto por las dos fuerzas que antes habían sido opositoras (la UCR y el Frepaso) y el peronismo ocupó la totalidad del espacio opositor. Luego de 2003 la fragmentación volvió a aumentar a la par del mayor debilitamiento de la UCR. Fragmentación y aumento del predominio oficialista parecieran ser procesos paralelos que se retroalimentan mutuamente.

En resumen, la proporción de bancas del oficialismo en la cámara de diputados no experimentó cambios significativos. En parte por la normativa electoral y en parte porque el aumento en el margen de victoria se debió a la fragmentación de la oposición, el apoyo al oficialismo en la cámara de diputados mantiene relativa estabilidad, aunque existen posibilidades de que el desequilibrio se amplíe en el futuro.

Por su parte, los senadores son electos por simple pluralidad de votos, uno por departamento. El **gráfico 5** refleja los cambios en la distribución de bancas en esta cámara entre 1983 y 2011.

**Gráfico 5. Evolución del contingente oficialista en la Cámara de Senadores provinciales, Entre Ríos, 1983-2011**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del *Atlas electoral* (Tow, 2012).

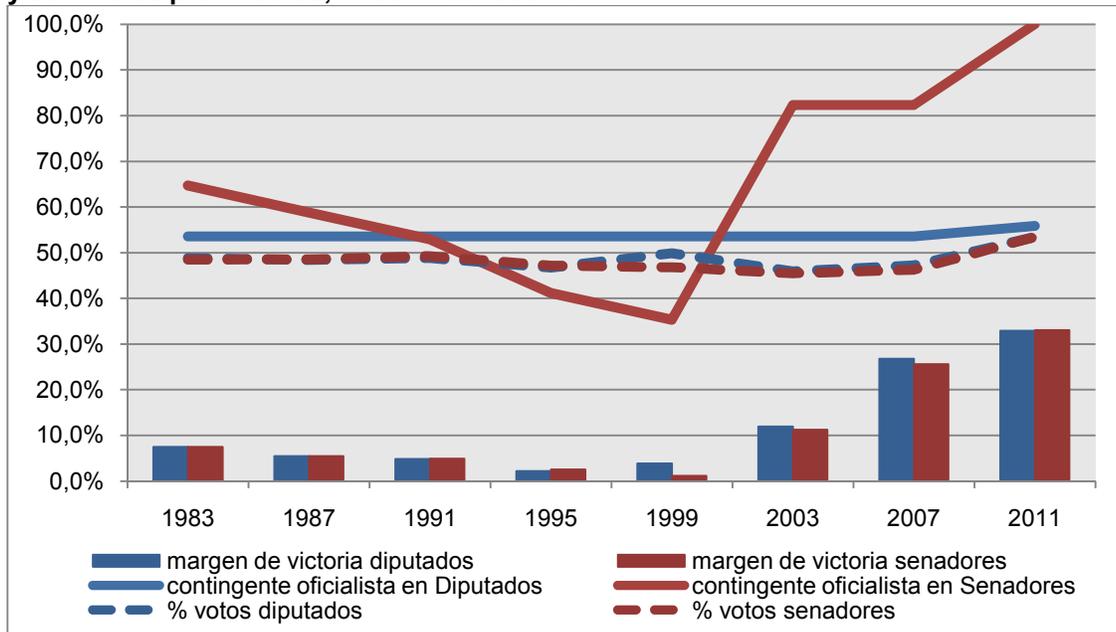
Desde 1983 a 1999 se percibe un descenso en el contingente oficialista, que en 1995 y 1999 significó que el gobernador no contara con la mayoría en la cámara de senadores. En 2003 se registra un salto en cantidad de bancas correspondientes al oficialismo, que se mantiene en 2007 (la segunda fuerza está representada por senadores electos por el Frente Para la Victoria, por lo tanto sólo parcialmente opositores) y en la actualidad se da una situación sin precedentes: la totalidad de la cámara de senadores es oficialista.

Como en el caso de la cámara de diputados, el proceso de fragmentación de la oposición y de aumento del contingente oficialista se retroalimentan mutuamente, en este caso magnificados por el efecto de las reglas electorales. Como a cada departamento corresponde sólo una banca, la

fragmentación del voto opositor implica una mayor dificultad para obtener el mayor número de votos en cada uno de los departamentos. Las oposiciones quedan relegadas cada vez más al segundo lugar, y esto se traduce en la pérdida de peso en la cámara alta.

Como se observa en el **gráfico 6**, al analizar ambos contingentes (diputados y senadores) de manera comparada, el contingente oficialista de la cámara de senadores pareciera ser más sensible que el contingente de la cámara de diputados a los cambios en la competencia partidaria.

**Gráfico 6. Evolución del margen de victoria y del contingente oficialista en las cámaras de diputados y senadores provinciales, Entre Ríos 1983-2011**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del *Atlas electoral* (Tow, 2012) y la Dirección General de Informática de la provincia de Entre Ríos (noviembre 2012).

En los momentos de mayor competitividad entre el peronismo y el radicalismo (elecciones de 1995 y 1999), el oficialismo no contó con mayoría en la cámara de senadores, mientras sí contó con mayoría en diputados. A medida que las elecciones se hicieron menos competitivas, el efecto que sobre las bancas de senadores se magnificó, sobrerrepresentando fuertemente a la mayoría electoral.

La ventaja del oficialismo y el aumento del contingente oficialista pueden tener efectos post electorales que reducen aún más el espacio opositor. Al percibirse una situación de unipolaridad, los diputados electos que son tibiamente opositores tienden a reagruparse, produciendo mayorías aún más numerosas que las obtenidas inicialmente por los resultados electorales. Esto se debe a que no se encuentran distanciados ideológicamente del oficialismo y la estructura que sostenía dicha oposición no encuentra continuidad si no hay un triunfo electoral en el poder ejecutivo. La conformación actual de la Cámara de Diputados da cuenta de ello, pues en la actualidad el bloque del Frente Justicialista para la Victoria y la Justicia Social cuenta con una mayoría que le permitiría convocar a una nueva reforma constitucional.

El tamaño del contingente oficialista en la legislatura también puede constituir una fuente de aumento de la ventaja oficialista existente. Las facilidades para pasar legislación, y la acumulación de recursos y vínculos territoriales contribuyen a desequilibrar la competencia electoral a nivel

provincial y a nivel local, impactando en el aumento de la brecha entre oficialismo y oposición. Esto es así porque los senadores –y, en menor medida también los diputados– dotan de visibilidad al oficialismo en sus respectivas localidades de origen, y son un canal adicional para la distribución de recursos y la captación de demandas de los votantes.

### Votación partidaria e influencia de líderes individuales

En la literatura que analiza la ventaja oficialista, no hay conclusiones definitivas respecto de si la ventaja la porta la organización política o si por el contrario se basa en la figura individual del representante. El estudio del caso aporta algunos elementos útiles a los fines de esta distinción.

Desde el retorno de la democracia, en Entre Ríos se sucedieron 8 elecciones a gobernador. Dejando de lado la elección de 1983, en la que ninguno de los contendientes podría considerarse “oficialismo”, en más de la mitad de los casos el candidato triunfante pertenecía al espacio político (partido, alianza o frente) del gobernador saliente.

**Cuadro 3. Porcentaje de victorias oficialistas por partido, Entre Ríos, 1987-2011**

Tipo de oficialismo	compite	gana	
Partido/alianza/frente	7	4	57%
PJ <sup>3</sup>	5	4	75%
UCR <sup>4</sup>	2	0	0%

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del *Atlas electoral* (Tow, 2012).

Los datos presentados en el **cuadro 3** parecen consistente con los hallazgos del estudio publicado por Schiumerini y Page (2012), donde el oficialismo peronista muestra mayores chances de ganar que el radical. Todos los triunfos oficialistas pertenecen al PJ y de las 5 elecciones en las que el peronismo dejaba el mando, en 4 su candidato fue ganador.

En términos de liderazgos personales, aun si la reelección consecutiva sólo es posible desde la reforma constitucional 2008, se percibe un fuerte peso de ciertos líderes individuales. El **cuadro 4** explora la incidencia de la figura personal respecto del éxito electoral.

**Cuadro 4. Porcentaje de victorias oficialistas por líder, Provincia de Entre Ríos, 1987-2011**

Candidato	compite	gana	
UCR Montiel	4	2	50%
UCR otro	4	0	0%
PJ Busti	3	3	100%
PJ Urribarri	2	2	100%
PJ otro	3	1	33%

Fuente: CIPPEC, en base a Atlas Electoral de Andy Tow.

No es claro que la figura de Sergio Montiel, de gran importancia para el radicalismo, haya sido determinante en los triunfos electorales, pues en la mitad de las ocasiones en que compitió por la gobernación perdió, tanto frente a Jorge Busti como frente a un candidato menos conocido (Mario Moine). Asimismo, se ve en esta fuerza política la dificultad para la transmisión del

<sup>3</sup> Incluye alianzas compuestas principalmente por el PJ.

<sup>4</sup> Incluye alianzas compuestas principalmente por la UCR.

liderazgo: la segunda gobernación de Montiel terminó con un fuerte debilitamiento de la imagen de la UCR y del propio gobernador, y desde 2003 en adelante no ha emergido un liderazgo personal alternativo.<sup>5</sup>

En el peronismo, si bien el liderazgo de Busti -al menos hasta 2009- parece haber sido más predominante, los triunfos electorales trascendieron su figura, o al menos implicaron que su imagen positiva era transferible o incluso prescindible. Y, una vez roto el esquema de sucesión por la incorporación de la reelección, Sergio Urribarri adquirió mayor peso (aún teniendo en cuenta que Busti acompañó su candidatura a gobernador como primer candidato a diputado provincial). En la actualidad, Busti es opositor al gobierno provincial,<sup>6</sup> y si bien sigue siendo un actor gravitante, en 2011 obtuvo el 18,36% de los votos como candidato a gobernador, saliendo segundo en la elección.

El caso de Entre Ríos es especialmente interesante porque dada la configuración que imposibilitaba la reelección hasta 2008, pareciera haber habido una ventaja oficialista de carácter discontinuo. Los dos partidos y liderazgos que habían ocupado el poder contaban con una ventaja al momento de la nueva elección. Una vez quebrado este esquema, y dada la gran distancia que separaba a los primeros dos contendientes del resto de los partidos en competencia, se magnificó la ventaja del peronismo.

La ocupación del Estado pareciera proveer ventaja en la forma de recursos, lo que debe ser estudiado en mayor profundidad. Además, la interacción con la dinámica electoral nacional puede contribuir a explicar tanto los triunfos como los fracasos del oficialismo a nivel provincial. Por último, debe tenerse en cuenta el entramado institucional que regula las elecciones, especialmente la reelección. La incorporación de esta norma parece haber afectado la sucesión al interior del peronismo y puede preverse que impactará sobre la equidad en la competencia electoral en el futuro.

---

<sup>5</sup> En Santa Fe, con la misma cláusula, pero con la boleta única por categoría, en las elecciones 2011 salió vencedora una lista de diputados distinta a la del partido del gobernador.

<sup>6</sup> El enfrentamiento con el gobierno comenzó con el conflicto agropecuario. Ver la sección 4.

### 3. Fuentes de la ventaja oficialista en Entre Ríos

La ventaja oficialista pueden provenir de diversas fuentes: del monopolio de los recursos públicos; de la visibilidad con que cuenta quien ocupa el poder ejecutivo; y del entorno socioeconómico, político e institucional. En esta sección se analizará el peso que tienen estos factores en la ventaja oficialista en Entre Ríos y los mecanismos mediante los cuales el oficialismo puede verse favorecido por ellos.

