

Efectos del diseño institucional sobre el funcionamiento del régimen político en la provincia de Misiones, Argentina (1999-2019)¹

Effects of Institutional Design on Political Regime Performance in the Province of Misiones, Argentina (1999-2019)

Sergio David Valenzuela*

Resumen

Este trabajo expone los efectos del diseño institucional sobre el régimen político de la provincia de Misiones, Argentina, entre 1999 y 2019. A partir de dicho planteamiento, el objetivo general consiste en analizar los efectos de las reglas de juego político sobre el régimen político provincial. Metodológicamente, se trata de un estudio explicativo abordado mediante el método de estudio de caso. Las conclusiones parecieran mostrar que, indudablemente, el diseño institucional y las reglas de juego resultantes afectan la dinámica provincial dando lugar a una fuerza política preponderante en el sistema de par-

Artículo recibido 21 de febrero de 2020 y aceptado para su publicación el 27 de mayo de 2020. La **dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 11-38



* Doctor en Historia por Universidad Nacional de Córdoba. Profesor Adjunto en la Universidad de la Cuenca del Plata. Sus líneas de investigación son elecciones subnacionales en el nordeste de Argentina y sistemas electorales municipales en perspectiva comparada. Correo electrónico: sergiodavidvalenzuela@gmail.com

¹ El presente trabajo se inserta en la tesis A la usanza de Porfirio Díaz... La reelección de los ejecutivos subnacionales en la historia reciente de las provincias de Chaco, Formosa y Misiones del Doctorado en Historia de la Universidad Nacional de Córdoba, proyecto cofinanciado por la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. También se desprende del proyecto de investigación “Los cambios en los sistemas electorales y sus implicancias sobre los sistemas políticos provinciales. Análisis comparado de las provincias del nordeste argentino entre 1983 y 2013”, acreditado por la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la UNNE.

tidos. Situación que viene acompañada de los efectos en los comportamientos políticos de los ejecutivos subnacionales, permitiendo su perpetuación en el nivel municipal, pero garantizando movilidad en el nivel provincial.

Palabras clave: política subnacional, sistema electoral, Poder Ejecutivo, coordinación electoral, elecciones en Argentina.

Abstract

This paper deals with the effects of institutional design on the political regime of the province of Misiones, Argentina, from 1999 to 2019. From this approach, its general objective is to analyze the effects that the rules of political engagement had on the provincial political regime. Its methodology is that explanatory research conducted by way of case study. The conclusions seem to show that, undoubtedly, institutional design and the resulting political rules influence provincial dynamics, giving rise to preponderant political force in the party system. This situation in turn affects the political behavior of subnational executive authorities, allowing them to remain in office at the municipal level, but guaranteeing mobility at the provincial level.

Key words: subnational politics, electoral system, executive branch of government, electoral coordination, elections in Argentina.

Introducción

El presente trabajo pretende discutir, desde una mirada institucionalista, los efectos de las reglas de juego político que operan para las elecciones subnacionales sobre el régimen político de la provincia de Misiones, Argentina, entre 1999 y 2019.

El análisis se enfoca en tres cuestiones centrales que se observan en el diseño institucional de la provincia: 1) la posibilidad constitucional de reelección indefinida para los intendentes; 2) la implementación del doble voto simultáneo en el ámbito municipal; y 3) la posibilidad de reelección

inmediata del gobernador. La interacción de estos elementos institucionales se concreta en la práctica en un cuarto: la coordinación electoral multinivel. En función de este último elemento, resulta posible el análisis de los efectos sobre el sistema de partidos y los resultados electorales.

La interrogante central en este trabajo es: ¿cómo afecta la simultaneidad de estos elementos institucionales a los regímenes locales, especialmente al sistema de partidos? A partir de esta pregunta se plantea la hipótesis explicativa: estos elementos institucionales dan lugar a la perpetuación de los líderes políticos locales frente al Poder Ejecutivo en los distintos municipios; y esta perpetuación de los líderes en el tiempo da lugar, a su vez, a un *sistema de partidos preponderantes* en términos de Sartori (1980).

Sobre la base de la pregunta formulada, el trabajo tiene como objetivo general analizar los efectos de los cambios en las reglas de juego político sobre el régimen provincial. De éste, a su vez, se desprenden dos particulares: 1) caracterizar la coordinación electoral multinivel, considerando elecciones nacionales, provinciales y municipales; y 2) describir los momentos por los que transita el sistema de partidos en el lapso estudiado.

El doble voto simultáneo o ley de lemas como una variante de los sistemas electorales

Los sistemas electorales son los mecanismos institucionales que permiten la traducción de los votos en bancas (Vallès, 2006). Desde otra perspectiva, Nohlen (1992) define los sistemas electorales como estructuras complejas compuestas por una gran cantidad de elementos diferentes, los cuales pueden ser combinados casi de cualquier modo. En función de ello, señala que los sistemas electorales son un conjunto de normas que regulan cuatro grandes áreas: distribución de las circunscripciones, candidaturas, votación y conversión de votos en escaños.

En relación con las estructuras de votación y las candidaturas, una de las posibilidades consiste en adoptar el doble voto simultáneo o *ley de lemas*. Este mecanismo implica que los electores votan a un partido o lema, así como por una facción o sublema en una misma elección general. Reynoso

(2004) presenta los alcances de esta modalidad y, en cuanto a ellos, explica que la posibilidad de los partidos de realizar alianzas les permite ofrecer mayor variedad de opciones al electorado, rompe con el monopolio de la consagración de candidaturas por parte de las cúpulas partidarias y evita internas encarnizadas que los debiliten.

En cuanto a las ventajas y desventajas que posee el sistema, existen varios trabajos que remiten a las consecuencias de su aplicación. Borello y Mutti (2003) observan como favorable el que los aspirantes que no puedan ganar la elección interna tengan la posibilidad de acceder a distintos cargos, lo cual no produce mayores erogaciones estatales. Respecto de los elementos negativos, es interesante mostrar los argumentos que los estudios presentan a través de diferentes puntos de vista. Los trabajos de Panozzo (2001) y de Reynoso (2004) coinciden en enumerar los contrapuntos de este sistema y sus desventajas, mismas que se agrupan en tres aspectos esenciales: 1) generan o fomentan el faccionalismo al interior de los partidos; 2) desconciertan al elector a la hora de emitir el voto; y 3) permiten que el ganador pueda ser un candidato que no represente la voluntad del pueblo. Borello y Mutti (2003) agregan, asimismo, que dificulta la obtención de respaldo parlamentario y, además, implica una *tercería* de la ciudadanía en un problema del partido.

