

# Dinámica del sistema de partidos de la Provincia de Entre Ríos. Un análisis a través de la actividad legislativa (1999-2015)

## *Dynamics of the party system in Entre Ríos Province. An analysis through legislative activity (1999-2015)*

**Elías Fernández**

**Elías Fernández** es docente en la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina.  
E-mail: elias\_fernandez86@yahoo.com.ar

### **resumen**

En este trabajo se analiza el sistema de partidos de la provincia de Entre Ríos durante el período 1999-2015. El objetivo principal es examinar la actividad legislativa de los partidos políticos entrerrianos en función de los cambios producidos en la arena electoral. Para desarrollar el análisis, se observan los proyectos de ley presentados por los representantes del Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa. La hipótesis del estudio es que una mayor competitividad electoral favorece la producción legislativa del conjunto de los actores partidarios que se desenvuelven en la legislatura provincial. Cuando los resultados de las elecciones son equilibrados, los distintos partidos que acceden a la representación política manifiestan una tendencia hacia la cooperación y, en función de esto, se coordinan para aprobar diversos proyectos de ley. En cambio, cuando se amplía el porcentaje obtenido por el partido ganador y los partidos opositores, el sistema se torna menos cooperativo, afectando la función representativa de la oposición política.

### **palabras clave**

sistema de partidos / elecciones / legislatura / Entre Ríos

### **summary**

This paper analyzes the party system of Entre Ríos province during the period 1999-2015. The main objective is to examine the legislative activity of the political parties following the changes produced in the electoral arena. To develop the analysis, we observe the bills presented by the representatives of the provincial Executive and the Legislative Assembly. The hypothesis of the study is that the electoral competitiveness benefits the legislative production of all the agents of the parties that occupy seats in the provincial Legislature. When the election results are balanced, the different political parties tend to cooperate with each other, and as a result of that they coordinate to pass various bills. In contrast, when the percentage obtained by the winning party and the opposition parties increases, the system becomes less cooperative, affecting the representative function of political opposition.

### **keywords**

party system / elections / legislature / Entre Ríos

## Introducción

En este trabajo se analiza el sistema de partidos de la provincia de Entre Ríos durante el período 1999-2015. El objetivo principal es examinar la actividad legislativa de los partidos políticos entrerrianos en función de los cambios producidos en la arena electoral. Durante el primer período de gobierno abordado (1999-2003) el Poder Ejecutivo provincial estuvo en manos de la Unión Cívica Radical (UCR). Los tres períodos subsiguientes (2003-2007, 2007-2011 y 2011-2015), fueron encabezados por distintas expresiones del Partido Justicialista (PJ) en un contexto político atravesado por el retroceso de las opciones opositoras.

Los sistemas de partidos suponen tanto competencia como cooperación entre los partidos interactuantes (Ware, 2004), pero estas pautas de interacción varían de acuerdo a la arena funcional en las que se despliegan. En línea con el enfoque propuesto por Bardi y Mair (2008), se parte de la premisa de que existen distintas arenas de competencia y cooperación partidaria, principalmente la electoral y la parlamentaria. Por este motivo, conocer el funcionamiento de un sistema de partidos requiere observar, por una parte, los resultados de los comicios, y por otra, el comportamiento de los agentes partidarios en el ámbito legislativo. Los vínculos que se establecen en cada una de estas esferas pueden ser potencialmente diferentes, puesto que se trata de ámbitos funcionalmente diferenciados, regulados por distintas reglas.

La presente indagación busca echar luz sobre el funcionamiento del sistema de partidos en estas dos esferas de interacción partidaria. Con respecto a la esfera electoral, se analiza la evolución de la fisonomía numérica del sistema. En cuanto a la esfera parlamentaria, se pone el foco en dos aspectos fundamentales: por un lado, los temas o asuntos sobre los cuales legislan los representantes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y por otro, las pautas de competencia y cooperación entre los distintos actores políticos que operan en el ámbito parlamentario.

La hipótesis del trabajo es que una mayor competitividad electoral –variable independiente– favorece la cooperación entre los actores partidarios que se desenvuelven en el ámbito legislativo –variable dependiente–. Es decir, cuando los resultados de las elecciones son equilibrados y la alternancia en el poder deviene una posibilidad real, los bloques del oficialismo y la oposición muestran una mayor tendencia a la cooperación en la producción legislativa. En cambio, cuando se amplía la brecha electoral entre el partido ganador y los partidos opositores, el sistema se torna menos cooperativo y, en consecuencia, el predominio en las urnas se traslada al parlamento. Esta situación afecta la aprobación de leyes por parte de la oposición, al tiempo que fortalece la producción legislativa de la bancada oficial. No obstante, debe tenerse en cuenta que la capacidad del oficialismo de desarrollar su agenda de proyectos se encuentra ligada también a su cohesión interna, esto es, a los niveles de disciplina partidaria –variable interviniente–, lo que bajo determinadas circunstancias puede alterar la gestión del gobernador.