#### Monopolio de los recursos públicos

En la literatura que analiza los regímenes provinciales, los recursos públicos aparecen como uno de los principales elementos de reproducción de la predominancia del oficialismo, especialmente en distritos que dependen más fuertemente de recursos fiscales provenientes de la Nación y que se distribuyen discrecionalmente. Aunque con diferencias respecto de otros casos provinciales, en Entre Ríos también el sector público tiene un peso importante en la economía. Las formas en las que esto podría tener impacto sobre los resultados electorales son al menos tres: el uso del empleo público, los contratos del Estado con privados y la distribución de la pauta oficial.

#### Empleo público

De acuerdo con el análisis de Schiumerini (2013 de pronta publicación), en Entre Ríos, al aumento en la proporción de empleo público sobre la población económicamente activa (PEA), corresponde un aumento en la ventaja del oficialismo. Pero, ¿cómo se compone la masa de empleados públicos? ¿Cómo se da el mecanismo que vincula empleo público y ventaja oficialista?

Según datos oficiales correspondientes al año 2011,<sup>7</sup> Entre Ríos cuenta con una planta de 104.031 empleados públicos (transitorios y de planta permanente), de los cuales el 77,45% son empleados provinciales y el 22,55% trabaja para las administraciones municipales.

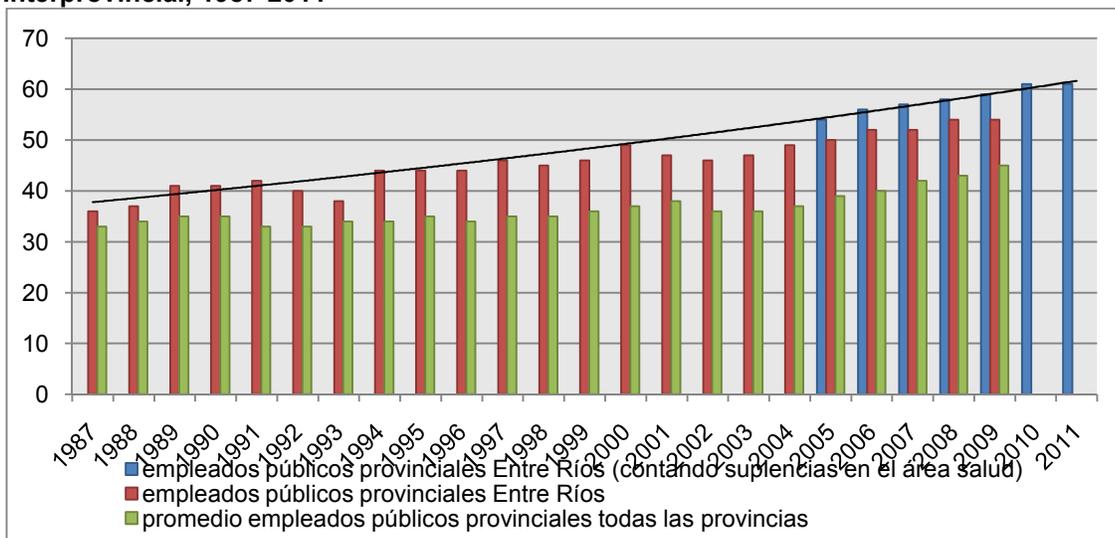
La masa de empleados representa el 8,28% de la población, lo que quiere decir que hay un empleado público (provincial o municipal) cada 13 habitantes. Los empleados constituyen el 22,42% de la población económicamente activa (PEA), el 24,36% del total de ocupados y el 11,29% de la población adulta en condiciones de votar. Dada esta configuración, las condiciones del empleo público tienen un fuerte impacto en la vida cotidiana de una porción significativa de la población y, consecuentemente, afectan la competencia electoral.

Si bien los datos globales no son comparables con el resto de las provincias argentinas porque no se cuenta con información de empleados municipales de la mayoría de las jurisdicciones (o las mediciones se refieren sólo a la planta permanente) sí es posible comparar los datos correspondientes a empleados provinciales.

---

<sup>7</sup> Existe una relativa dificultad para medir el empleo público en la provincia, dado que las series de datos son discontinuas y que los empleados públicos provinciales y municipales son relevados por diferentes organismos. Para este estudio se utilizaron datos del INDEC, de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Entre Ríos.

**Gráfico 7. Empleados públicos provinciales cada 1.000 habitantes, Entre Ríos y promedio interprovincial, 1987-2011**

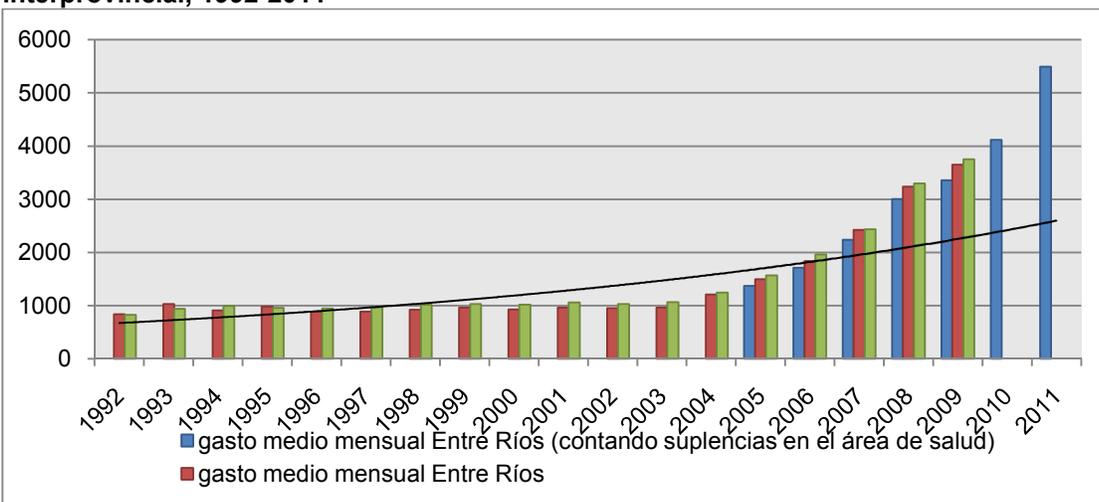


Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos obtenidos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Entre Ríos (noviembre 2012).

La comparación del **gráfico 7** muestra que Entre Ríos se encuentra entre las provincias con mayor número de empleados públicos provinciales por habitante y que la planta de empleados públicos provinciales ha aumentado a un ritmo mayor que la población, con picos en los años 1991, 1994, 2000, 2008 y 2011 (si se tienen en cuenta las suplencias en salud, relevadas en la columna azul).

La diferencia entre columnas roja y azul indica que las suplencias en el área de salud tienen un peso no menor -como lo confirman también las entrevistas realizadas- y que los datos de la serie histórica subestiman el número total de empleados.

**Gráfico 8. Gasto medio mensual por empleado provincial en pesos corrientes, Entre Ríos y promedio interprovincial, 1992-2011**



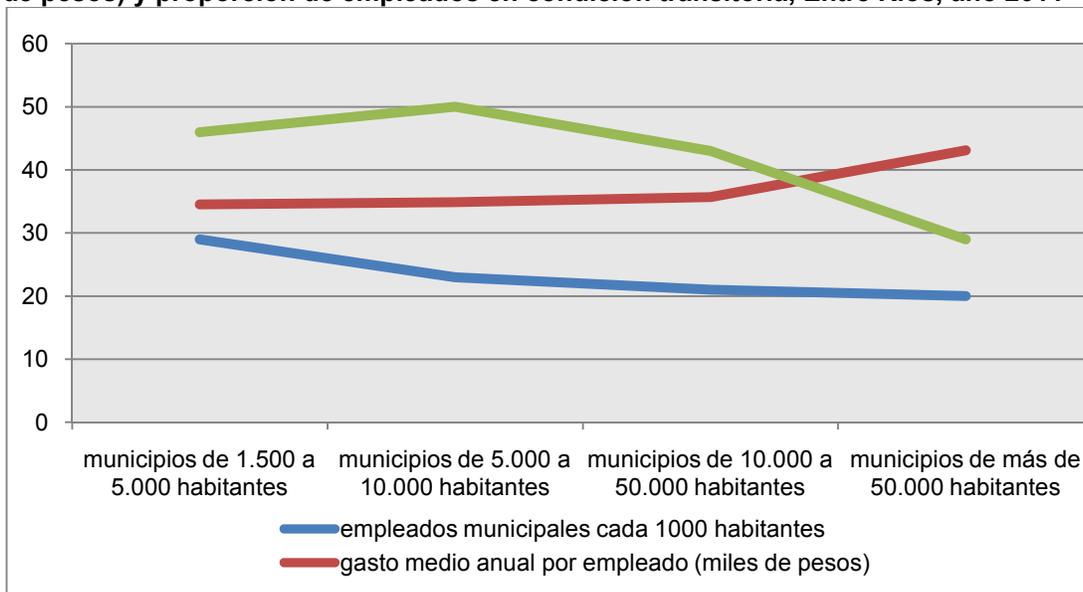
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación y del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Entre Ríos (noviembre 2012). Para algunos años faltan datos de algunas provincias, por lo que se realizaron proyecciones.

Como se percibe claramente en el **gráfico 8**, el gasto medio mensual por empleado en la provincia de Entre Ríos se encuentra por debajo de la media interprovincial y, si se tiene en cuenta a los suplentes del área de salud, este valor desciende aun más. En resumidas cuentas, la masa de empleados provinciales ha aumentado más que otras provincias, los salarios son más bajos y la transitoriedad laboral (que no puede ser captada fielmente en esta medición por falta de datos) es un rasgo sobresaliente en este distrito.

Respecto de la administración local,<sup>8</sup> en Entre Ríos hay 78 municipios (distritos con más de 1.500 habitantes) y 153 juntas de gobierno (distritos más pequeños, que pasarán a llamarse comunas). Los municipios tienen empleados propios y, desde la reforma constitucional de 2008, participan del régimen de coparticipación que había sido consagrado por la Constitución Nacional de 1994. Hasta el momento, las juntas de gobierno son organismos *ad honorem*, no tienen empleados y dependen económicamente de la administración provincial.

La mayor parte de la población se concentra en cuatro municipios: Paraná, Concordia, Gualeguaychú y Concepción del Uruguay. El resto se distribuye en 17 municipios de entre 10.000 y 50.000 habitantes; 13 de entre 5.000 y 10.000 habitantes; y 44 de menos de 5.000 habitantes. Como se ve en el **gráfico 9**, las características del empleo público cambian de acuerdo al tamaño del municipio.

**Gráfico 9. Empleados municipales cada 1.000 habitantes, gasto medio anual por empleado (en miles de pesos) y proporción de empleados en condición transitoria, Entre Ríos, año 2011**



<sup>8</sup> La provincia utiliza el sistema de ejidos no colindantes para sus municipios, por lo que existen territorios no organizados en los intersticios entre municipios y juntas de gobierno. La población servida por los mismos es menor a la población total.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos provistos por la Dirección General de Relaciones Municipales del Ministerio de Economía y Hacienda de Entre Ríos (noviembre 2012).

La incidencia del empleo público municipal es más alta en los distritos más pequeños, donde hay 29 empleados municipales cada mil habitantes, mientras en los municipios más grandes esta cifra desciende a 20. Como la mayor parte de los empleados públicos provinciales se concentra en las ciudades más grandes, se estima que el empleo público en términos globales (provincial y municipal) tiene el mismo o más peso en los distritos grandes que en los distritos pequeños. El gasto medio por empleado es más alto en los distritos más grandes que en los más pequeños, y esto se explica porque en estos últimos la proporción de empleados en condición transitoria es mayor.