Trabajos más recientes muestran otros aspectos vinculados con la ley de lemas en las provincias argentinas. Fernández (2017) da cuenta del impacto de este mecanismo sobre la fragmentación partidaria en las elecciones municipales. En relación con el Poder Ejecutivo, el autor señala que uno de sus efectos era la fragmentación del Partido Justicialista (PJ) en varios lemas para las elecciones municipales, lo cual comprueba la hipótesis de que estos permiten resolver las internas partidarias en elecciones generales. No obstante, el autor demostró que existió una desproporcionalidad entre los votos obtenidos y los cargos logrados.

Valenzuela (2017) señala que en Formosa, a diferencia de otras provincias de Argentina, la ley de lemas tuvo una vigencia diferente ya que fue implementada para todos los cargos durante un largo periodo y luego derogada parcialmente. En función de ello, y sumada a la vigencia de la reelección indefinida, generó una estructura de competencia bipartidista que dio lugar a una tendencia a partido predominante en el sistema político provincial.

Tibaldo (2019), con el objetivo de hallar nuevas categorías teóricas para analizar el impacto de la ley de lemas sobre el sistema de partidos, y al explicar la fragmentación partidaria, argumenta que los efectos del sistema electoral son similares a los de la competencia intrapartidaria. En concordancia con lo señalado, es necesario avanzar, como señala la autora, en la generación de nuevas categorías que permitan comprender con mayor profundidad este mecanismo.

Las modalidades de reelección y los comportamientos políticos frente a la misma

La permanencia del candidato en el cargo mediante la votación en comicios depende de las situaciones institucionales de cada distrito. En general, las tipologías de reelección se organizan de acuerdo con un *continuum* en el que, partiendo de su prohibición absoluta, se llega a la indefinida, y a la vez puede ser mediata o inmediata (Cardarello, 2012).

Una de las tipologías más difundidas es la de Serrafiero. Los trabajos de este investigador (1997, 2009, 2011 y 2012) proponen una clasificación de reelección que, si bien se remiten a cargos presidenciales, metodológicamente son aplicables a los cargos ejecutivos subnacionales. En este contexto Serrafiero (2009) presenta la siguiente clasificación:

- Reelección sin límites o también llamada reelección indefinida por ser ilimitada.
- Reelección inmediata por una sola vez y abierta (con posibilidad de volver a ser candidato transcurrido cierto tiempo).
- Reelección inmediata por una sola vez y cerrada (no puede volver a ser candidato).
- Reelección no inmediata, abierta o cerrada (con intervalo de mandato intermedio o término fijo en años establecido por la Constitución).
- Prohibición absoluta: nunca más la misma persona que accedió al cargo puede ser candidata.

En función de esta clasificación a partir de los trabajos mencionados de Serrafiero (2009) y Cardarello (2012), es pertinente referirse brevemente a los factores que influyen en la reelección. Según Serrafiero (2009), la posibilidad de reelección tiene que ver con factores como la duración del mandato en el cargo, la cantidad de poder que se acumula en el Ejecutivo (y que se puede ejercer efectivamente), la existencia o no de controles institucionales (teniendo en cuenta los mecanismos de delimitación del régimen constitucional y los del sistema político), las tradiciones de los partidos y sus líderes en cuanto a la alternancia en el poder o el deseo de continuismo.

Respecto de los comportamientos frente a la reelección, Valenzuela y Medina (2016), apelando a las denominaciones que proponen otros autores a comportamientos específicos de líderes con posibilidad de reelección frente al Poder Ejecutivo, toman en cuenta la figura de los intendentes y realizan la siguiente clasificación:

- Los invencibles: aquellos que ganan todas las elecciones a las que se presentan.
- Los *comebacks* exitosos: aquellos que, luego de una o más gestiones, pasan a ocupar cargos en otros ámbitos políticos y, luego de uno o más periodos legales, retornan exitosamente a sus municipios de origen.
- Los *pillos*: líderes que según los vaivenes de la política cambian de partido o crean sus propias organizaciones partidarias en la esfera local.
- La preeminencia del partido frente a las sucesiones: los casos en que el candidato en ejercicio, por el motivo que fuere, no se presenta sin que esto afecte el triunfo del partido en comicios siguientes.

La coordinación electoral multinivel

Cox (2000, p. 49) señala que “la coordinación electoral se refiere a distintos procesos a través de los cuales votantes y políticos coordinan sus acciones electorales con el fin de conseguir más escaños o más carteras en el Ejecutivo”. A partir de estos procesos, según Lago y Montero (2008), cada sistema electoral establece el método con el que convierte los votos en escaños, y

esto da lugar a problemas de coordinación en la medida en que haya menos curules que candidatos dispuestos a ganarlos.

La coordinación electoral multinivel implica la congruencia entre los resultados electorales en los distintos niveles de gobierno (Došek y Freidenberg, 2013), cuestión que posibilita la coordinación de los actores y la formación de alianzas que compiten en los comicios de los diferentes niveles (Cox, 2004). Respecto de esto último, Cox (2004) entiende que las coaliciones electorales se desarrollan en escenarios donde los partidos tienen posibilidades de experimentar la coordinación estratégica por parte de los electores. Sin embargo, el autor aclara que esto sucede siempre que existan otros niveles de competencia que les permitan acceder a alguno de los cargos elegibles. Lo mencionado por Cox (2004) repercute finalmente en las decisiones que toman los partidos políticos. Por esta razón, pensar en la coordinación electoral multinivel también implica necesariamente considerar las coaliciones electorales, tanto en el ámbito nacional como en el subnacional o provincial.