El recorte temporal (1999-2015) obedece al propósito de contemplar la actividad legislativa a partir de una serie de cambios producidos en la arena electoral.

Desde mediados del siglo XX, Entre Ríos, al igual que buena parte de los distritos subnacionales argentinos, fue una provincia típicamente bipartidista, donde la UCR y el PJ se repartían la mayor parte de los votos y se alternaban en el poder con regularidad. Pero a inicios del siglo XXI la competición bipolar comenzó a menguar a raíz del deterioro electoral del radicalismo, que derivó en una marcada preeminencia del peronismo. En función de estos cambios, el trabajo evalúa la relación entre la fisonomía numérica del sistema de partidos, por un lado, y el comportamiento de los agentes partidarios en el ámbito parlamentario, por otro, a fin de poner a prueba la hipótesis anteriormente expuesta. Más concretamente, se describe en primer término la evolución del formato del sistema partidario a partir de dos grandes momentos –básicamente, la etapa bipartidista (1999-2007) y la etapa de partido predominante (2007-2015)– y luego se analiza el impacto que generó esta evolución en las pautas de competencia y cooperación en la arena legislativa.

La exposición se organiza de la siguiente manera. Primero, se presentan algunas nociones sobre el concepto de sistema de partidos, y luego se desarrollan diversos lineamientos teóricos y metodológicos en torno a la organización de las leyes emanadas por la asamblea legislativa. En función de estos lineamientos, al final del apartado se construye una clasificación propia tomando en consideración las particularidades del caso subnacional abordado. En segundo lugar, se presenta el diseño institucional de la provincia y se señalan distintos aspectos de la normativa electoral. En tercer lugar, se efectúa una breve descripción de los cuatro comicios celebrados a lo largo del período de estudio. Finalmente, se aborda la producción legislativa de los representantes de los distintos poderes del Estado provincial, y se evalúa especialmente la evolución de las pautas de competencia y cooperación entre los diferentes actores partidarios.

## **1. Sistemas de partidos y actividad legislativa**

Los estudios sobre la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el caso argentino han puesto el foco en distintas variables.<sup>1</sup> En el presente trabajo se retoman algunas de estas producciones sobre Argentina y otros países latinoamericanos, prestando especial atención a aquellas que se han centrado en la actividad legislativa y que, al mismo tiempo, han propuesto diversos criterios para la clasificación de los proyectos de ley.

En lo referente al nivel subnacional, en los últimos 20 años ha proliferado una importante corriente de trabajos sobre la competencia partidaria en el ámbito electoral, los cuales han analizado hondamente temas como la fragmentación de los sistemas de partidos en las diferentes arenas de competición, la desnacionalización del sistema de partidos y los cambios en la normativa partidaria y electoral a lo largo de distintas provincias (entre otros, Calvo y Abal Medina 2001; Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Escolar y Abal Medina, 2014). No obstante, la relación entre poderes y la elaboración de leyes en el marco de las legislaturas provinciales ha recibido menos atención<sup>2</sup>, y el caso de Entre Ríos, de hecho, no ha sido indagado en investigaciones previas.

En lo que sigue se aborda, en primer lugar, la noción de sistema de partidos y los diferentes ámbitos de interacción partidaria. Luego, se alude a una serie de trabajos que desarrollaron distintas propuestas para organizar las leyes emanadas por los parlamentos. Y en función de esos trabajos, en tercer lugar, se presenta una clasificación propia, elaborada a partir de las particularidades del caso subnacional en estudio.