Al comparar más en detalle los municipios, se verifican diferencias significativas. Según datos de 2010, mientras en Paraná había 23 empleados municipales cada 1000 habitantes, con un gasto medio anual por empleado de 40 mil pesos, en Concordia la cifra era de 14 empleados cada 1000 habitantes, con un gasto medio anual por empleado cercanos a los 48 mil pesos. En los distritos pequeños, el relevamiento muestra que la cantidad de empleados oscila entre 16 y 181 por municipio. Hay municipios en los que hay un empleado cada 50 habitantes y otros en los que hay un empleado cada 10 habitantes.

El crecimiento continuo de la planta de empleados públicos, las diferencias salariales y de dotación en los diferentes municipios y la precariedad en las condiciones laborales de una porción no menor de ellos, parecería indicar que el empleo público es un recurso utilizado por los gobiernos municipales y provinciales para fines distintos de la provisión de servicios a los habitantes. Cabe interrogarnos entonces cómo se utiliza el empleo público en la provincia y si este recurso provee una ventaja electoral al oficialismo.

Según la literatura especializada, el otorgamiento de fondos públicos en la forma de empleo podría impactar positivamente sobre los votos al oficialismo a través de dos mecanismos. Por un lado, los votantes en un distrito electoral determinado realizarían un cálculo instrumental orientado a maximizar sus ingresos en el corto plazo, por lo que el gobernante que busca la reelección y que intenta que su partido triunfe electoralmente ofrecería contrataciones a cambio de votos. Por otro lado, el votante podría buscar no la maximización de su ingreso en el corto plazo sino la reducción de riesgos en el mediano y largo plazo. El empleo público serviría como un "seguro", manteniendo cautivo a un conjunto de votantes que temen por lo que pueda ocurrirles si triunfa la alternativa.

En el caso de Entre Ríos, estas lógicas de intercambio de corto y largo plazo entre gobernantes y votantes operan de manera compleja. El voto se encuentra condicionado, además de por el otorgamiento de un beneficio salarial, por el flujo de otros beneficios particulares y protecciones que son provistos a través de los canales generados principalmente por las estructuras gremiales. Se da por lo tanto una relación triangular entre empleados-votantes, gremios-partidos, y empleadores-gobiernos, que en los últimos años se ha desequilibrado, magnificando la ventaja con que cuenta el poder ejecutivo en la competencia electoral.

Los principales gremios de empleados públicos en la provincia son la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), de carácter no partidista, históricamente el gremio más importante; la Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN), que comenzó a desarrollarse a mediados de la década del 80' ligada fuertemente al PJ y que hoy disputa la representación con ATE; y varios gremios más pequeños, en varios casos cercanos a la oposición, entre los que se destaca la

Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos (AGMER). También existen multiplicidad de agrupaciones gremiales municipales, con diferente ligazón respecto del oficialismo.

En ciertos casos, el crecimiento de estas organizaciones se debió al obtención de contrataciones por la actividad de campaña que desarrollaban para una fuerza política, lo que a la vez fortalecía su propia acción sindical, les permitía otorgar beneficios y sumar afiliados, lo que los hacía más gravitantes para los gobiernos. En otros casos, los sindicatos menos asociados a la actividad política partidaria han negociado mejores condiciones para sus afiliados (centrados en la estabilidad laboral de suplentes, por ejemplo, o la sanción de legislación)<sup>9</sup> a cambio de no combatir las incorporaciones de nuevos empleados para fines políticos.

Varios legisladores provinciales son representantes gremiales, por lo que poseen mayor gravitación por su posición institucional y su cercanía a la fuente de los recursos provinciales. Puede suponerse que integran listas de candidatos, entre otras razones, porque cuentan con una estructura organizada para desarrollar actividades y distribuir recursos en momentos electorales, y puede constituirse en referente de una porción del electorado que obtiene recursos de manera particular a través de su intermediación.

El empleo público, en el marco de este vínculo organizacional entre gremios y gobierno, es un factor que parece operar a favor de una mayor ventaja del oficialismo. El gobierno alimenta una estructura sindical estatal para facilitar el flujo de recursos, y el gremio articula las demandas de sus afiliados (los representados) con la obtención de poder político. En este esquema, una parte importante de los recursos humanos estatales no desempeña tareas para el la totalidad de los habitantes –o no solamente- sino que forma parte de una estructura organizacional que se vincula pragmáticamente con el poder político en los momentos de campaña, movilizándolo a los votantes, comunicando la propuesta electoral, haciendo llegar recursos a votantes particulares.

Los datos históricos permiten concluir que el empleo público fue utilizado por diversos oficialismos, en distintos momentos en el tiempo y en variados espacios institucionales. Cabe preguntarse entonces por qué en la actualidad la ventaja del oficialismo es tan superior a aquélla del pasado. Una posible respuesta es que la propia dinámica de la competencia política, al alternar entre gobiernos de diverso color político, había consolidado estructuras gremiales paralelas, es decir que cada espacio político (radicalismo y peronismo) había dispuesto de este tipo de recursos, que dotaban de permanencia a empleados y afiliados de diversa pertenencia política en el Estado. Por lo tanto, el empleo público no constituía una ventaja para un actor en particular, sino para dos actores. Esto neutralizaba la ventaja de uno sobre el otro pero les ofrecía a ambos una ventaja significativa sobre el resto de los competidores.

Al debilitarse el poder estatal de uno de dos principales actores políticos, los sindicatos se encuentran con un solo polo con el que vincularse, por lo que se fortalece una de las estructuras sindicales (la cercana al oficialismo), se debilita la estructura opositora, y la estructura sindical que no había tenido pertenencia partidaria clara se ve en la necesidad de acercarse al oficialismo ante la cada vez menor probabilidad de que surja una alternativa. Es así cómo la dinámica del empleo público es un resultado del debilitamiento de la competencia política y a la vez se convierte en la fuente de una ventaja exponencial dada a quien ocupa el gobierno.

---

<sup>9</sup> El empleo público es regulado por ley 9.755, sancionada el 4 de enero de 2007. La misma fue modificada a fines de 2007, durante el fin de la gestión de Busti, mediante la Ley 9.811. Urribarri, mediante el decreto 2.217, la reglamentó el 13 de julio de 2012.

### **Otros usos de los recursos públicos: contratos y pauta oficial**

El empleo público no es el único mecanismo por el cual un gobierno utiliza recursos del Estado para favorecer su posición. También deben tenerse en cuenta los modos de contratación de obras y licencias que implican una asociación entre los gobiernos y diversas empresas. Las empresas pueden aportar capitales para las campañas a cambio de acciones que los favorezcan, o al invertir en medios de comunicación pueden acrecentar o disminuir la visibilidad e imagen positiva de un actor, o pueden ejercer influencia en un medio como anunciantes, ya que éstos dependen de esta pauta para su supervivencia.

Otro uso de los recursos estatales que se vincula también con los medios de comunicación es la distribución de la pauta oficial. La pauta oficial puede contribuir a acrecentar la ventaja del oficialismo por sobre las fuerzas políticas opositoras principalmente por dos vías: gracias al espacio publicitario que puede comprar con fondos públicos, logra aparecer en los medios con más asiduidad y ser más conocido por los votantes; y, como gran anunciante en los medios de comunicación locales, puede incidir en lo que éstos informan, ya que existe la amenaza latente de que el gobierno quite la pauta oficial a aquellos medios que sean opositores.

Muchos medios de comunicación provinciales cuentan con una importante fuente de ingreso en la pauta oficial, y pueden verse desincentivados a hacer críticas al gobierno. Esto no implica que haya acciones deliberadas del gobierno o amenazas de quita de pauta, sino que las conducciones de los medios de comunicación prefieren auto limitarse, o temen no sólo por la pérdida de pauta oficial sino por la pérdida de anunciantes privados ligados al gobierno.

Indagar en estas dimensiones del uso de los recursos públicos es más arduo, ya que no se dispone de suficientes datos estadísticos. Como se verá en la próxima sección, el abordaje a partir de la revisión del mapa de medios en la provincia contribuye en parte a salvar estas deficiencias.

### **Visibilidad**

Además del uso de recursos públicos, la ventaja del oficialismo deriva de que éste es más visto que otros actores y de que se percibe al ejecutivo provincial como responsable de las políticas públicas. Esta mayor visibilidad puede deberse a tres factores: la distribución de información pública a través de los medios de comunicación; la extensión de la infraestructura estatal y la provisión de servicios directos; y la asociación de toda política pública (municipal, provincial y nacional) con la figura del gobernador.

### **Medios de comunicación**

Entre Ríos ha tenido tradicionalmente un esquema plural de prensa escrita, con diarios de diversas extracciones políticas asentados en distintos puntos del territorio.<sup>10</sup> Pero en los últimos años se ha registrado un drástico cambio en el esquema de medios gráficos y audiovisuales que parece incidir significativamente en la ventaja oficialista actual.

Una consecuencia algo tardía del debilitamiento de la UCR en la provincia ha sido la pérdida de uno de los recursos principales con que cuenta cualquier partido político moderno para difundir

---

<sup>10</sup> Ver [www.academiaperiodismo.org.ar/publicaciones/Elperiodismodeentrierios.pdf](http://www.academiaperiodismo.org.ar/publicaciones/Elperiodismodeentrierios.pdf)

sus ideas: la prensa. La no reconversión de las estrategias de comunicación de la prensa escrita para adaptarse a nuevos canales de comunicación –especialmente internet- y el cambio de dueños de varios diarios han dado oportunidad a otros actores de hacer uso de estos espacios.

El primer ejemplo es “El Diario”, la publicación más importante de la ciudad de Paraná, que pertenecía a la familia Etchevehere -una familia radical de larga tradición en la provincia-. Dos accionistas se desprendieron del 60% de las acciones en 2010, vendiéndolo al Walter Roberto Grenón (dueño de Red Mutual), mientras los Etchevehere seguían controlando el 40%. Recientemente la composición accionaria ha vuelto a modificarse. En la actualidad es claramente perceptible su cercanía al oficialismo.

Algo similar ha ocurrido con “El Herald” de la ciudad de Concordia, un diario radical fundado en 1915, que fue vendido en 2010 a un grupo inversor vinculado al Casino de Victoria. Había sido dirigido por Carlos Lieberman durante 50 años. Otra transformación significativa fue la aparición del diario UNO, que también está presente en Mendoza y Santa Fe, y que pertenece al grupo Vila-Manzano. Hoy es uno de los dos principales diarios en cuanto a tirada en la provincia.

Existen otras publicaciones de análisis que presentan voces disidentes, pero que no cuentan con la difusión que un diario impreso ofrece y se publican con menor periodicidad. Estas publicaciones no son leídas más que por el público especializado y no tienen fuerte peso en el público en general, a no ser porque un diario tome alguna de las investigaciones y las publique o porque uno de sus columnistas sea invitado a escribir en uno de esos diarios.

Todos estos cambios han redundado en una reducción de la pluralidad ideológica de la prensa escrita provincial. Además, la prensa nacional, que en otras provincias tiene gran gravitación y contrapesa el sesgo oficialista de la prensa provincial, en Entre Ríos tiene poca circulación. Los diarios Clarín, Página 12 y La Nación son leídos en medios especializados (los políticos, periodistas, etc.) y no cuentan con una gran circulación en la provincia.

Las radios AM y FM, que son muy escuchadas en toda la extensión de la provincia, continúan mostrando una variedad de voces, y en parte se repiten emisiones metropolitanas como Radio Continental y Radio Mitre. En cada zona se escuchan radios como la LT14 de Paraná, FM Litoral, La Voz de La Paz, LT15 de Concordia, LT11 de Concepción del Uruguay, LT41 de Gualeguaychú, entre otras. Un número importante de emisoras es estatal, pero no ha habido grandes variaciones respecto del pasado.

Los canales de televisión locales reproducen parcialmente la programación de canal 11 y 13 de Buenos Aires, aunque los programas de magazine o noticias provinciales atenúan las orientaciones concebidas como oficialismo y oposición en otros distritos. Todos los canales de televisión se encuentran vinculados a diarios y radios AM y FM. La televisión por cable y satelital también balancea las voces, especialmente las cadenas de noticias. Pero hay escasos datos sobre la penetración de la televisión paga en los hogares entrerrianos.