Para lo que sucede en el ámbito nacional, Clerici (2015, p. 325) señala que en la actualidad, en América Latina, las elecciones se dan entre coaliciones que

son producto de cálculos estratégicos que los partidos realizan para enfrentar elecciones de cargos, y como tantas otras decisiones alrededor de las campañas y los comicios, las coaliciones electorales se enfocan en la consecución de maximizar votos, bancas, afiliados o financiamiento, y lograr la supervivencia política de las organizaciones.

Focalizando la mirada sobre política subnacional y el análisis de las variables partidarias en las unidades provinciales, Reynoso (2011) recupera los argumentos ya citados de Cox (2004) y los aportes de Chasqueti (2008), y explica el proceso por el cual se gestan las alianzas subnacionales. En función de lo expresado, argumenta que

la formación de alianzas electorales podría explicarse como la respuesta que los partidos políticos encontraron en un contexto de cambio en la competencia y

la competitividad del sistema de partidos. Los partidos políticos más grandes coordinan sus esfuerzos con otros partidos más chicos cuando las variaciones experimentadas en el caudal de votos de los otros partidos ha sido tal que la coordinación estratégica mejora las posibilidades de derrotar a sus adversarios. (Reynoso, 2011, p. 216)

Continuando con el análisis de las variables partidarias en el ámbito subnacional, Cruz (2014) realiza un recorrido por las agendas de investigación sobre coaliciones electorales subnacionales e indica que

las coaliciones se forman para unificar a varios partidos en una única candidatura en la competencia ejecutiva, mientras que se reparten las candidaturas por los cargos legislativos, ya sea en una misma lista que represente a toda la coalición o con tantas listas de candidatos como partidos la integren. (Cruz, 2014, p. 25)

Este autor, recuperando los planteamientos de Cox (2004) y los argumentos de Reynoso (2011), señala que los actores partidarios perciben cambios en la competitividad del sistema político mediante la merma en el margen de victoria en una elección determinada y reaccionan con la conformación de coaliciones electorales para ganar en elecciones consecutivas. Este efecto produce una reducción mayor de ese margen y, consecuentemente, una disminución de las candidaturas para cargos ejecutivos. Desde esta lógica, Cruz (2014) plantea que las coaliciones pueden entenderse como el equilibrio resultante de la competencia partidaria.

Cruz (2019), continuando con el análisis de las coaliciones, sostiene que en escenarios políticos desnacionalizados los partidos políticos actúan estratégicamente como si estuvieran construyendo *castillos de naipes*, con estructuras piramidales en pos de triunfar en los comicios por un cargo. En estas estructuras, son los candidatos con caudal electoral propio en las jurisdicciones donde compiten quienes llevan a los partidos políticos a realizar coaliciones y alianzas estratégicas, que devienen en victorias electorales y se traducen en obtención de cargos.

Lacher (2019) añade que, si bien puede pensarse que lo que sucede en el interior de los partidos políticos continúa siendo una caja negra (Levitsky,

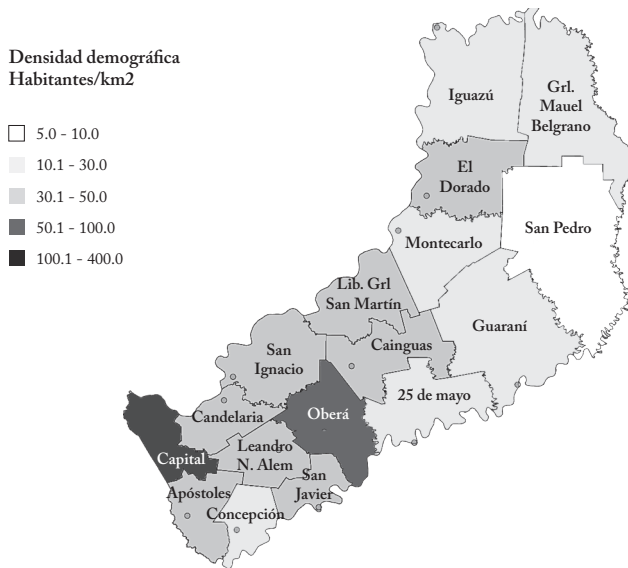
2001), existe una mutua dependencia entre los actores relevantes (es decir, los candidatos) y los partidos políticos. Este autor refuerza la hipótesis, ya señalada, de la necesidad de profundizar en los estudios en ciencia política que permitan explicar estas situaciones en relación con las respuestas estratégicas que proporcionan los partidos políticos al contexto que les ofrecen las reglas de juego.

Características del régimen político en la provincia de Misiones, Argentina

Misiones integra la región nordeste del país y su proceso de provincialización se remite a mediados del siglo xx. La provincia limita con los países de Paraguay y Brasil y con la provincia de Corrientes. Fue poblada mayoritariamente por europeos en las oleadas migratorias posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Por sus paisajes naturales tiene gran atractivo turístico, y se destacan las cataratas del Iguazú. Económicamente es productora de yerba mate, por lo que cuenta con una gran cantidad de cooperativas de trabajo abocadas a la producción de la misma. A partir de las características señaladas, su historia presenta particularidades que configuran el presente de su sistema político, electoral y partidario.

Quilici (2015) establece que la provincia posee una superficie de 29 801 kilómetros cuadrados y una población de 1 097 829 habitantes. Administrativamente se divide en 17 departamentos y 75 municipios. La provincia es la cuarta más densamente poblada del país (37 habitantes por kilómetro cuadrado). Sin embargo, su población representa sólo 2.75% de la total de Argentina.

Figura 1. Localización y densidad demográfica de Misiones en 2019



Fuente: Gifex (2019).

En cuanto al sistema político, tiene características en esta provincia que le dan singularidad y mecánica propia, aspectos respecto de los cuales es necesario desarrollar las descripciones pertinentes ya que permitirán luego esbozar explicaciones sobre las dinámicas de la reelección.

El Poder Ejecutivo es ejercido por las figuras del gobernador y el vicegobernador, que son electos por la voluntad popular y a simple mayoría de sufragios; duran cuatro años en el cargo y pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente una vez. No obstante, como señalan las investigaciones, la figura fuerte del Ejecutivo misionero es el gobernador, que suele ser el líder político y del partido de gobierno en las jurisdicciones provinciales (Jones, 2001; Barrientos, 2010).