### 1.1. La arena electoral y la arena parlamentaria

La ciencia política ha propuesto diversos criterios para abordar los diferentes tipos de sistemas de partidos. En términos generales, estas propuestas pueden diferenciarse a partir del ámbito de interacción partidaria en el que se enfoca el análisis. Por ejemplo, en su abordaje clásico, Sartori (1992) formula una clasificación a partir de los vínculos competitivos que los partidos establecen en la arena legislativa. El autor considera como *partidos relevantes* del sistema, en primer lugar, a los que tienen *potencial de coalición*, es decir, aquellas fuerzas orientadas al gobierno que pueden integrarse a distintos bloques legislativos. En segundo lugar, también se consideran *importantes* aquellos partidos que poseen *potencial de chantaje*, esto es, los partidos orientados a la oposición que tienen posibilidades de alterar las estrategias de las fuerzas con potencial de coalición. Mainwaring y Scully (1995) indican que estas *normas para contar partidos* fueron pensadas para analizar el funcionamiento de los sistemas partidarios de los regímenes parlamentarios europeos y, en ámbitos presidencialistas, la clasificación debe efectuarse de acuerdo a la interacción partidaria que se desarrolla en la esfera electoral. Así, proponen evaluar la fragmentación a partir del *número efectivo de partidos* (NEP) creado por Laakso y Taagepera (1979).

Estas posturas pueden sintetizarse a partir del enfoque de Bardi y Mair (2008), quienes señalan que, más allá del diseño institucional, la disputa y la cooperación entre partidos se despliegan en arenas funcionalmente distintas, principalmente en la arena electoral –durante el proceso eleccionario– y en la arena parlamentaria –durante el período de gobierno–. Por este motivo, es posible distinguir analíticamente las pautas de interacción que caracterizan a estas dos esferas de vinculación partidaria.

Sartori (1992: 67) señala que “un sistema de partidos es [...] el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos”. Para el autor, además, hay que distinguir entre *competencia* y *competitividad*. La primera es una *regla de juego*, una estructura del sistema partidario, mientras que la segunda es un *estado concreto* de ese juego. Para que la competencia se torne competitiva debe haber dos o más partidos que obtienen una cantidad similar de sufragios, lo que a su vez conlleva la posibilidad de alternancia en el poder. Si el sistema no permite elecciones disputadas, es decir, si no incluye la estructura de la competencia, entonces naturalmente no será competitivo. La competencia no es necesariamente competitiva, pero la debe incluir al menos como posibilidad para que se exista un sistema partidario.

La definición de Sartori sólo alude a las interacciones partidarias en su dimensión competitiva. En el presente trabajo, en cambio, se entiende que “los sistemas

de partidos suponen tanto competición como cooperación entre los distintos partidos” (Ware, 2004: 235). Además, puesto que las interacciones suelen ser diferentes en las distintas instancias, es posible evaluarlas a partir de los resultados electorales, por un lado, y del proceso legislativo, por otro.

De acuerdo con Bardi y Mair, los contrastes entre las diferentes arenas se explican por la emergencia de dos sistemas de partidos diferentes, uno electoral y otro parlamentario. En el primer caso, las estrategias partidarias están supeditadas a las elecciones, y se rigen por la necesidad que tienen los partidos de diferenciarse de sus adversarios con el objetivo de seducir al electorado y obtener el mayor número de votos posible. Su supervivencia en el escenario político depende de ello. Pero en el segundo caso, una vez que los representantes arriban al parlamento, las diferencias suelen morigerarse, por ejemplo, con el propósito de formar coaliciones mayoritarias en contextos de fragmentación partidaria; o bien, como se verá en este trabajo, para aprobar proyectos de ley en forma coordinada sobre asuntos que, por lo general, no afectan la agenda de gobierno del Poder Ejecutivo. En arenas diferentes los partidos son *funcionalmente* diferentes.<sup>3</sup>

## 1.2. Arena parlamentaria: producción legislativa y clasificación de las leyes

La clasificación de la legislación es relevante porque permite evaluar el papel que desempeñan los legisladores y el Ejecutivo en los procesos de toma de decisiones. Por este motivo, a lo largo de las últimas décadas se han propuesto diversos criterios clasificatorios.<sup>4</sup> Cabe aclarar que las investigaciones a las que se hará referencia fueron desarrolladas con el propósito de describir el funcionamiento de distintas legislaturas latinoamericanas en el plano nacional y en contexto de regímenes presidencialistas.<sup>5</sup> En este trabajo, en cambio, son tomadas para abordar un caso subnacional que, al igual que los demás Estados provinciales argentinos, adoptó este tipo de régimen. Por ello, se considera analíticamente válido trasladar al plano subnacional las conceptualizaciones pensadas para examinar el nivel nacional, dado que se trata, en esencia, del mismo diseño institucional.