Otro cambio a verificar, que es patente tanto en la provincia de Entre Ríos como en otros distritos, es la creciente nacionalización de las empresas que controlan los medios de comunicación y la diversificación de las actividades de dichas empresas. Al encontrarse los intereses de estos medios en otros niveles, sus relaciones con el gobierno nacional o con los gobiernos de otras provincias afectan sus estrategias y el tipo de noticias que deciden publicar.

Por último, un elemento que implicó una transformación en el vínculo entre medios de comunicación y poder político es el borramiento de las fronteras ideológicas que separaban al peronismo del radicalismo. Esto se ha dado tanto en la relación entre el gobierno provincial con las

intendencias (como veremos en el próximo apartado) como en el vínculo con los medios de comunicación. Varios actores políticos sostienen que en el pasado, si bien había una relación afable con las gerencias de medios de comunicación con orientaciones diferentes, no existía la posibilidad de pedirles a unos y otros que “hablaran a favor” del gobierno si eran opositores. Se daba por hecho que unos eran “peronistas” y otros “radicales”, y dichas fronteras ideológicas no se atravesaban. Pero en los años recientes, pareciera las relaciones tienen un carácter menos ideológico.

En resumen, la presencia de la publicidad oficial y la dependencia que de ella tienen los medios de comunicación parece contribuir a acrecentar la visibilidad del gobierno, otorgándole a éste una ventaja que otros actores no tienen por carecer de los recursos con que cuenta el Estado. Además de ello, el debilitamiento del radicalismo en la última década ha tenido implicancias también en cuanto a la reducción de la pluralidad de medios de comunicación, por lo que la oposición dispone de menos espacios para expresarse y comunicar sus propuestas, lo que implica una ventaja adicional para el oficialismo provincial porque le brinda no sólo mayor visibilidad frente a los electores sino también una mayor imagen positiva.

### **Provisión de servicios directos y movilización territorial**

La ventaja del oficialismo puede derivar también de la provisión de servicios directos a los habitantes de la provincia y de la capacidad de movilización territorial a través de la estructura estatal. Mientras las estructuras partidarias se debilitan tanto por la pérdida de confianza de los ciudadanos como por no encontrarse al amparo del Estado, el Estado ocupa el lugar de la organización partidaria en la movilización de recursos, genera de lealtades y relaciones de autoridad. La mayor permanencia en el poder, que brinda la posibilidad de utilizar la organización estatal para consolidar la posición propia, redundará en una ventaja electoral creciente que favorece a quien ocupa el Estado y debilita a quien no lo ocupa.

En la provincia de Entre Ríos, tanto el PJ como la UCR han estado presentes en todas las localidades. Pero desde 2003 se registra una disminución de la presencia de la segunda fuerza en muchas de ellas, y aunque aún retiene una cantidad apreciable de intendencias y posee comités y afiliados, su estructura no es capaz de penetrar en toda la provincia como en el pasado.

El esquema de municipios y juntas de gobierno también ha favorecido el control que ejerce el Estado provincial sobre el territorio. Hasta 2008 los municipios no participaban de un esquema de coparticipación, por lo que todos los recursos eran controlados por la provincia. Además, las juntas de gobierno eran coordinadas por el poder ejecutivo provincial, y hasta la actualidad no disponen de recursos propios. Las estructuras locales, por lo tanto, se encuentran en su mayoría altamente imbricadas con el Estado provincial, aun si en términos normativos en los últimos años ha aumentado la autonomía.

El grado de importancia que adquiere la presencia del Estado en el territorio para dar ventaja al oficialismo depende, entre otros aspectos, de la complejidad de la trama social existente, del modo en que se distribuye la población provincial, y de la dificultad o facilidad con la que se accede a diversos lugares. Cuanto más difícil sea el acceso y más dispersa se encuentre la población, es esperable que el aparato estatal, presente en los puntos más recónditos y con llegada directa a los ciudadanos, implique una mayor ventaja para el oficialismo por sobre los opositores, que carecen de los recursos para estar presentes y hacerse visibles.

### **El gobernador como responsable de las políticas públicas**

En el apartado anterior nos referíamos a la visibilidad en tanto estructura organizacional del Estado. Pero otra dimensión de la visibilidad del oficialismo es que es el gobernador quien es percibido como responsable de todas las políticas públicas.

Además de las características del régimen de gobierno local ya mencionadas, las relaciones del gobernador con el territorio provincial han cambiado en los dos últimos períodos. En el pasado, los senadores provinciales (y también los diputados, aunque en menor medida)<sup>11</sup> representaban al Estado provincial en el territorio. Eran los legisladores los que mantenían el vínculo entre los departamentos y la administración provincial, los que organizaban las campañas y hacían llegar los recursos a sus distritos. Por ello, poseían un poder de negociación mayor con el gobernador y disponían de diversas herramientas para administrar recursos desde sus posiciones en la cámara alta.

En el último período, la gobernación ha saltado dichas mediaciones y se ha puesto en contacto con el electorado local más directamente, ha quitado recursos a los senadores y éstos son más dependientes del poder ejecutivo. En la actualidad, la distribución de recursos se encuentra más centralizada y el resto de los actores (entre ellos, el contingente oficialista en la legislatura) ha perdido parte de su poder de negociación.

Aunque la visibilidad del gobernador ha aumentado y su imagen personal es más fácilmente asociada a las acciones que se emprenden en distintos puntos del territorio entrerriano, hay una fuerte percepción de que es el gobierno nacional el responsable de estos avances. La visibilidad parece interactuar con la tendencia nacional a la que nos referiremos más adelante.

### **Interacción con el entorno socioeconómico, político e institucional**

El uso de los recursos públicos (especialmente a través del empleo público) y la visibilidad pueden ser fuentes de la ventaja oficialista dependiendo del contexto en que se dé el juego político. La distribución y características de la población, la situación económica y fiscal y el contexto político e institucional pueden acentuar o reducir la brecha entre el gobierno y la oposición al momento de competir electoralmente.

### **Indicadores económicos y sociales**

Analizar las características de la población y la actividad económica de la provincia es útil, en primer lugar, porque el uso de los recursos públicos tiende a adquirir mayor importancia en contextos de menor desarrollo económico, peores condiciones de vida de la población y mayor dependencia del sector público; en segundo lugar, porque es esperable que la mayor visibilidad con que cuenta un gobernador en contraste con los candidatos opositores se acreciente si la población se encuentra aislada, dispersa, incomunicada y es muy costoso para otros actores llegar a distintos puntos del territorio.

La provincia de Entre Ríos tiene 1.235.994 habitantes (el 3,1% de la población del país), y una densidad poblacional de 15,7 habitantes por m<sup>2</sup>. La mayor parte de la población se distribuye en

---

<sup>11</sup> Antes de la implementación de las primarias, los pre candidatos a diputados provinciales debían ganar en sus respectivos distritos de origen para conformar la lista.

cuatro aglomerados urbanos principales, ubicados en diferentes regiones de la provincia: Paraná (27,5%), Concordia (13,8%), Gualeguaychú (8,9%) y Concepción del Uruguay (8,1%). Estas ciudades son circundadas por el “interior gringo” agrícola-ganadero.

Si bien el departamento de Paraná es el más poblado, los habitantes se encuentran poco concentrados, por lo que no es suficiente con vencer en uno o dos distritos para ganar la elección. Se requiere de la combinación de apoyos obtenidos en diversos departamentos, y para ello son necesarios recursos organizacionales adecuados a las características productivas, sociales y culturales de cada región. Aunque es difícil llegar a toda la población, el costo no es demasiado alto (es decir, no es privativo del Estado el acceso al territorio), dado que los poblados se encuentran próximos unos de otros y la mayoría de los habitantes se encuentra comunicada e informada a través de caminos y medios de comunicación.

El desarrollo de dos estructuras partidarias fuertes (PJ y UCR), ligadas a la ocupación del Estado, da cuenta de que el acceso al poder es costoso en términos de desarrollo territorial (no muchas fuerzas políticas logran expandirse en todo el territorio, factor necesario para ganar las elecciones) y al mismo tiempo no es privativo del Estado provincial este acceso (los recursos estatales provinciales cuentan pero una estructura política puede sobrevivir sin ocupar el ejecutivo provincial, aunque no por demasiado tiempo).

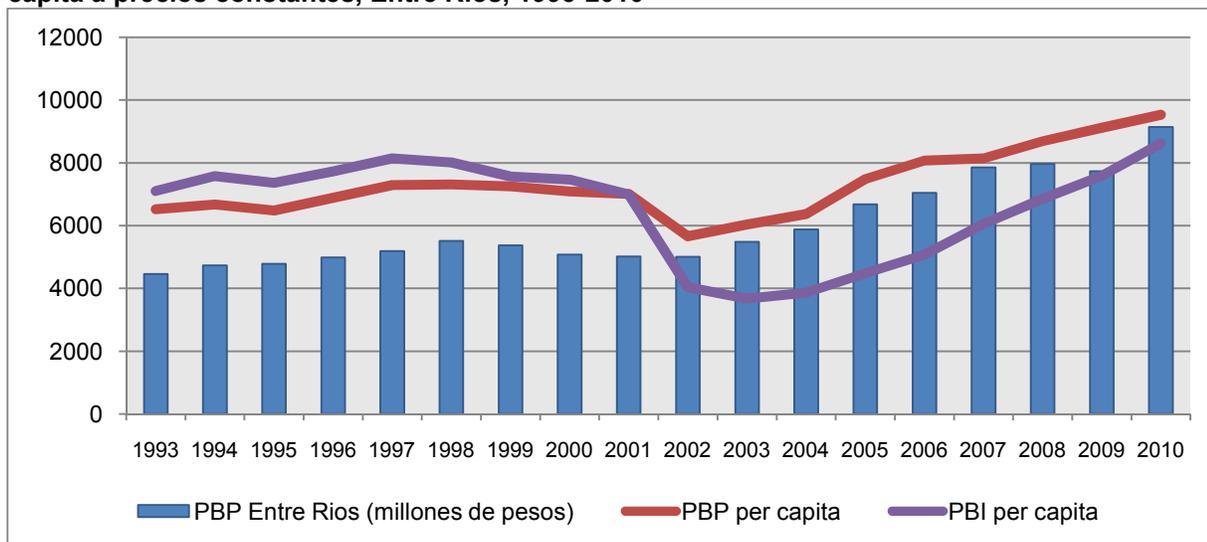
De acuerdo con datos de 2010, el producto bruto provincial (PBP) de Entre Ríos representa el 2,4% del Producto Bruto Interno (PBI) del país.<sup>12</sup> La economía entrerriana se basa primordialmente en la producción agrícola-ganadera (24,1% del PBP en 2010), seguida por el comercio (19,3%), y en menor medida la industria, (9%), la administración pública (8,2%) y la construcción (7,6%). La actividad productiva se distribuye territorialmente, ya que existen 6 parques industriales y 17 áreas industriales en operación, siendo los más desarrollados los de Gualeguaychú, Concordia y Paraná.

En las costas del Río Uruguay, de desarrollo más diversificado, se verifica un importante nivel de activismo político. De esta región provienen los tres liderazgos principales de la provincia (Montiel, Busti y Urribarri). En 2004 la población de Gualeguaychú y Colón se movilizó para oponerse a la construcción de una planta celulosa en Uruguay, y mantuvo bloqueado el paso al puente que comunica con la localidad de Fray Ventos. El cese del corte se decidió por votación directa de los asambleístas. En marzo de 2008, los asambleístas autoconvocados de Gualeguaychú (no afiliados a las asociaciones de productores) –con el protagonismo de Alfredo de Angeli, dirigente local de la Federación Agraria Argentina- junto con las organizaciones del “campo”, tuvieron gran protagonismo en el conflicto agropecuario.