En relación con la estructura de gobierno, ésta también está integrada por el Poder Legislativo, que tiene una naturaleza unicameral. La Constitución provincial establece que los legisladores son electos por distrito

electoral único, duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelectos. Además, es importante aclarar que son elegidos directamente, y las bancas para la Cámara de Representantes se distribuyen según el método D'Hondt sin piso. La Cámara se renueva por mitades cada dos años y actualmente se compone de 40 legisladores. A diferencia de lo establecido en otras constituciones provinciales, la presidencia de la Cámara no se asigna al vicegobernador, sino que recae en uno de sus miembros, electo a pluralidad de votos por sus pares.

En cuanto al régimen municipal, la Constitución provincial establece tres categorías de municipios, dentro de las que se consideran a las ciudades y pueblos de los dos primeros municipios, propiamente dichos, y comisiones de fomento a las localidades que integran la tercera categoría. Lo llamativo de esta Constitución provincial es que, a diferencia de las otras provincias de la región, no se aclara ni se establece el criterio por el cual los municipios pertenecerán a una categoría u otra.

Dicho régimen, desde la provincialización, está compuesto por 75 localidades, sobre las que es necesario realizar algunas aclaraciones. La Ley Orgánica de Municipalidades data de 1964, siendo posterior a la Constitución provincial y, al igual que esta última, sufrió algunas modificaciones. Lo más relevante es el hecho de que en 2002, mediante la ley se cambiaron los mínimos demográficos en relación con las dos primeras categorías, con lo cual se agruparon los municipios quedando, al presente y de acuerdo con esto, 22 municipios de primera categoría y 53 de segunda.

El sistema electoral tiene la complejidad de que el gobernador es electo a simple pluralidad de sufragios de forma directa y el resto de los cargos provinciales se elige mediante el doble voto simultáneo, que tiene la característica de resolver las internas partidarias en una elección general. No obstante, como lo señalan Martín y Carlino (2018), en los 30 años de democracia transcurridos entre 1983 y 2013, se dieron múltiples modificaciones y con el diseño mencionado encontraron estabilidad.

En lo referente a los partidos políticos predominantes en este periodo, desde el año 2007 se rompe la estructura bipartidista tradicional compuesta por el justicialismo y el radicalismo con la irrupción del Frente Renovador para la Concordia Social. Quilici (2015) da cuenta de cómo, a partir de

1999, el sistema partidario de la provincia comienza un proceso de desnacionalización, que culmina con el ascenso del Frente Renovador para la Concordia Social. El autor explica este proceso a través de los resultados electorales: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical (UCR) sumaban, entre 1983 y 1999, 90% de los votos, en tanto que en la elección de 2015 la suma de ambos apenas alcanzaba 47%. Quilici finaliza diciendo que la desnacionalización del sistema partidario ocurre en niveles verticales y horizontales, por lo cual también se evidencia en los partidos que compiten en las elecciones municipales.

Respecto del funcionamiento interno de los partidos, Ebenau (2016) sugiere la existencia de una *dinámica de los pases* que debe ser interpretada como un fenómeno intrínseco a la política partidaria en Misiones (la cual, en términos generales, también se corresponde con la política en Argentina). Según la autora, la excepcionalidad responde a las características personales de los actores políticos y no a la forma de funcionamiento específico. Así, los pases, o el cambio de filiación partidaria, son interpretados de manera ambigua por los actores dado que, pese a que existe un amplio consenso en concebirlos como prácticas corrientes, adquieren una valoración negativa cuando son realizados por dirigentes que poseen amplio reconocimiento político.

Quilici (2017) observa que el Frente Renovador, desde su irrupción en el sistema de partidos provincial, ha facilitado procesos de desnacionalización de la política a partir del diseño institucional multinivel que ofrece el federalismo electoral. En función de este planteamiento, el autor argumenta sobre el potencial de la noción de Diseño Institucional Multinivel para el análisis del sistema de partidos. Este tipo de diseño es útil para explicar las dinámicas internas del sistema político de la provincia analizada.

Metodología

Metodológicamente, se trata de un estudio explicativo apoyado en el análisis de un caso que en otras instancias de la investigación pueda ser comparado con otros, siguiendo la propuesta de Bartolini (1995). En este marco, es váli-

do realizar algunas aclaraciones sobre el caso seleccionado. Se considera como objeto de estudio a la provincia de Misiones y se tendrán en cuenta resultados electorales de los poderes ejecutivos provincial y municipales. No obstante, para un análisis de la coordinación electoral de manera integral, también se considerarán las formulas ganadoras en el Poder Ejecutivo nacional.

Además de lo expresado en el párrafo anterior, hay que señalar que la provincia analizada se organiza administrativamente en 17 departamentos que agrupan a los 75 municipios. En este trabajo, en el periodo analizado se consideran como universo de estudio los 75 municipios de la jurisdicción.

Respecto del recorte temporal, se toman las elecciones nacionales, provinciales y municipales desarrolladas entre los años 1999 y 2019. Esta decisión obedece a dos factores centrales: por un lado, la disponibilidad de datos del total provincial, y, por otro, la estabilidad de la vigencia de la ley de lemas para las elecciones municipales sin interrupciones.

En relación con los procedimientos, en primer lugar se elaboraron tablas que muestran los ejecutivos electos para el nivel nacional y los niveles subnacionales de la provincia seleccionada. En el nivel municipal, las tablas sirvieron para agrupar los municipios según los partidos políticos o coaliciones que los gobernaban y, en función de ello, establecer la coordinación electoral. En segundo lugar, se relevaron las actas de proclamación de gobernadores e intendentes electos en cada una de las elecciones provinciales durante el periodo de estudio. Con la revisión de las actas se pudieron determinar los gobernadores e intendentes que ganaron cada una de las elecciones y confeccionar las tablas agregando su filiación partidaria en cada caso. En tercer lugar, a partir de las matrices logradas, con la revisión de las actas de proclamación se pudo contar el total de personas que ejercieron el cargo de intendente en cada uno de los municipios y establecer los totales para cada una de las categorías y para la provincia en general. Por último, a partir de los datos obtenidos con los procedimientos realizados y el contraste con las reglas de juego vigentes, la impetración del funcionamiento del régimen permitió arribar a las principales conclusiones.