En su estudio sobre el Congreso hondureño, Taylor-Robinson y Díaz (1999) proponen una clasificación basada en dos dimensiones: el nivel de agregación de la propuesta y los efectos del proyecto. La primera dimensión refiere a los sujetos directos a quienes afecta la ley, y puede desagregarse a su vez en cinco categorías: individual, local, regional, sectorial y nacional; mientras que la variable *efectos* alude al impacto que tiene el proyecto de ley sobre los sujetos directos e indirectos, y se desglosa en beneficiosos, contraproducentes, mixtos y neutros. La primera dimensión aludida por los autores –nivel de agregación–, resulta útil para la clasificación que se propone en el presente trabajo, ya que permite efectuar un primer acercamiento sobre el nivel de gobierno en el que tienen impacto los proyectos de ley que son aprobados por iniciativa del Poder Ejecutivo y los legisladores.

En segundo lugar, como criterio general de clasificación, en este trabajo se alude al *alcance* más general o más particular de la legislación, para lo cual se abreva del estudio de Mustapic (2000). En su análisis del Congreso argentino durante las

presidencias de Raúl Alfonsín (1983-1989) y el primer período de Carlos Menem (1989-1995), destaca que los legisladores nacionales se especializan en *microiniciativas*, ya que dentro de los temas de los cuales se ocupan sobresalen las “transferencias de terrenos e inmuebles de la nación a las municipalidades, la creación de juzgados, algunas construcciones de rutas, declaraciones de fiestas especiales (Día del Tango, Fiesta de la Vendimia), colocación de monumentos, regulación de sectores laborales específicos, etc.” (Mustapic, 2000: 591).

La especialización en estos temas regionales o sectoriales ha generado que el Congreso nacional tenga una reputación parroquial y particularista. Para la autora, sin embargo, la presentación de iniciativas de este tipo obedece a los vínculos que los representantes establecen con sus electores: “[...] entendemos que [las microiniciativas] son un ejemplo de la función representativa que desempeñan los legisladores como parte de las relaciones que mantienen con el tejido social” (Mustapic, 2000: 591). Se trata de una función de naturaleza institucional más que partidaria, lo que permite que en muchas ocasiones las iniciativas sean sancionadas gracias a la colaboración de distintos bloques. Así, puede apreciarse una división de la actividad legislativa entre los dos poderes. El Ejecutivo desarrolla *políticas de alcance general*, es decir, ejerce la función de gobierno; mientras que el Legislativo desempeña una función fundamentalmente representativa, a través de la cual los legisladores pueden responder de la diversidad de intereses y demandas que atraviesan al tejido económico y social a lo largo de todo el territorio nacional.

Los dos trabajos aludidos, aunque resultan útiles para una primera aproximación sobre la producción legislativa, no consideran en detalle los temas que abordan los proyectos de ley. A fin de precisar las características que presentan los proyectos relevados, se alude, en tercer lugar, al estudio de Amorin Neto y Santos (2003). En su investigación sobre la Legislatura brasileña, los autores toman las dos variables propuestas por Taylor-Robinson y Diaz, al tiempo que añaden una tercera: el *asunto u objeto* del proyecto de ley. De acuerdo a los autores, las leyes pueden desagregarse en ocho subclases: administrativa, económica, honorífica, presupuestaria, política, social, cultural-científica-tecnológica y ecológica. Como se verá más adelante, la clasificación propuesta en el presente trabajo amplía y modifica el universo de temas considerados por estos autores, con el propósito de captar las particularidades del caso en estudio.

Finalmente, Zelaznik (2014) sugiere otra modalidad para abordar la legislación emanada por el Congreso argentino durante los gobiernos peronistas de Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Por medio de la noción de *agenda presidencial*, el autor busca dilucidar la función de gobierno –lo que Mustapic llama *políticas de alcance general*– a través de las principales áreas de políticas públicas en materia socioeconómica, que incluye una serie de subclases específicas: empresas públicas, legislación previsional, legislación laboral, legislación impositiva, presupuesto, educación y economía.

Al igual que Amorin Neto y Santos, Zelaznik divide la legislación por temas, pero con el propósito de focalizar el análisis en la legislación iniciada sólo por el

Poder Ejecutivo y examinar, de este modo, las reformas pro-mercado (Menem) y pro-Estado (Kirchner y Fernández de Kirchner) que caracterizaron a estos períodos de gobierno liderados por distintas expresiones del PJ. Quedan por fuera de su objeto de estudio una gran cantidad de proyectos elaborados por los presidentes que no se enmarcan en la *agenda presidencial*, así como tampoco se tienen en cuenta las leyes sancionadas por iniciativa de diputados y senadores.