---

<sup>12</sup> Los datos corresponden al informe de producto bruto provincial a precios corrientes publicado por la Dirección General de Estadística y Censos de Entre Ríos.

**Gráfico 10. Producto Bruto Provincial (en millones de pesos) y Producto Provincial e Interno per capita a precios constantes, Entre Ríos, 1993-2010**

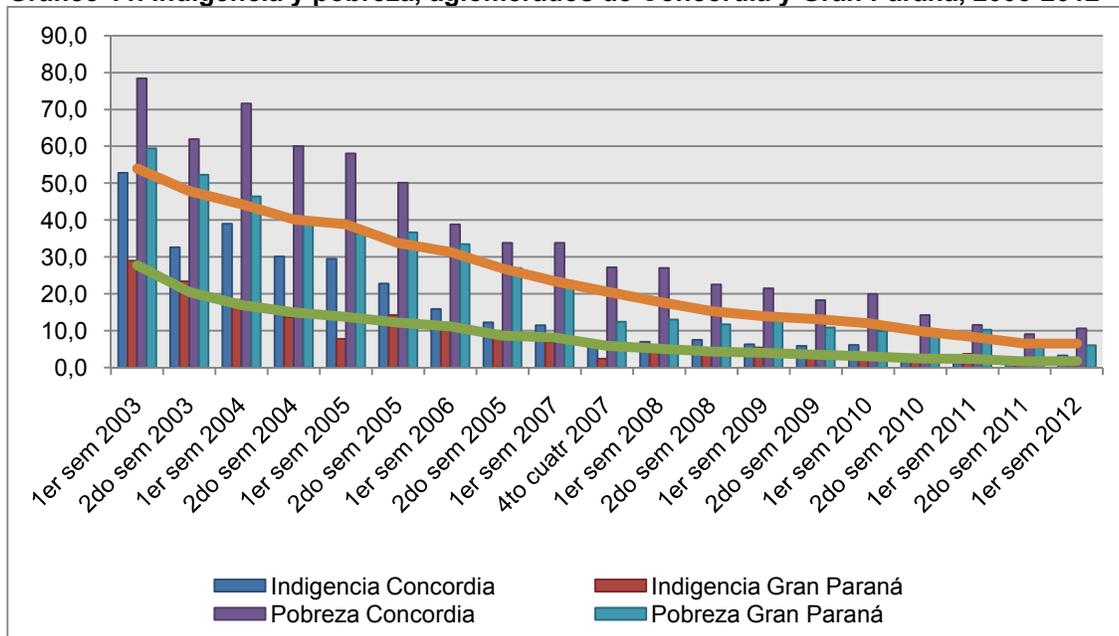


Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos de la Dirección de Estadísticas de Entre Ríos, INDEC, Banco Mundial (diciembre 2012).

Como se percibe en el **gráfico 10**, El PBP de Entre Ríos ha crecido (a precios constantes) un 82,4% respecto del año 2002 y un 104,8% respecto del año 1993. A partir de la devaluación, el sector agroexportador ha tenido un relativo aumento en su participación del PBP provincial, al igual que el comercio, mientras que la actividad industrial ha reducido su participación del total, creciendo a tasas más bajas que otras actividades productivas y de servicios.

No se registran mediciones de distribución del ingreso para la provincia, pero sí se cuenta con datos referidos a indigencia y pobreza correspondientes a los aglomerados urbanos más importantes de la provincia (Gran Paraná y Concordia). En el **gráfico 11**, estos datos son comparados con los obtenidos para el nivel nacional.

**Gráfico 11. Indigencia y pobreza, aglomerados de Concordia y Gran Paraná, 2003-2012**

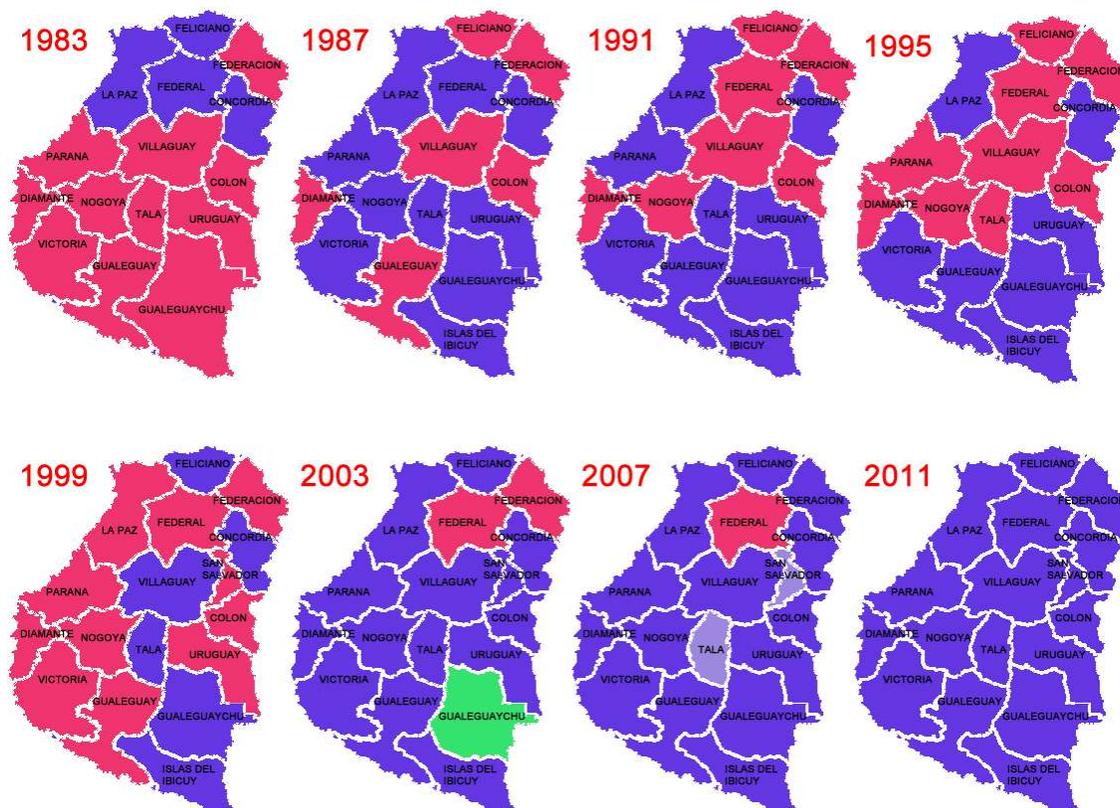


Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos del INDEC (diciembre 2012).

La incidencia de la pobreza e indigencia es mayor en Concordia que en Paraná, y los índices de pobreza en Concordia se mantienen por encima de la media nacional aún en la actualidad, lo que sugiere que el peso de la distribución de recursos públicos de tipo particularista puede tener mayor peso en dicha localidad. En cuanto a los distritos pequeños, que no son considerados en estas estimaciones, hay algunos aislados con importantes necesidades y dependencia del Estado central y otros establecidos como colonias con una actividad productiva autónoma y mayor desarrollo local.

No se cuenta con series por departamento para la elección a gobernador, pero las elecciones a senadores pueden ser ilustrativas de las diferencias territoriales y de las distintas combinaciones de éxitos electorales a lo largo del tiempo, de acuerdo al argumento antes presentado sobre los modos de llegada de las organizaciones políticas al territorio.

**Gráfico 12. Elección de senadores por partido y Departamento, Entre Ríos, 1983-2011**

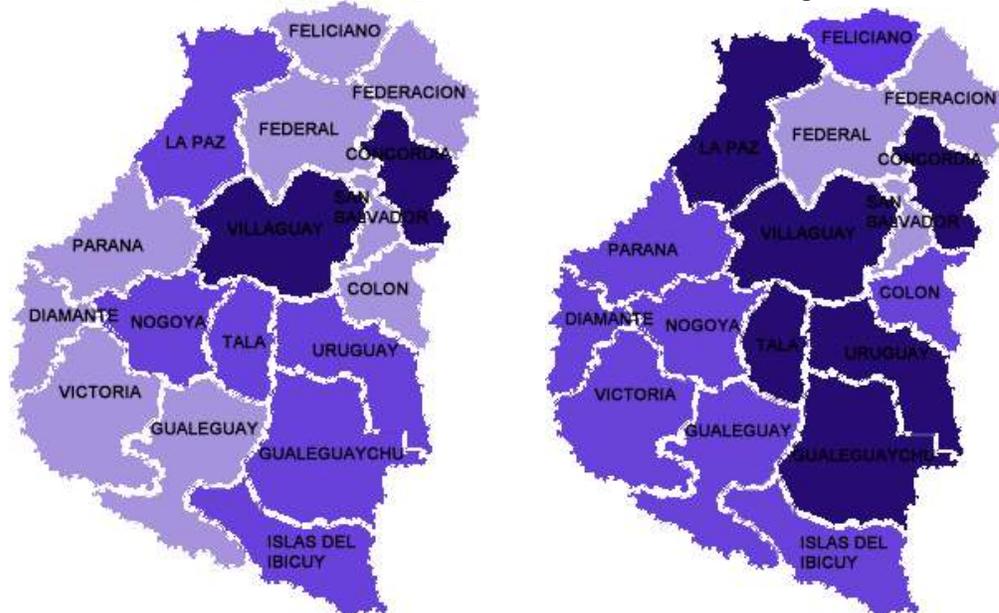


Fuente: CIPPEC, sobre la base de *Atlas Electoral* (Tow, 2012) y Dirección General de Informática de Entre Ríos (noviembre 2012).

En el **gráfico 12**, el color violeta muestra las senadurías ganadas por el PJ (frentes y alianzas); el color fucsia da cuenta de las senadurías ganadas por la UCR (frentes y alianzas); el color lila las senadurías del Frente para la Victoria (FPV); y el color verde la senaduría de Nuevo Espacio Entrerriano.

De todos los departamentos, los únicos en los que siempre triunfó el mismo partido son el de Islas del Ibicuy (creado durante la gobernación de Montiel) y Concordia, donde el PJ ganó todas las elecciones (lugar de origen de Busti y Urribarri, que fue intendente de General Campos, antes de que pasara a formar parte del nuevo Departamento de San Salvador, creado durante la gobernación de Busti). En otros distritos vencieron repetidamente candidatos radicales hasta que se produjo un cambio (Villaguay hasta 1999, Colón y Diamante hasta 2003, Federación hasta 2007), otros alternaron igual que las elecciones provinciales y nacionales (Victoria y Uruguay), y otros tuvieron trayectorias más erráticas.

**Gráfico 13. Porcentaje de votos y márgenes de victoria elecciones a gobernador, Entre Ríos, 2011**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de *Atlas Electoral* (Tow, 2012) y Dirección General de Informática de Entre Ríos (noviembre 2012).

El **gráfico 13** muestra a la izquierda los porcentajes de votos obtenidos por el oficialismo sobre total de votos válidos, en orden creciente por color (lila claro de 40 a 50 % de los votos; violeta de 50 a 60% de los votos y violeta oscuro más de 60% de los votos). El mapa de la derecha muestra los márgenes de victoria en escala ascendente: de 10 a 20%, de 20 a 30% y de más de 30% de margen sobre el segundo. Mientras en algunos distritos el gobernador fue reelecto con mucha diferencia respecto del segundo, otros distritos son más más competitivos.

En resumen, el sector público tiene un peso importante en la economía, pero ésta también tiene un desarrollo productivo primario y derivado activo que parece incidir en el nivel de activismo político. Las diferencias en los índices de pobreza, vinculados a los márgenes electorales, dan indicios de que en departamentos donde una porción importante de la población depende de la ayuda estatal se refuerza la ventaja electoral del oficialismo. La provincia, al no tener a su población concentrada, requiere de mayores recursos para llegar a todos los puntos del territorio, lo que significa que es costoso llegar a los votantes, pero las distancias no son tan largas. El que ocupa el Estado tiene una ventaja, y existen barreras de entrada relativamente altas para nuevos actores.