En lo concerniente a los problemas de esta investigación, como sucede en otras temáticas que implican un análisis histórico en clave política o viceversa, las dificultades más grandes están en torno al acceso a los datos y

existencia de los mismos. Urquiza (2005) señala que esto no sólo tiene que ver con cuestiones culturales relacionadas con el valor que se le asigna a la información con valor histórico, sino que también en buena medida se debe a que al Estado tampoco pareciera interesarle, dado que los archivos de la Justicia Electoral de la Provincia de Misiones cuentan con escaso personal.

En cuanto a los desafíos que plantea, son principalmente metodológicos, dado que no sólo se trata de circunstancias difíciles a la hora de procesar la información. Muchas veces hay necesidad de enfrentar el tratamiento de datos sobre los que las fuentes son inexistentes. En este punto, la investigación requiere de la creación de categorías teóricas que permitan analizar comportamientos de personas y partidos en territorios determinados, en una lógica de política multinivel.

Resultados

Los resultados muestran que los efectos de los factores institucionales fueron diferentes en las distintas categorías de municipios y a su vez en el interior de cada una. Los regímenes municipales, contrariamente a lo planteado por la hipótesis, en algunos casos son muy dinámicos e inestables. Esta volatilidad podría ser explicada en primera instancia por la autonomía que tienen los municipios y que permite que, a pesar de las propuestas de la Constitución provincial, cada una pueda dictar sus propias normas de funcionamiento, con lo cual cada municipio se convierte en un escenario singular.

Respecto de las reelecciones, a partir del análisis de la información de los municipios de la provincia en las elecciones locales de 1999, 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019, se pudo realizar un agrupamiento de los intendentes según la cantidad de mandatos que estuvieron frente a los respectivos municipios. La tabla 1 muestra el número de reelecciones obtenidas por los intendentes.

Tabla 1. Número de reelecciones obtenidas por intendentes en municipios² de la Provincia de Misiones, 1999-2019

Intendentes	Número	Porcentaje
Sin reelección (un periodo)	70	36
Una reelección consecutiva (dos periodos)	65	33
Dos reelecciones consecutivas (tres periodos)	30	16
Tres reelecciones consecutivas (cuatro periodos)	21	11
Cuatro reelecciones consecutivas (cinco periodos)	6	3
Cinco reelecciones consecutivas (seis periodos)	2	1
Total de intendentes	194	100

Fuente: Elaboración propia a partir de información tomada de los archivos periodísticos, del Tribunal Electoral provincial y de trabajos académicos.

En relación con la coordinación electoral, se pudo observar cómo el régimen político provincial, en este breve lapso analizado, pasó de un bipartidismo a un sistema de partido preponderante.

² A la fecha de cierre de la recolección de datos, no se obtuvieron datos de las elecciones municipales de 1999 y 2003 de las localidades de Caraguatay, Cerro Corá, Colonia Polana, Fachinal, 9 de Julio, Puerto Piray, Santiago de Liniers y Tres Capones.

Tabla 2. Coordinación electoral multinivel de Misiones entre 1999 y 2019

Elección	1999	2003	2007	2011	2015	2019
Fórmula presidencial	Fernando de la Rúa, Carlos Alvarez (La Alianza)	Néstor Kirchner, Daniel Scioli (FPV)	Cristina Fernández de Kirchner, Julio Cobos (FPV)	Cristina Fernández de Kirchner, Amado Boudou (FPV)	Mauricio Macri, Gabriela Michetti (Cambiamos)	Alberto Fernández, Cristina Fernández de Kirchner (FDT)
Fórmula para gobernador	Carlos Rovira, Mercedes Margarita Oviedo (PJ)	Carlos Rovira, Pablo Tschirsch (Frente Renovador)	Maurice Closs, Sandra Giménez (Frente Renovador)	Maurice Closs, Hugo Passalacqua (Frente Renovador)	Hugo Passalacqua, Oscar Herrera Ahuad (Frente Renovador)	Oscar Herrera Ahuad, Carlos Omar Arce (Frente Renovador)
Número de municipios: Frente Renovador	0	64	70	75	75	72
Número de Municipios: Otros Frentes	0	11	5	0	0	3
Número de Municipios: UCR	27	0	0	0	0	0
Número de Municipios: PJ	48	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales.

La consecuencia de las reglas de juego sobre los comportamientos de los actores: vigencia de la ley de lemas y de los diferentes tipos de reelección

Las reglas de juego de la provincia han variado a lo largo de la historia de la jurisdicción, sin embargo, desde 1999 en adelante han sido relativamente estables. La persistencia está relacionada con la presencia de dos elementos: por un lado, distintas modalidades de reelección vigentes para los ejecutivos provinciales y municipales y, por otro, la vigencia de la ley de lemas para las elecciones municipales.

En cuanto al comportamiento de los gobernadores frente a la reelección, es importante remarcar que se consideraron cuatro elecciones y la provincia fue gobernada por dos personas en este periodo. Considerando que el gobernador de la provincia tiene la posibilidad de ser reelecto o sucederse recíprocamente por una vez, la opción por la reelección fue utilizada en los dos casos. De esta manera, es notoria la adaptación de las élites y del poder al interior del partido de gobierno, ya que, si bien, institucionalmente las personas no pueden perpetuarse en los cargos provinciales, utilizan la opción de reelección y la rotación de nombres no afecta la permanencia del partido de gobierno en el poder. Esta situación muestra la vigencia de la ventaja oficialista y la ventaja del *incumbent* a la hora de considerar las posibilidades de obtener la reelección (Bandiera, 2012).