### 1.3. Clasificación de los proyectos de ley

Para llevar a cabo el análisis se tienen en cuenta los criterios clasificatorios que se enuncian a continuación, contruidos a partir de las propuestas previamente citadas, pero adaptadas al caso subnacional que constituye el objeto de estudio.

Bertino (2014) apunta que es habitual que los estudios sobre producción legislativa presenten un sesgo en la definición de qué leyes son relevantes y cuales no lo son, ya que suelen colocar el acento en los proyectos presentados sólo por el Poder Ejecutivo. A fin de evitar este sesgo, en el presente trabajo se considera el universo de leyes aprobadas por iniciativa de gobernadores, diputados y senadores. Como expresa la autora, restarle importancia a la legislación presentada por los legisladores “supone un rol pasivo de la Legislatura en un esquema de gobernabilidad, y esta perspectiva no se ajusta necesariamente a las dinámicas políticas que se dan, por ejemplo, en los ámbitos subnacionales o en esquemas de coalición de gobierno” (Bertino, 2014: 93).

Con fines descriptivos, se dividió la clasificación de los proyectos en dos grandes bloques de acuerdo a los objetos, asuntos o temas que abordan. Para hacer esta separación, se delimitó el conjunto de áreas sobre las cuales el Poder Ejecutivo ha tenido una injerencia mucho más marcada que el Poder Legislativo. Las leyes vinculadas a estos asuntos, entonces, comprenden el primer bloque y son aprobadas por iniciativa de los gobernadores con mucha mayor frecuencia que los diputados y senadores. El resto de los proyectos se engloban en el segundo bloque, donde la autoría corresponde en forma proporcional a legisladores y gobernadores. En suma, el criterio clasificatorio para delimitar los dos bloques es la preponderancia que, a la luz del caso estudiado, ha tenido el Poder Ejecutivo sobre una serie de áreas de legislación.

Así, el primer bloque comprende un conjunto de leyes con nivel de agregación provincial que, a su vez, son iniciadas normalmente por los gobernadores, motivo por el cual puede denominarse *agenda de gobierno*. A diferencia de la *agenda presidencial* de Zelaznik, no se pretende dar cuenta de reformas pro-mercado y pro-Estado, motivo por el cual se modificó el universo de leyes a considerar. Como sucede normalmente en los regímenes presidencialistas, el Poder Ejecutivo tiene iniciativa exclusiva sobre el presupuesto anual, por lo que, naturalmente, las leyes presupuestarias se encuadran en el primer bloque. Pero más allá de este ítem, tanto los legisladores como el gobernador pueden presentar proyectos sobre todas las áreas de políticas.

El segundo bloque comprende los temas en los que, normalmente, se centran los legisladores. Sin embargo, los gobernadores también han tendido a presentar

iniciativas de este tipo. A diferencia del estudio de Zelaznik, cuyo objeto se circunscribe a las leyes sobre las reformas estructurales en la relación entre el Estado y el mercado, en este trabajo se decidió contemplar todas las iniciativas aprobadas, y esto engloba a una serie de proyectos iniciados por los gobernadores en torno a una diversidad de asuntos. Así, en contraste con lo que observa Mustapic en el plano nacional, se podrá ver que el titular del Ejecutivo provincial ha presentado un gran número de leyes sobre asuntos abarcados en el segundo bloque, donde se incluyen lo que la autora denomina *microiniciativas*.

El grueso de los proyectos que integran el segundo bloque posee un nivel de agregación municipal o departamental, es decir, afectan a un único municipio o departamento, o bien inter-departamental, esto es, abarcan a dos o más departamentos, pero no a todos. En el segundo bloque también se encuentran las iniciativas de nivel sectorial –aquellas que tratan sobre sectores específicos, como la creación de colegios profesionales o la regulación de determinadas actividades económicas– e individual –aquellas que tratan sobre personas particulares o jurídicas (un ciudadano o una organización social)–.

No obstante, también se incluyen en este grupo algunas leyes con un nivel de agregación provincial. Esto obedece a que el criterio de demarcación entre el primer y el segundo bloque no está determinado por el alcance más general o más particular de la ley, sino por la visible injerencia que tiene el Poder Ejecutivo entrerriano sobre una serie de áreas de legislación, en comparación con los proyectos que usualmente son aprobados por iniciativa de los legisladores.