### Entorno político nacional

En Entre Ríos desde la reforma de 1912 los resultados electorales provinciales han coincidido con los resultados nacionales, y todos los actores políticos y analistas sostienen la idea de que los triunfos y derrotas se deben en gran medida a la “ola nacional”. Por ello es preciso preguntarse si la ventaja que pareciera detentar el oficialismo provincial no soslaya el hecho de que la competencia nacional condiciona fuertemente los resultados electorales en Entre Ríos.

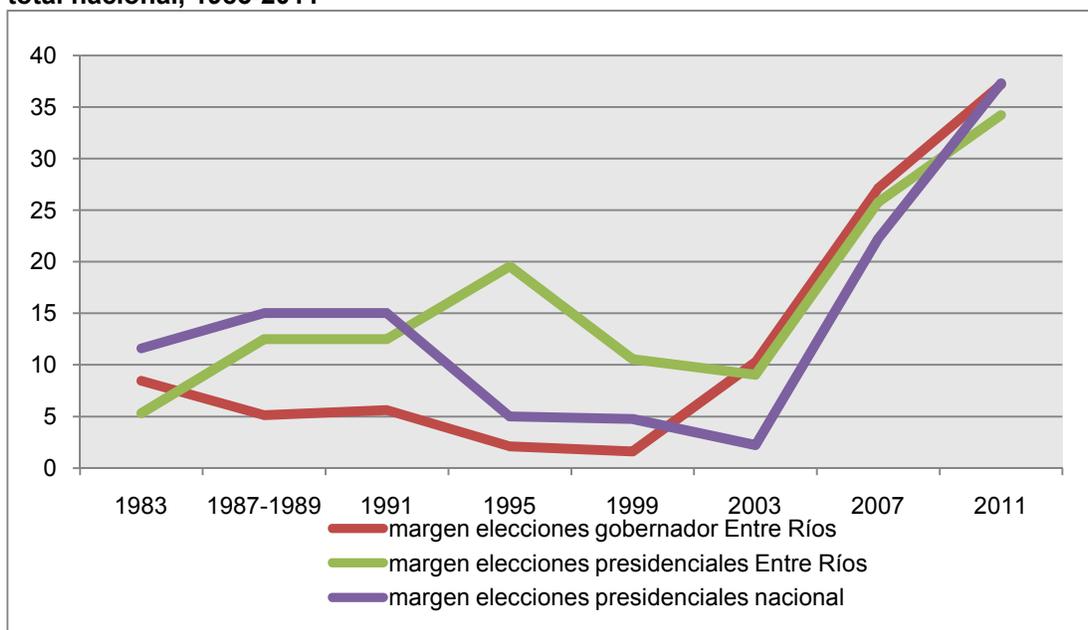
**Cuadro 5. Comparación de la victoria oficialista en elecciones a gobernador en Entre Ríos y en elecciones nacionales, 1983-2011**

Año	Cand. ganador	Partido/Alianza Pcial. ganador	Victoria ofic.	Partido/Alianza Nacional ganador	Victoria ofic.	=	≠
1983	Montiel	UCR	-	UCR	-	=	=
1987	Busti	Fte. Just. Entr. (PJ)	No	1987 PJ 1989 FJP (PJ)	No	=	=
1991	Moine	Fte. Just. Entr. (PJ)	Si	(dip.) PJ	Si	=	=
1995	Busti	Fte. Just. Entr. (PJ)	Si	PJ	Si	=	=
1999	Montiel	Alianza(UCR/Frepaso)	No	Alianza(UCR-Frepaso)	No	=	=
2003	Busti	PJ	No	FPV	S/D	=	=
2007	Urribarri	Al. FJPV (PJ)	Si	FPV (PJ)	Si	=	=
2011	Urribarri	Al. FJPV (PJ)	Si	FPV (PJ)	Si	=	=

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

Como surge del análisis del **cuadro 5** y de los testimonios extraídos de las entrevistas, la “ola nacional” parece acompañar el porcentaje de votos recibidos por el oficialismo cuando no hay un cambio de color político en el plano nacional. Eso explica también que detrás de los liderazgos personales parece haber otros factores condicionantes de la elección. Por otro lado, y de manera más significativa, una tendencia opositora nacional puede impulsar a la oposición a rebatir al oficialismo provincial.

**Gráfico 14. Evolución del margen de victoria en la elección a gobernador y a presidente, Entre Ríos y total nacional, 1983-2011**



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

El **gráfico 14** muestra que los márgenes de victoria en las elecciones a gobernador y presidente en Entre Ríos son prácticamente coincidentes desde 2003 en adelante, es decir que la ventaja del oficialismo provincial es consistente con la ventaja del oficialismo nacional. En la última década, las tres tendencias tienden a converger, señalando tal vez una mayor “nacionalización” de la competencia electoral.

El elemento nacional parece explicar al menos dos casos que contrastan las predicciones referidas a la ventaja del oficialismo. En el primer caso, en la elección de 1987, el triunfo del peronismo pareció más bien impulsado por la recuperación del peronismo a nivel nacional, y no solamente por el liderazgo personal de Busti. En el segundo caso, en la elección de 1999, podía esperarse que Busti designara a un sucesor triunfante, así como había hecho en 1991, y que éste fuera electo. Pero fue electo el candidato de la Alianza, con fuerte impulso de la campaña nacional.

De acuerdo a lo extraído en las entrevistas, hay varios mecanismos causales por los que el entorno político nacional incidiría en la política provincial. El primero de ellos se refiere al cálculo de los votantes y depende del modo en que el ejecutivo nacional distribuye recursos a las provincias. En aquellos distritos más necesitados de recursos provenientes del ámbito nacional, históricamente ha tenido un peso importante el hecho de que el gobierno provincial sea cercano al gobierno nacional, pues esto implicaría que más recursos en forma de obras, subsidios y otro tipo de asistencias se volcaran a la economía provincial. Pero esto no es así sólo en la provincias más dependientes y con baja recaudación fiscal, sino que se verifica también en distritos en los que, si bien existe desarrollo autónomo, el nivel de gasto estatal ha promovido la dependencia del gobierno nacional.

Éste es el caso de la provincia de Entre Ríos. Existe una percepción, mayor hoy que en el pasado, de que los avances en infraestructura y calidad de vida en la provincia se deben al apoyo proveniente del gobierno nacional, y que este apoyo es sensible a los cambios en la conducción de la política provincial. Es decir que se valora al gobernador no tanto por sí mismo sino por lo que obtiene del gobierno nacional y se teme que un cambio de rumbo pueda afectar negativamente la situación de la provincia. Por lo tanto, el cálculo del votante es que con cierta tendencia de apoyo nacional es mejor elegir un gobernador que sea cercano a dicha tendencia.

El segundo mecanismo se refiere al cálculo de los actores políticos y sindicales (que tienen un fuerte impacto sobre el desarrollo de la competencia política, como se mencionó anteriormente). Cuando hay un desafiante genuino a la presidencia –con intención de voto, estructura en otras provincias, etc.- se generan incentivos para apoyar a dicho candidato, y de movilizar recursos para ello. Aunque esto implique el riesgo de perder, las altas probabilidades de ganar la elección y de obtener luego beneficios provenientes del ámbito nacional son un fuerte impulso para los actores locales. Por el contrario, si no hay un desafiante creíble en el nivel nacional, la percepción generalizada en la provincia es que los recursos organizacionales y económicos provinciales no son suficientes para obtener la gobernación y también sería poco lo que se obtendría al alcanzarla sin una buena relación con la nación, por lo que los desafiantes se conforman con un segundo lugar o con esforzarse en conservar bancas legislativas que les brinden continuidad en lugar de competir por el premio mayor.

En resumen, la tendencia nacional, si bien siempre está presente y puede reforzar una ventaja ya existente, es un importante elemento a tomar en cuenta para contrarrestar la ventaja oficialista provincial. La promoción de una mayor competitividad a nivel nacional es uno de los principales factores que podrían influir en el equilibrio de la competencia en escenarios provinciales como el de Entre Ríos, mientras que en otros distritos lo que ocurre a nivel nacional no parece tener un peso tan significativo.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Un caso contrastante es el de Neuquén. Puede sostenerse que parte de la explicación de la ventaja del oficialismo neuquino se basa en la escasa importancia de los cambios en la competencia a nivel nacional, porque lo nacional es visto

## Régimen electoral

Si bien no puede considerarse que las reglas electorales de por sí determinan el comportamiento de los actores políticos, sí pueden condicionar la competencia electoral. En el caso de Entre Ríos, dos cambios recientes en el sistema electoral deben ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar las fuentes de la ventaja oficialista y su aumento en los últimos años: las elecciones primarias y la reelección del gobernador.

En la provincia de Entre Ríos se sancionaron diferentes leyes para regular la competencia interna de los partidos. En 2005 se implementó por primera vez una ley de primarias abiertas y simultáneas (no obligatorias para los partidos), que se realizaron el 7 de agosto de 2005 para la elección de diputados nacionales y de las que participaron la UCR y el PJ. Más adelante, para las elecciones de 2011, se sancionó una ley de primarias abiertas y simultáneas para los cargos provinciales –que no obliga a los partidos a presentarse si han acordado sus candidaturas–, tal como lo hicieron en las provincias de Buenos Aires, San Juan y San Luis, cada una con particularidades. En estas primarias, sólo el PJ se presentó a internas, en las que venció holgadamente Urribarri. El resto de las fórmulas no se presentó a las elecciones primarias por haber acordado candidato.

Las primarias son una instancia de movilización territorial de recursos y de puesta a prueba de los aparatos partidarios locales. De acuerdo a las apreciaciones de diversos entrevistados, la experiencia de las primarias de 2011 dejó la lección de que debe ser obligatorio presentarse aun si no se compite internamente, ya que es una instancia para mostrar la fuerza territorial tanto dentro como fuera de la estructura partidaria, para obtener mayores beneficios futuros.

Las primarias también funcionan como una “encuesta oficial”, y tienden a consolidar un piso para cierto candidato en determinadas coyunturas. En un escenario muy competitivo donde varias fuerzas políticas se disputan los primeros lugares, puede funcionar como una primera vuelta en un sistema de ballottage, moviendo los votos hacia los primeros contendientes. Pero en un escenario como el nacional o el de la provincia de Entre Ríos en 2011, donde lo que se percibe luego de las primarias es que existe un solo polo con posibilidades creíbles de ganar, la primaria puede terminar consolidando un resultado con anticipación, desincentivando la movilización de recursos de actores opositores para disputar los cargos en cuestión. Es decir que una anticipación de la ventaja puede contribuir a hacer efectiva dicha ventaja, orientando el comportamiento de los actores políticos y de los votantes.

Por otra parte, la Constitución de Entre Ríos fue reformada en 2008, luego de un acuerdo entre partidos por iniciativa del oficialismo. En la nueva constitución se permite la reelección consecutiva o alternada del gobernador y vice sólo una vez. En el pasado, la imposibilidad de reelección atenuaba la ventaja oficialista. Si bien no es posible afirmar de manera definitiva cuáles serán las consecuencias en el largo plazo de la reforma, sí puede verse que en el último proceso electoral la ventaja obtenida por el oficialismo fue de un margen sin precedentes en la historia de la provincia.

---

como extractivo de recursos en lugar de ser visto como proveedor de recursos, dado que se trata de una provincia petrolera. Así que cualquier alternativa que obtenga apoyo nacional no cuenta tanto con una ventaja sino con una especie de obstáculo para llegar a los votantes. En Neuquén se neutralizaría así una de las fuentes que contrarrestan la ventaja oficialista provincial, a saber: la tendencia nacional.