En relación con los intendentes, es posible señalar que existe un amplio abanico de comportamientos que exhiben características sobresalientes, a saber: 1) en primer lugar, sólo una cuarta parte de los intendentes es reelecta; 2) entre los reelectos, hay una alta variación entre las cantidades de veces en que logran el objetivo: algunos lo hacen sólo una vez y otros llegan hasta el extremo de lograr cinco reelecciones consecutivas dentro del lapso estudiado; y 3) el mandato promedio, considerando la cantidad de veces que se reeligen, es de ocho años, dado que la mayoría de los reelectos sólo se presenta y accede exitosamente a una reelección.

A partir de estos datos, es necesario señalar algunas cuestiones que tienen que ver con los efectos de las reglas de juego sobre las dinámicas políticas municipales. En primer lugar, son evidentes el poder de los *incumbents* y

las ventajas oficialistas: los intendentes en ejercicio en la mayoría de las ocasiones cuentan con amplias posibilidades de acceder nuevamente al cargo.

En lo que respecta a las ventajas oficialistas, hay coincidencias con los planteos realizados por Bandiera (2012), dado que, si bien existe el doble voto simultáneo, en muchos casos se observa la continuidad de personas del mismo partido o lema, cuando no se trata de la misma persona. Esta situación lleva a pensar en argumentos vinculados con la coordinación electoral multinivel y sus efectos últimos sobre los sistemas de partidos municipales (Cox, 2004; Došek y Freidenberg, 2013; entre otros). Al observar los nombres y los partidos de los intendentes y sus correspondientes elecciones y los resultados electorales provinciales y nacionales, se evidencia plenamente cómo con la consolidación del kirchnerismo, a nivel nacional, se dan en muchos municipios procesos de reelección y mandatos que duran entre ocho y 12 años.

Finalmente, estas cuestiones conjugadas tuvieron impacto sobre las conductas políticas de los intendentes frente a la reelección. Éstas pueden ser categorizadas como en otras provincias, a saber:

- Los que llegan y se quedan: intendentes que acceden al cargo y son reelectos una, dos y tres veces en el periodo considerado.
- Los que llegan y se proyectan: intendentes que, en algunos casos, son reelectos una vez y otras no, y ascienden a nivel político provincial e intentan ser gobernadores, lográndolo como en el caso de Rovira.
- Los que llegan, permanecen en el cargo y terminan siendo invencibles.
- Los *pícaros*, o aquellos que ingresan en la vida política y, luego de ser reelectos, se trasladan con éxito a intendencias de otros municipios, dejando en muchas ocasiones a familiares en el Ejecutivo de origen.

A partir de este variopinto abanico de conductas, el sistema político provincial en su totalidad es muy dinámico y, a simple vista, no parecieran observarse techos de cristal como en la Provincia de Buenos Aires (Caminotti *et al.*, 2014), ni tampoco una estructura lógica de ascensos como premio a lealtades partidarias como en el caso de Salta (Maidana, 2008). En algunas localidades la cantidad de años frente a las intendencias pareciera

ser indeterminada o infinita en los términos de Szwarcberg Davy (2016), lo que coincide también con escenarios de baja institucionalización de los partidos políticos como ya planteó Ollier (2010).

Considerando las carreras políticas y las posibilidades de ascenso que puede ofrecer el sistema dadas las limitaciones a la reelección del gobernador, si en este caso nos preguntáramos cuántos gobernadores han sido intendentes antes, de los cuatro que tuvo el periodo analizado sólo uno había ocupado ese cargo municipal antes.³

Las consecuencias de las reglas de juego sobre el sistema de partidos en la elección de los poderes ejecutivos provincial y municipal

Teniendo en cuenta que la posibilidad de reelección es diferenciada para gobernadores e intendentes, es posible reconstruir una cronología de etapas por las que transitó el sistema de partidos en la provincia. A partir de la clasificación propuesta por Sartori (1980), hubo en la provincia en el lapso estudiado tres etapas:

Etapa del bipartidismo perfecto:

- En el ámbito provincial es electo por primera vez para el cargo de gobernador el justicialista Carlos Eduardo Rovira (1999-2003).
- Los municipios analizados fueron gobernados por los partidos políticos mayoritarios: la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista. En el grupo de municipios seleccionados, si bien hubo variaciones en las cantidades gobernadas por cada partido, siempre el número de los gobernados por el peronismo fue mayor.

³ Se trata de Carlos Rovira, que había sido intendente de la capital de la Provincia, Posadas, antes de ser gobernador. Maurice Closs, por su parte, antes había sido senador nacional por su partido.

Etapa del pluralismo moderado:

- En el ámbito provincial se dan la reelección de Carlos Eduardo Rovira (2003-2007), y la elección de Maurice Closs (2007-2011), ambos por el Frente Renovador para la Concordia Social.
- Los gobiernos municipales comienzan a mostrar una tendencia hacia la preponderancia, ya que mayoritariamente fueron gobernados por el Frente Renovador que controlaba más de 80% de los municipios y el resto se repartió entre otros frentes: Frente para la Victoria, Frente por el Reencuentro y Frente Agrario y Social.

Etapa de tendencia hacia el partido preponderante:

- En el orden provincial se reelige a Maurice Closs y es sucedido por el vicegobernador Hugo Passalacqua, y esta lógica se mantiene al presente con el actual gobernador Oscar Herrera Ahuad, quien había sido vicegobernador durante el periodo de Passalacqua.
- En el ámbito municipal, el Frente Renovador construye preponderancia de tal modo que en las elecciones de 2011 logra triunfar en todos los municipios analizados, escenario que sostiene en las elecciones de 2015 y 2019 cuando logra gobernar 72 de los 75 municipios de la provincia.

Estos cambios podría pensarse que son producto de los comportamientos de los gobernadores y los intendentes frente a la reelección, del sistema electoral y, como se explicará a continuación, de la coordinación electoral multinivel.

Las posibilidades de reelección aprovechadas en diferentes medidas por los gobernadores e intendentes y la consolidación del Frente Renovador para la Concordia Social confirman el argumento de Ebenau (2016) sobre la existencia de una *dinámica de los pases* que debe ser interpretada como un fenómeno intrínseco a la política partidaria en Misiones. La observación de las distintas cantidades de reelecciones ganadas por los intendentes y el

creciente número de municipios controlados por el partido de gobierno a nivel provincial en parte dan cuenta de esta dinámica de pases.