En este sentido, el asunto *justicia y seguridad* –que alude a los proyectos relativos al poder judicial y a la policía provincial y que, por lo tanto, tiene un nivel de agregación provincial– integra el segundo bloque, debido a que se trata de un área en la que tanto el Ejecutivo como los legisladores han presentado una gran cantidad de iniciativas de ley. Los asuntos *educación y salud* también se encuentran en el segundo bloque, a pesar de que, en algunas ocasiones puntuales, comprenden legislación de alcance provincial, principalmente cuando se sancionan normativas en torno a la organización del sistema de salud y el sistema educativo.

En síntesis, el objetivo de separar la legislación en dos grandes bloques es captar la especificidad de la función del gobierno provincial en lo referente a las iniciativas legislativas y, al mismo tiempo, evaluar el funcionamiento de la división de poderes y la democracia de partidos en el ámbito parlamentario.

En concreto, el primer bloque de legislación o *agenda de gobierno* comprende los siguientes temas:

- Empresas públicas: privatización y creación de empresas estatales o con participación estatal; capitalización de empresas estatales.
- Legislación impositiva: creación, modificación y eliminación de impuestos y gravámenes; determinación de exenciones.
- Presupuesto, finanzas y endeudamiento: ley anual de presupuesto; modificaciones a la ley anual de presupuesto; finanzas públicas; endeudamiento con entidades públicas y privadas nacionales e internacionales.
- Estado y gobierno provincial: creación de organismos, ministerios, se-

cretarías y subsecretarías dependientes del estado provincial; modificación de la constitución provincial; legislación electoral y composición de los órganos del gobierno provincial (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) y de los gobiernos municipales (intendencias y consejos deliberantes); creación de cargos en planta permanente de la administración pública; régimen del empleo público provincial.

- Infraestructura y servicios públicos: construcción y mejoras de rutas, infraestructura eléctrica, acueductos, etc.; cambios en el marco regulatorio de los servicios públicos (electricidad, gas, etc.).

El segundo bloque de legislación abarca las siguientes subclases:

- Empleados públicos provinciales: régimen laboral, asignaciones familiares, antigüedad, licencias, jubilaciones y pensiones para un sector específico de la planta de empleados públicos provinciales.

- Economía: regulación de agentes económicos; apoyo y fomento de actividades económicas.

- Legislación de carácter social: donación de vehículos, inmuebles y materiales varios a organizaciones sociales; construcción de viviendas sociales; jubilaciones y pensiones otorgadas a sector social específico (amas de casa, veteranos de la Guerra de Malvinas, entre otros); políticas de vejez, niñez y discapacidad.

- Educación: organización del sistema educativo en los distintos niveles de enseñanza (primario, secundario, terciario y universitario); adquisición de terreno para construcción o ampliación de escuela en una localidad determinada; incorporación de un contenido a dictar en materias del nivel primario o secundario; toda otra legislación referida a las instituciones educativas.

- Salud: organización del sistema de salud; construcción y ampliación de hospitales; adquisición de terreno para construcción de centro de salud en una ciudad determinada; prevención y tratamiento de adicciones, obesidad, autismo, diabetes y otras enfermedades; vacunación; donación de órganos; salud reproductiva; creación de bancos de sangre; provisión de medicamentos y análisis médicos gratuitos; toda otra legislación referida a las instituciones de salud.

- Cultura, ciencia, deporte, recreación: apoyo y fomento a actividades culturales, científicas, deportivas y recreativas; creación de museos y bibliotecas y donaciones a estas entidades; declaración de patrimonio cultural; creación de centros de recreación y donaciones a estas entidades.

- Ecología y medioambiente: protección de áreas naturales (bosques, ríos, humedales, islas, etc.); protección de especies animales y vegetales; tratamiento de residuos.

- Justicia y seguridad: código procesal y código penal; organización del Poder Judicial de la provincia; toda otra legislación que refiera al ámbito judicial; policía de Entre Ríos; organización del servicio penitenciario; seguridad pública.

- Declaración: día especial; cambio de nombre de sitio público; monumento o sitio histórico; legislación honorífica.

- Municipios y departamentos: creación de dependencia estatal en departamento o ciudad; demarcación de ejido; mejora de infraestructura pública en ciudad determinada (caminos, plazas, centro cívico, etc.); transferencia, donación, com-

pra, expropiación de terrenos o inmuebles con destino a la gestión municipal en una localidad determinada.

- Asunto provincial: adquisición de terrenos, inmuebles o vehículos para la administración provincial; convenios entre organismos provinciales y colegios profesionales; procedimientos administrativos.