La reelección tiende a reforzar la ventaja oficialista, pues hace coincidir la fórmula electoral con la persona y el partido que deja el gobierno. La no necesidad de una transición de un liderazgo a otro tiende a consolidar estructuras. Pero por otro lado, la imposibilidad de volver a presentarse de manera no inmediata puede afectar el modo en que se traslada el poder de un liderazgo a otro. Sobre esto no hay evidencia hasta el momento, por lo que es necesario continuar observando el caso para comprender cómo opera la reelección en el reforzamiento o debilitamiento de la ventaja.

## 4. Trayectoria y dinámicas históricas

### Variaciones en el sistema de partido hegemónico/predominante hasta 1983

En el período 1891-1983, la escena política se caracterizó por la relativa predominancia de un partido (primero el Partido Autonomista Nacional, luego la UCR, luego el PJ) y por las crecientes similitudes entre la dinámica política provincial y nacional. Este período puede dividirse en cuatro etapas: la primera, hasta 1914, marcada por el predominio electoral del Partido Autonomista Nacional, que en la provincia adquirió el nombre de Unión Provincial; la segunda, interrumpida por el golpe militar de 1943, en la que la UCR triunfó en todas las elecciones a gobernador; la tercera, más breve, en la que el peronismo conservó la gobernación hasta el golpe militar de 1955; y la última, en la que se sucedieron gobiernos constitucionales y de facto. El predominio del PAN, previo a la universalización del voto, puede considerarse como un período de partido hegemónico, mientras que el período posterior podría definirse como de partido predominante, ya que existe competencia política.

En cada una de las etapas se realizaron reformas constitucionales que implicaron cambios en la normativa electoral: la reforma de 1903 a la constitución de 1883 dividía a la provincia en departamentos, e incluía además de la elección de un senador por departamento, y la elección de dos diputados por la mayoría y uno por la minoría. La segunda reforma, impulsada por el gobierno radical de Luis Etchevehere y sancionada en 1933, incluyó modificaciones a los derechos del trabajo y al régimen electoral. Eliminó la reelección e incorporó el sistema de representación proporcional con cláusula para la mayoría en la cámara de diputados. La reforma de 1949 adecuó la constitución provincial a la constitución reformada de la nación. Luego del golpe de 1955, al igual que en el plano nacional, se retornó a la constitución de 1933, que rigió en la provincia hasta 2008.

Estos períodos de predominancia del radicalismo y el peronismo en diferentes momentos del tiempo, y la historia posterior a 1983 llevan a que los entrevistados describan a la provincia como “una provincia radical” (según los peronistas, refiriéndose al primer radicalismo y al triunfo de 1983), o “una provincia peronista” (en la voz de los radicales, refiriéndose al primer peronismo y al período más reciente).

### Sistema *quasi* bipartidista en el período 1983-2001/2003

En 1983 se abre un período de competencia *quasi* bipartidista. Por un lado, parece un esquema que oscila entre el bipartidismo y el sistema de partido predominante, porque el peronismo triunfa en 3 de las 5 elecciones. Por otro lado, se acerca a un sistema de tres partidos, porque en la segunda mitad de la década del 90', la UCR mantiene su fortaleza organizacional, pero emerge el Frepaso, que termina siendo parte de la Alianza, que triunfa en 1999.

En 1983 Montiel, líder de la UCR, alcanzó la gobernación, a la par del triunfo nacional de Raúl Alfonsín. Luego, en 1987, Busti venció al oficialismo bajo la consigna de la Renovación, que ganaba las elecciones legislativas a nivel nacional y marcaba el debilitamiento del oficialismo nacional. En 1991 la elección del sucesor de Busti, Moine, iba en paralelo al aumento de la popularidad del presidente Carlos Menem, electo en 1989.

En 1995, cuando las elecciones a gobernador volvieron a coincidir con las presidenciales, el triunfo de Busti se acopló a la reelección de Menem, aunque con menor apoyo y un crecimiento de las terceras fuerzas, nuevamente de manera similar a la elección nacional. En 1999, el candidato

sucesor de Busti perdió frente a Montiel en una elección que fue fuertemente nacionalizada bajo la consigna de la Alianza nacional entre la UCR y el Frepaso. La fórmula para la gobernación iba a ser inicialmente compuesta igual que la fórmula presidencial (un candidato de la UCR acompañado por un candidato a vice del Frepaso) pero Montiel rechazó a la candidata frepasista, por lo que la fórmula fue compuesta sólo con candidatos de la UCR.

En estos años se consolidaron dos maquinarias políticas paralelas con tradición histórica, con fuerte presencia territorial e inserción estatal (empleados públicos y sindicatos de empleados), que podría denominarse *spoils system*, las que respondían principalmente a los liderazgos de Montiel y Busti. Dada la cláusula de no reelección, y del contexto nacional, se aceptó un juego en el que no se buscaba ganarlo todo.

### **Predominio del peronismo en el período 2003-2011**

La crisis de 2001 afectó especialmente a la provincia de Entre Ríos. La administración provincial emitió bonos que inmediatamente se cotizaban a la mitad de su valor nominal, se redujeron los salarios de empleados públicos y hubo violentos enfrentamientos con los sindicatos. Aunque el intento de juicio político al gobernador Montiel no prosperó, su imagen personal y la del radicalismo se debilitaron al punto que en la actualidad todavía existe resistencia a considerar a la UCR como alternativa de gobierno.

En 2003, mientras en la elección nacional se percibió la imposibilidad de identificar un líder indiscutido dentro del espacio peronista, en la provincia prevaleció el liderazgo de Busti y la buena imagen de su administración anterior. Acercándose a la elección de 2007, Busti impulsó una reforma constitucional que posibilitaría la reelección, pero los plazos se extendieron y finalmente Busti designó a Sergio Urribarri (entonces Ministro de Gobierno) como candidato a sucederlo. La elección coincidió con el inicio de un proceso de mayor nacionalización de la política provincial, por lo que aquello que ocurría a nivel nacional tuvo un impacto aún mayor que el que ya había tenido en etapas anteriores.

Entre Ríos fue uno de los principales epicentros de las protestas durante el conflicto entre el gobierno nacional y los productores agropecuarios. Mientras el gobernador mostraba su apoyo a la postura presidencial, Busti, que entonces presidía la cámara de diputados provincial, convocó a los actores del campo al diálogo. Ése fue el momento de quiebre dentro del oficialismo. La lealtad de Urribarri al gobierno nacional fue recompensada, y a pesar de que en 2009 la elección de diputados nacionales fue un caso más de derrota del oficialismo, en 2010 y 2011 se produjo una fuerte recuperación de la imagen presidencial y la distribución de recursos hacia la provincia redundó en un fuerte apoyo electoral al gobernador, que gracias a la reforma sancionada en 2008 pudo presentarse para ser reelecto.

En la actualidad, tanto en Entre Ríos como en los ámbitos oficialistas de alcance nacional, circula la idea de que Urribarri es un posible candidato a suceder a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Por sus perspectivas en la carrera política nacional, el gobernador ha declarado en repetidas ocasiones que aunque podría hacerlo –cuenta con los votos necesarios en la legislatura- no buscará reformar la constitución provincial para permitir una nueva reelección.

La dinámica de este período se caracteriza por la predominancia del espacio peronista, el traspaso del liderazgo de Busti a Urribarri y el fortalecimiento de la estructura del peronismo en el territorio provincial. La posibilidad de reelección que favoreció a Urribarri tuvo un papel no menor

en el cambio de liderazgo, ya que redujo el costo de elegir un candidato para el peronismo en una nueva elección.

Una diferencia significativa es el cambio que se da en el vínculo más directo entre el gobierno nacional, el gobernador y las localidades entrerrianas, que ahora se encuentra menos mediado, más personalizado y depende de los acuerdos entre los poderes ejecutivos en cada nivel. Este modo de relación neutraliza parte de las diferencias ideológico-partidarias que separan a las administraciones provinciales de las municipales.

La otra cara de este predominio es el debilitamiento y fragmentación del espacio opositor. Esta etapa se encuentra marcada por el debilitamiento de la estructura organizacional del radicalismo y la declinación del liderazgo personal de Montiel, sin posibilidad de encontrar una figura que ocupe su lugar. La dirigencia radical carece de unidad, con liderazgos departamentales que establecen alianzas electorales para las elecciones internas. Los legisladores provinciales y los intendentes tienen un modo diferente de desarrollar su rol opositor.

El resto del espacio opositor en este período se compone por un lado de partidos no peronistas con pocas posibilidades de ocupar el espacio dejado vacante por el radicalismo por su escasa penetración en el territorio entrerriano. Este espacio supo capitalizar la “ola nacional” (la Alianza Nuevo Espacio Entrerriano en las elecciones de 2003, o el Partido Socialista en 2007, que acompañaban la candidatura a la presidencia de Elisa Carrió), pero las dificultades para establecer acuerdos electorales con otros actores detienen el crecimiento de estas fuerzas. Por otro lado, se encuentran en diferentes momentos desprendimientos del oficialismo con ligazón al espacio nacional (el Frente para la Victoria y la Justicia Social en 2007) o con una campaña más ligada a lo provincial diferenciándose del oficialismo nacional (Frente Entrerriano Federal en 2011), que en su mayoría son reabsorbidos por el oficialismo luego de las elecciones.

## Conclusiones

Este informe se ha propuesto estimar la ventaja oficialista en la provincia de Entre Ríos, identificar las fuentes de dicha ventaja y explicar los mecanismos mediante los cuales ésta se reproduce en la actualidad. De acuerdo con lo observado, la ventaja del oficialismo ha aumentado en la última década, haciendo más inequitativa la competencia política.

El aumento de la brecha electoral entre oficialismo y oposición puede tener implicancias negativas para la calidad del régimen democrático y las políticas públicas. Al volverse menos factible que la oposición gane las elecciones, diversos actores (funcionarios, empleados públicos, empresas contratistas, medios de comunicación, etc.) tienen menos incentivos para oponerse, controlar y criticar las acciones de gobierno. Y con un oficialismo sin control, se reduce la probabilidad de que éste se desempeñe en sus funciones al servicio de los ciudadanos. Esta dinámica, que reduce la pluralidad, contribuye asimismo a reproducir y magnificar la ventaja, generando un distanciamiento cada vez mayor entre el oficialismo y sus contendientes.

*Empleo público.* Al interrogarnos por las fuentes de esta ventaja, uno de los factores principales es el uso de los recursos públicos en la forma de empleo público. En el período estudiado, se verifica el uso del empleo público para obtener ventajas en la elección, pero hasta 2003 era un recurso disponible para los dos principales partidos y la ventaja entre éstos se neutralizaba. Al quedar un solo actor, la ventaja se potencia y con ella también el uso de este recurso.

*Medios de comunicación.* Otros usos de los recursos como la pauta publicitaria oficial y la vinculación con medios de comunicación también parece pesar indirectamente en la ventaja del oficialismo, aumentando la visibilidad e imagen positiva del gobierno respecto de los actores de la oposición. Sumado a lo anterior, el debilitamiento de la UCR como estructura nacional y provincial fue acompañado de la pérdida de medios de comunicación a través de los cuales hacer campaña y oposición. Es decir que el mapa de medios de prensa escrita, comunicación radial y televisiva se ha vuelto menos plural y esto redundará en una mayor inequidad en la publicidad de las opiniones y propuestas de la oposición, que no encuentran fácilmente un espacio para ser comunicadas.

*Competencia nacional.* Un factor que parece contrarrestar la ventaja oficialista provincial es la competencia política a nivel nacional. Los actores políticos y los votantes de la provincia observan atentamente lo que ocurre a nivel nacional y esto ejerce influencia sobre el armado de alianzas, la selección de candidatos y el desarrollo de la campaña, a la vez que parece ser un factor relevante en la decisión de voto. Por ello, al debilitarse las oposiciones nacionales, hay menos chances para un no oficialismo para ganar las elecciones. El crecimiento y consolidación de oposiciones nacionales fuertes puede contribuir a hacer las elecciones provinciales más competitivas.