A su vez, recuperando el planteo de Bartolini (1995), y analizando este caso en relación con el contexto mayor, esta dinámica de pases en principio no podría ser explicada solamente por la coordinación electoral, sino que también estaría influida por la presencia de la ley de lemas. Este mecanismo condicionaría la utilización o no de una etiqueta partidaria, ya que los intendentes cuentan con la posibilidad de ser parte de un sublema sin abandonar su partido de origen.

Las consecuencias de las reglas de juego sobre la coordinación electoral multinivel

En el lapso estudiado, la coordinación electoral llega a ser plena. Esto podría explicarse por la sumatoria de los factores anteriores, es decir, las diferentes posibilidades de reelección y la vigencia de la ley de lemas para las elecciones municipales, a los que se adicionan los elementos propios de la coordinación electoral señalados por Cox (2004) y que afectan los diferentes niveles de la política.

En relación con esto último, puede inferirse que en el periodo analizado, considerando el nivel nacional y el subnacional, el Frente Renovador fue un socio o aliado estratégico del Frente para la Victoria. A partir de estas circunstancias, lo observado refuerza los planteos de Clerici (2015, p. 325) cuando señala que “son producto de cálculos estratégicos que los partidos realizan para enfrentar elecciones de cargos”; así como también el planteamiento de Reynoso (2011, p. 216), quien sugería que “la formación de alianzas electorales podría explicarse como la respuesta que los partidos políticos encontraron, en un contexto de cambio en la competencia y la competitividad del sistema de partidos”.

En este punto, es posible pensar que la formación de alianzas estratégicas en términos de Cox (2004) sirve para regular esta particular dinámica de pases, mencionada por Ebenau (2016), al interior del sistema de partidos de la provincia tomada como caso de estudio. Además de lo señalado, pareciera

que el partido de gobierno resulta altamente beneficiado por estas alianzas, y esto se evidencia no sólo en la permanencia del partido frente al Poder Ejecutivo provincial, sino también vía alianzas estratégicas en el control de ejecutivos municipales. Lo llamativo es que en 2011, con las reelecciones de Cristina Fernández en la Presidencia de Argentina y de Maurice Closs en la gobernación provincial, el Frente Renovador logra controlar 100% de los municipios de la provincia.

En relación con esto último, podría pensarse en un plano hipotético que el Frente Renovador se constituye, en el periodo estudiado, en un socio de menor nivel del Frente para la Victoria, en términos de Cruz (2014). Esta sociedad daría lugar, de alguna manera, a la preponderancia de esta fuerza política en el sistema de partidos provincial. Pero, a su vez, dado que controla la dinámica de pases, también da lugar a la perpetuación (o no) de los líderes locales frente a los municipios. Una segunda hipótesis, tal vez más arriesgada, invita a pensar que la permanencia o no de los líderes locales frente a los municipios depende en gran medida del cálculo estratégico que realicen a la hora de decidir si presentarse, o no hacerlo, ante una nueva elección, lo cual podría evidenciarse en las diferentes cantidades de reelecciones a las que acceden los intendentes.

En el presente, la propia dinámica de pases del sistema de partidos de la provincia estudiada fortalece la explicación de Cruz (2019), ya que el proceso de desnacionalización de la política efectivamente les dio peso a los líderes territoriales. Esto confirma la metáfora del castillo de naipes y los movimientos estratégicos de los partidos provinciales, situación que empíricamente se comprueba cuando cambia el partido de gobierno a nivel nacional y la preponderancia del partido provincial se sostiene; las elecciones de los años 2015 y 2019 así lo demuestran. Como consecuencia de ello, los actores estratégicos resultan favorecidos en las elecciones para cargos en el Poder Ejecutivo, como señala Lacher (2019).

Conclusiones

A partir del interrogante central propuesta al principio del trabajo y la hipótesis planteada inicialmente, el análisis de los resultados pareciera mostrar que, indudablemente, el diseño institucional y las reglas de juego resultantes afectan la dinámica provincial dando lugar a la aparición de una fuerza política preponderante.

Este predominio viene acompañado de los efectos de las reglas de juego en las carreras políticas de los ejecutivos subnacionales, permitiendo continuidad y perpetuación en el nivel municipal, pero garantizando la movilidad en el Ejecutivo provincial. Sin embargo, la vigencia de la ley de lemas en el ámbito municipal aparenta brindar una posibilidad de reciclar el poder en la esfera municipal dado que pueden presentarse varios candidatos por un mismo partido, sin dejar de aportar sus votos a la misma fuerza política en niveles superiores de gobierno.

En virtud de los elementos señalados, no sólo se verifica la hipótesis inicial, sino que también puede agregarse que los comportamientos políticos se ven influidos, en gran medida, por los cálculos estratégicos. A partir de estos, al menos en el periodo estudiado, pareciera darse una dinámica de pases al interior del Frente Renovador, y la ley de lemas actuaría como la válvula que regula la lógica de los pases. Por tener la característica de multi-nivel, la coordinación electoral le permite al Frente Renovador mantenerse al frente del poder político provincial y, vía la ley de lemas, controlar los municipios.

Finalmente, los comportamientos políticos son complejos resultados de los efectos del diseño institucional, que terminan reflejando en las distintas elecciones las ventajas de los *incumbents* en primera instancia, y la ventaja oficialista en segunda. Esta última es la que termina haciéndose efectiva en las distintas etapas que atravesó el sistema de partidos hasta llegar a la preponderancia del Frente Renovador en las elecciones provinciales y municipales dentro del lapso estudiado.