- Regulación de actividad profesional: creación o modificación de colegios profesionales.

- Otro asunto

Por último, cabe señalar que se compilaron 1.516 proyectos de ley aprobados en el transcurso del período 1999-2015. El criterio de inclusión de los proyectos fue la aprobación de los mismos por parte de, al menos, una de las dos cámaras legislativas. Por lo tanto, no todos los proyectos recibieron sanción definitiva, es decir, buena parte de las iniciativas de ley no fueron aprobadas por la cámara revisora luego de recibir media sanción en la cámara de origen. En total, fueron sancionados en forma definitiva 1.149 proyectos, mientras que 367 recibieron sólo media sanción. La inclusión de los proyectos que sólo recibieron media sanción tiene como objetivo evaluar la posibilidad real que tienen los legisladores de refrendar sus proyectos de ley en las dos cámaras legislativas.

Las fuentes del estudio fueron, en primer lugar, los *diarios de sesiones* de las dos cámaras legislativas, desde el período legislativo 120° hasta el 136°, los cuales comprenden los cuatro períodos de gobierno abordados. En segundo lugar, se usó la *consulta legislativa* disponible en el sitio web de la Cámara Baja, donde se pudo efectuar un seguimiento de la trayectoria de los proyectos de ley. Allí se detallan las fechas de las sesiones legislativas en las que los expedientes toman estado parlamentario, reciben media sanción y sanción definitiva, pierden estado parlamentario, etc. Por último, también se utilizaron los textos de las leyes aprobadas, a las cuales se accedió a través de los diarios de sesiones y distintos sitios web gubernamentales.

## **2. Diseño institucional y normativa electoral de la provincia**

En el transcurso del año 2008 se desarrolló en Entre Ríos una Asamblea Constituyente que no modificó los aspectos centrales del diseño institucional y del sistema electoral de la provincia. Dentro del marco temporal del estudio, el nuevo marco normativo sólo comprende las elecciones provinciales de 2011.

Respecto a la elección del Ejecutivo provincial, la Constitución establece lo siguiente: “El gobernador y vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, a simple pluralidad de sufragios” (artículo 89°). Así, se utiliza el *sistema de mayoría relativa*, según el cual resulta ganadora la fórmula que logra la mayor cantidad de votos, sin que sea necesario alcanzar la mayoría absoluta. La Asamblea Constituyente de 2008 habilitó la reelección del cargo por un período más.

La Legislatura de la provincia es bicameral. En cuanto a la Cámara Alta se determina: “Los senadores serán elegidos directamente por el pueblo a razón de uno por cada departamento y a simple pluralidad de votos” (artículo 90°). De manera

que los representantes son designados en circunscripciones uninominales bajo el sistema de mayoría relativa, donde las circunscripciones coinciden con los departamentos. Puesto que existen 17 departamentos, el Senado está compuesto por 17 bancas.

Respecto a la Cámara Baja se establece: “Los diputados serán elegidos directamente por el pueblo de la provincia, en distrito único, por un sistema de representación proporcional; pero que asegure al partido mayoritario la mayoría absoluta de la representación. La ley determinará la forma de distribuir el resto de la representación” (artículo 91°). En consecuencia, el partido más votado obtiene la mayoría absoluta de los diputados independientemente de si supera la mitad de los votos válidos, mientras que el *sistema electoral provincial* (ley 2.988) determina que las bancas restantes deben repartirse en forma proporcional bajo la fórmula de resto mayor, cuyo umbral de exclusión es determinado por el cociente electoral. Una vez asignada la mayoría de los cargos a la fuerza más votada, la distribución posterior puede otorgarle bancas adicionales en caso de superar el 50% de los sufragios, algo que sólo ocurrió en 2011. Así, se establece un *sistema mixto* que se destaca por la combinación de distintas reglas y procedimientos para la elección de una misma asamblea (Colomer, 2004: 258). Dado que este dispositivo constitucional asegura la mitad más uno de los escaños al partido electoralmente más fuerte, se lo denomina *cláusula de gobernabilidad*. La Constitución de 1933 establecía una composición de veintiocho miembros para la Cámara Baja, pero la reforma de 2008 la amplió a treinta y cuatro, lo que se puso en práctica a partir de 2011.