*Reelección.* Por último, la reforma constitucional que posibilita la reelección pareciera favorecer un aumento de la ventaja del oficialismo, ya que disminuye los costos de la transición de un liderazgo a otro. A su vez, la permanencia continuada de un gobernador durante 8 años puede tender a consolidar estructuras de distribución de recursos que son más difíciles de contrarrestar al momento de la contienda electoral. La alternancia, por el contrario, hace que las estructuras de apoyo partidarias se equilibren. Como la implementación es reciente, se requerirán ulteriores análisis para extraer conclusiones.

La dinámica histórica que dio lugar a la situación actual puede resumirse de la siguiente manera: históricamente dos maquinarias políticas hacían uso de los mismos recursos para fortalecer su ventaja, pero porque no había reelección la misma era con intervalos. En el último período declinó un partido a nivel provincial y nacional, y por eso aumentó la ventaja para un solo actor. Al encontrarse ambos actores a gran distancia de otros competidores, no ha sido posible

hasta el momento que el espacio ocupado por el radicalismo sea llenado por otro actor, ya que no hay otro que cuente con los mismos recursos en el territorio provincial y porque la distribución de votantes en la provincia hace que sean muchos los lugares en los que es necesario estar presente para ganar una elección.

En el contexto actual, para que se reequilibre la competencia política, es preciso reforzar los factores que pueden contrarrestar la ventaja del oficialismo: volver más transparentes los modos de contratación de empleados y servicios; regular el uso de la pauta oficial y promover la creación de medios de comunicación alternativos; favorecer una mayor competitividad en la escena política nacional y facilitar el diálogo y los acuerdos entre las fuerzas políticas en distintos niveles; y mantener la limitación a la reelección. Esto redundará tanto en una mejora de las chances de las oposiciones como en mayores incentivos del oficialismo para gobernar eficientemente, en vistas a triunfar electoralmente.

## **Anexo**

### **Guía de pautas para entrevistas a informantes clave**

La competencia y la competitividad en las elecciones provinciales: desde el restablecimiento de la democracia no hubo/hubo poca alternancia en el gobierno/ los márgenes de victoria en las elecciones se fueron incrementando (o lo que corresponda según el caso). ¿A qué se debe? ¿El predominio electoral del partido de gobierno se explica por la evaluación que el electorado hace del desempeño del gobierno? En general, en la provincia ¿los oficialismos suelen tener alguna ventaja/desventaja en relación con la oposición? ¿Por qué? ¿Por qué la oposición no constituye una alternativa competitiva?

Márgenes de victoria cada vez más amplios. Indagar cómo interpretan los informantes clave el incremento de la diferencia entre ganadores y perdedores. ¿Por qué es cada vez más difícil ganarle al partido de gobierno? ¿Por qué la oposición es cada vez menos competitiva?

#### **Fuentes de la ventaja oficialista**

Recursos. ¿El control del aparato estatal le da a los oficialismos alguna tipo de ventaja frente a la oposición? ¿Cómo? En tiempo de elecciones, ¿los oficialismos hacen un uso proselitista de los recursos públicos? Por ejemplo, ¿afectan a los empleados y oficinas públicas a actividades de campaña, usan la publicidad oficial con fines partidistas, recursos públicos como vehículos, útiles, edificios, etc.? ¿Tienen los gobiernos margen de discrecionalidad para utilizar los recursos de modo proselitista?

Las fuentes de financiamiento de las campañas. ¿Cuál es la principal fuente de financiamiento de las campañas electorales en la provincia? ¿Los recursos públicos o los privados? Los partidos que no están en el gobierno, ¿de dónde sacan los recursos? ¿Los partidos que gobiernan tienen más o menos chances de acceder a aportes privados?

La distribución y el uso de la publicidad oficial. ¿Qué uso le dan los gobiernos provinciales y municipales a la publicidad oficial? ¿Se abstienen los gobiernos de utilizar los anuncios, inauguraciones y actos oficiales con fines proselitistas?

Planes/subsidios sociales directos o indirectos. ¿Suelen ser utilizados con fines proselitistas? ¿Cómo? ¿Existen presiones para que los beneficiarios voten al partido de gobierno? ¿Cómo operan esas presiones? ¿Se trata de transacciones puntuales con motivo de la elección? ¿O en la elección se ponen en movimiento los vínculos de confianza construidos por los militantes territoriales? Indagar si el gasto social y la cobertura en la provincia han incrementado.

El empleo público. En la provincia ¿el empleo público tiene algún peso en el desempeño electoral del partido de gobierno? En caso de tenerlo, ¿cómo funciona? ¿Existen presiones para que los empleados públicos voten al partido de gobierno? ¿O tienen miedo a perder el trabajo si no votan al oficialismo o el oficialismo pierde? ¿Tienen incertidumbre respecto de su continuidad laboral con un gobierno de otro signo?

Conocimiento. La visibilidad que tienen los gobernantes y el partido de gobierno ¿tiene un efecto en su desempeño electoral más allá de su desempeño como gobernantes? ¿Tienen los partidos de oposición oportunidad y recursos para darse a conocer en una medida equiparable?

Identificación /confianza. El buen desempeño electoral de los oficialismos ¿puede deberse a que el mayor conocimiento genera más identificación o confianza? ¿Los partidos que han sido oposición por mucho tiempo van perdiendo la confianza del electorado? ¿Se van volviendo menos predecibles para los electores?

Penetración territorial. ¿El partido oficialista suele tener más presencia territorial que la oposición? ¿Esa mayor presencia tiene peso el día de la elección? ¿Porque permite un mayor control/presión sobre el electorado? ¿O porque genera más identificación/confianza?

Políticas públicas. ¿El gobierno provincial es percibido como el responsable por las políticas públicas y los bienes y servicios públicos esenciales (salud, educación, justicia, seguridad, vivienda, obra pública)? Esa percepción, si existe, ¿le genera al partido de gobierno un rédito o una desventaja electoral? Por ejemplo, al gobierno provincial se le atribuyen (para bien o para mal) cuestiones que son responsabilidad de gobierno nacional como la inflación. ¿O los electores evalúan en forma separada el desempeño del gobierno provincial de la actuación del gobierno nacional? En la discusión pública sobre políticas ¿existe otro actor que no sea el oficialismo? ¿O la oposición no sólo está fuera de la gestión sino también del debate sobre políticas públicas?

Régimen Electoral: El diseño de las instituciones electorales de la provincia ¿puede haber contribuido al predominio de un partido? En Entre Ríos, el hecho de que sólo se permita una reelección, ¿le pone límites a la influencia de los líderes en beneficio de los partidos? La reforma constitucional que habilitó la reelección en Entre Ríos ¿tuvo algún impacto en el desempeño del oficialismo en 2011? ¿Cambió las expectativas de oficialismo y oposición? Cualquier otra característica del sistema electoral que pueda facilitar el predominio de un partido.

Entorno Social: ¿Hay características estructurales de la provincia que puedan haber contribuido al predominio del partido de gobierno? Por ejemplo, el nivel de riqueza que tiene la provincia; el peso que el Estado tiene en la economía provincial; el perfil productivo de la provincia; la distribución del ingreso; la distribución territorial de la población; la situación fiscal (fortaleza/vulnerabilidad fiscal). Lo que queremos saber es si se trata de una sociedad más o menos compleja.

Factores externos. El predominio del partido de gobierno ¿puede haberse visto potenciado por factores exógenos como el ciclo económico expansivo de la última década, por ejemplo? ¿La coparticipación? ¿El gasto nacional en la provincia?

Coyuntura crítica. Hitos/cambios en la historia institucional, política, o socioeconómica de la provincia que hayan contribuido/ potenciado el predominio electoral de un partido.

## **Listado de entrevistados**

Exgobernador, exdiputado provincial (PJ).

Exintendente, Municipio de Paraná.

Diputado provincial, exdiputado nacional, autoridad partidaria (PS).

Diputado provincial, autoridad partidaria (UCR).

Diputada provincial, exdiputada nacional, Frente Entrerriano Federal (FEF).

Diputado provincial, dirigente juvenil (FJPV).

Diputado provincial, representante gremial (FJPV).

Diputado provincial, periodista.

Funcionario de ente autárquico de gobierno (entrevista telefónica).

Exfuncionario Ministerio de Gobierno provincial (PJ).

Exfuncionario Ministerio de Gobierno provincial (PJ).

Representante gremial.

Representante gremial.

Gerente de radio (entrevista telefónica).

Periodista gráfico.

Periodista gráfico.

Docente e investigador, Universidad Católica Argentina (UCA).

Académico (encuesta de formato abierto enviada por escrito).

Académico (encuesta de formato abierto enviada por escrito).

Académico (encuesta de formato abierto enviada por escrito).

## Bibliografía

Abal Medina, J. M. y Calvo, E. (eds.). (2001). El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Buenos Aires: Eudeba.

Ansolabehere, S. y Snyder Jr, J. (2002). The Incumbency Advantage in U.S. Elections. *Election Law Journal* 1: 315-38.

Auyero, J. (2000). The logic of clientelism in argentina. An ethnographic account. *Latin American research review*: 35(3): 55-81.

Brusco, V., M. Nazareno y S. Stokes (2004). Vote buying in Argentina. *Latin American Research Review* 39 (2): 66-88.

Cain, B, Ferejohn J. Y Fiorina M. 1987. *The Personal Vote*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Calvo, E. y M. Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Calvo, E. y Murillo, M.V. (2013) *When Parties Meet Voters: Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile*. *Comparative Political Studies* (forthcoming).

Calvo, E. y Murillo, M.V. (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science Association* 48 (4): 742-757.

Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics* 62(02): 302-340.

Katz, R. y P. Mair (1995). Changing models of party organization in party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics* 1(1): 5-28.

Malamud, A. (2003). El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003). *Revista Colección* 15: 13-43.

Laakso, M.; R. Taagepera (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12: 3-27.

Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.

Levitsky, S. (2005). *La transformación del justicialismo: Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Schiumerini, L. (2010). Is there an Incumbency (Dis)advantage in the developing world? Evidence from Chile, 1989-2009. Working Paper, Yale University.

Schiumerini, L. y Page, M. (diciembre de 2012). El efecto “cancha inclinada”: ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas. Documento de Políticas Públicas / Análisis No115. Buenos Aires: CIPPEC.

Schiumerini, L. (2012). Advantaged candidates yet disadvantaged parties? Term limits and incumbency bias in Brazilian Mayoral Elections. Working Paper, Yale University.

Schiumerini, L. (2013 de pronta publicación). La Ventaja del Oficialismo en las Provincias Argentinas y ¿Por qué hay una ventaja del oficialismo en las provincias argentinas. Informes desarrollados en el marco del proyecto de CIPPEC “Fortaleciendo la reforma electoral: aportes para

reducir el sesgo pro-oficialista y fortalecer la equidad en la competencia electoral” Documento de Trabajo aún no publicado.

Stokes, S. (2007). Political Clientelism. En Boix, C. Stokes, S. *Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Tow, A. (2012) *Atlas Electoral*.

<http://andy.towsa.com/> Consultado en los meses de noviembre y diciembre de 2012.

## **Acerca de la autora**

**Julieta Lenarduzzi:** licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad de San Andrés), magíster en Ciencia Política (Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín - IDAES-UNSAM). Se desempeña como becaria de Posgrado de CONICET y como ayudante de docencia en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

**Para citar este documento:** Lenarduzzi, J. (agosto de 2013). La ventaja oficialista en la provincia de Entre Ríos. *Documento de Trabajo N°110* 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.