Fuentes de consulta

- Bandiera, Antonella (2012). “Las ventajas de los oficialistas y las asimetrías de información: evidencia de los municipios bonaerenses”. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de San Andrés, Departamento de Ciencia Política, Argentina.
- Barrientos, Miguel (2010, julio-diciembre). “Gobernadores y reformas neoliberales en Argentina y Brasil”. *Pléyade. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 6 (3), 128-171.
- Bartolini, Stefano (1995). “Metodología de la investigación política”. En Gianfranco Pasquino *et al.*, *Manual de ciencia política* (pp. 39-79). Madrid: Alianza.
- Borello, Raúl y Mutti, Gastón (2003). “La ley de lemas en la provincia de Santa Fe”. VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Rosario, Argentina.
- Caminotti, Mariana; Rotman, Santiago; y Varetto, Carlos (2011). “Carreteras políticas y oportunidades 'generizadas' en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)”. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 16 (2), 8.
- Cardarello, Antonio (2012, mayo). “El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)”. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 1 (6), 153-194.
- Chasqueti, Daniel (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de la República.
- Clerici, Paula (2015, noviembre). “La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino”. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2 (9), 313-341.
- Cox, Gary W. (2000). “Coordination, electoral”. En Richard Rose, *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D. C.: CQ Press.

- Cox, Gary W. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Madrid: Gedisa.
- Cruz, Facundo (2014) “¿Socios de menor nivel?: Aportes para el estudio de las coaliciones subnacionales en sistemas políticos multinivel”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 1 (23), 11-39.
- Cruz, Facundo (2019). “Construcción de coaliciones electorales en escenarios desnacionalizados. Un aporte teórico”. *Revista de Estudios Políticos*, 184, 161-194.
- Došek, Tomáš y Freidenberg, Flavia (2013). “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición”. *Politai. Revista de Ciencia Política*, 7 (4), 161-178.
- Ebenau, Laura Andrea (2016). “De traiciones y negociaciones: un análisis de la ‘dinámica de los países’ políticos-partidarios en la Provincia de Misiones”. *La Rivada*, 2 (2), 79-95.
- Fernández, Elías (2017). “Competencia electoral en los municipios de la provincia de Santa Fe: un análisis sobre los efectos del Doble Voto Simultáneo y las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (1991-2015)”. *Studia Politica*, 42, 107-136.
- Gifex (2019). Mapa de densidad demográfica de la Provincia de Misiones. Recuperado de https://www.gifex.com/detail/2019-02-02-15859/Mapa_demografico_de_la_Provincia_de_Misiones.html
- Jones, Mark (2001). “Federalismo y número de partidos políticos en las elecciones para la Cámara de Diputados de la Nación: 1983-1999”. En Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (Eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Eudeba-INAP.
- Lacher, Andrés (2019). “Estrategias de integración electoral multinivel: presidentes e intendentes peronistas en el conurbano bonaerense (2005-2015)”. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 2 (13), 381-407.
- Lago, Ignacio y Montero José Ramón (2008). “Coordinación entre arenas electorales en países con sistemas políticos multinivel”. *Revista de Estudios Políticos*, 140, 33-68.

- Levitsky, Steven (2001). An 'Organised Disorganisation': Informal Organisation and the Persistence of Local Party Structures in Argentine Peronism. *Journal of Latin American Studies*, 33 (1), 29-66.
- Maidana, Fernanda (2008). "Sobre el modo de justificación de los ascensos y descensos en los organismos gubernamentales de los dirigentes del Partido Justicialista (PJ) de Salta, Argentina, en los años 1995-2005". *Cuadernos de Antropología Social*, 28, 107-125.
- Martín, María Elena y Carlino, Milva (2018). "30 años de manipulación de las reglas de juego. La legislación electoral en la Provincia de Misiones 1983-2013". *Studia Politicae*, 43, 65-105.
- Nohlen, Dieter (1992). *Sistemas electorales y gobernabilidad*. Barcelona: Universität Heidelberg.
- Ollier, María Matilde (2010). "El liderazgo político en democracias de baja institucionalización (el caso del peronismo en la Argentina)". *Revista de Sociología*, 24, 127-150.
- Panozzo, Mirta (2001). "Ley de lemas, partidos políticos y gobernabilidad". V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Río Cuarto, Argentina.
- Quilici, Federico (2015). "El impacto de los diseños institucionales multinivel sobre el sistema de partidos. Los casos de las provincias de Misiones y Corrientes". Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- Quilici, Federico (2017). "Diseños Institucionales Multinivel y Desnacionalización Política. El Surgimiento del Frente Renovador en Misiones". *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(2), 395-436.
- Reynoso, Diego (2004, junio). "Las desventajas del 'Doble Voto Simultáneo'. Argentina en Perspectiva Comparada". *Perfiles Latinoamericanos*, 24, 67-83.
- Reynoso, Diego (2011). *Estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*. Buenos Aires: Teseo/Flacso.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza.

- Serrafero, Mario (1997). *Reelección y sucesión presidencial: Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EEUU*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Serrafero, Mario (2009). "Reelección presidencial en América Latina: Evolución y situación actual". *Boletín de Política Comparada*, 2(2), 24-43.
- Serrafero, Mario (2011, mayo). "La Reelección Presidencial Indefinida en América Latina". *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 54, 225-259.
- Serrafero, Mario (2012). "Presidencia y vicepresidencia: otra difícil combinación". En Malamud, A. y De Luca, M. (Coords.), *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 23-36). Buenos Aires: Eudeba.
- Szwarcberg Daby, Mariela (2016). "Reelecciones infinitas: el caso de los intendentes del conurbano". *Postdata*, 2 (21), 577-592.
- Tibaldo, Agustina (2019). "La influencia del Doble Voto Simultáneo en el fraccionamiento partidario: redefiniciones en torno al modo de estimación y resultados preliminares en la provincia de Santa Fe (1991-2003)". *Colección*, 2 (30), 89-133.
- Urquiza, Emilia Yolanda (2005). "Las prácticas políticas en los Partidos Radical y Peronista. Misiones 1947-1997". Tesis de Doctorado en Historia Contemporánea, Universidad de Barcelona, España.
- Valenzuela, Sergio David (2017). "El unicato... la ley de lemas y la reelección indefinida en la provincia de Formosa". *Pilquen: Sección Ciencias Sociales*, 3 (20), 19-29.
- Valenzuela, Sergio David y Medina, Marcos (2016). "La reelección de los intendentes en el Chaco y el Partido Justicialista". VI Congreso de Estudios del Peronismo, Red de Estudios del Peronismo, Resistencia, Argentina.
- Vallès, Josep M. (2006). *Ciencia política: Una introducción*. Barcelona: Ariel.