Por último, cabe destacar que el calendario electoral es *concurrente*: “El mandato de los funcionarios y representantes será de cuatro años. Todos serán elegidos simultáneamente en un solo acto electoral” (artículo 92°). En consecuencia, la Legislatura se renueva en forma total cada cuatro años, junto con los comicios de gobernador y vice. La simultaneidad de los comicios es relevante porque el calendario electoral concurrente tiende a centralizar el proceso electoral en las principales candidaturas que se disputan el Poder Ejecutivo, por lo que se produce un traslado de las preferencias de los votantes desde la categoría ejecutiva hacia las legislativas (Molina, 2001). Debe tenerse en cuenta, además, que tanto los diputados como los senadores entrerrianos son elegidos con métodos que poseen un claro sesgo mayoritarios: los primeros, a partir de la *cláusula de gobernabilidad*, y los segundos, en listas uninominales bajo el sistema de mayoría relativa. Conforme a este diseño, las chances de que se establezcan *gobiernos divididos* —es decir, sin mayorías legislativas— son muy pocas. De hecho, durante la temporalidad del estudio, se instauraron *gobiernos unificados*: todos los gobernadores asumieron con quorum propio en las cámaras. Esto no significa que hayan tenido asegurada la mayoría a lo largo de todo el período de gobierno, lo que será examinado más adelante.

En resumen, a pesar de la reforma constitucional de 2008, los aspectos esenciales de la normativa electoral para la designación de cargos provinciales se mantuvieron prácticamente idénticos, ya que sólo se amplió levemente el número de miembros de la Cámara de Diputados —se pasó de 28 a 34 bancas—, mientras que

se conservó tanto la forma de elegir legisladores –diputados y senadores– como el tamaño del Senado. En cuanto a la gobernación, se mantuvo el método para designar al titular de Poder Ejecutivo –sistema de mayoría relativa–, aunque se habilitó la reelección por un período consecutivo más. Por este motivo, se entiende que la reforma no significó un punto de ruptura en el sistema electoral provincial, sino más bien una continuidad.

### 3. La arena electoral durante el período 1999-2015

A continuación, se describe sumariamente el sistema de partidos entrerriano a partir de los datos arrojados por las distintas contiendas electorales, es decir, sólo se tiene en cuenta la porción de votos obtenida por cada fuerza política al momento de los comicios. A pesar de esta simplificación, este apartado tiene el propósito de caracterizar a grandes rasgos el escenario partidario, para luego dar lugar al análisis del proceso legislativo.

El Cuadro N° 1 muestra los partidos que ocuparon el Ejecutivo entrerriano desde 1983 hasta 2015, junto con el porcentaje de bancas que lograron en las cámaras legislativas. La *bancada oficial* refiere al porcentaje de legisladores que ingresaron en las boletas partidarias de los gobernadores electos. En el próximo apartado se verá que fue habitual que los distintos bloques, tanto oficialistas como opositores, sufrieran cambios a lo largo del mandato.

**Cuadro N° 1: Relación Ejecutivo-Legislativo en Entre Ríos, 1983-2011**

Elección	Gobernador	Partido de Gobierno	Bancada oficial (%)	
			Diputados	Senadores
1983	Sergio Montiel	UCR	53,6	73,3
1987	Jorge Busti	PJ	53,6	62,5
1991	Mario Moine	PJ	53,6	56,3
1995	Jorge Busti	PJ	53,6	43,8
1999	Sergio Montiel	Alianza	53,6	64,7
2003	Jorge Busti	PJ	53,6	82,4
2007	Sergio Urribarri	PJ	53,6	82,4
2011	Sergio Urribarri	PJ	55,8	100

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

El Cuadro N° 2 presenta el número efectivo de partidos electorales y el número efectivo de partidos legislativos (NEP).<sup>6</sup> El NEP medido en bancas, naturalmente, siempre será inferior que el NEP medido en votos, ya que la distribución de los cargos refleja el *efecto reductor* del sistema electoral (Sartori, 1994; Cox, 2004). Cuanto más mayoritario es un sistema electoral, mayor es la desproporción entre los votos que obtienen los partidos minoritarios y los cargos que luego les son asignados. En el caso entrerriano, el efecto reductor es más notorio en el Senado –donde los representantes son electos en listas uninominales a partir de los diecisiete departamentos– que en la Cámara de Diputados, donde los legisladores son electos en listas plurinominales considerando a la provincia como distrito único.

Lijphart (1999) señala que un *sistema bipartidista puro* debería arrojar un NEP igual a dos (2). En caso de haber dos partidos grandes y uno mediano, se está frente a un *sistema de dos partidos y medio* (2,5). También es posible que un partido sea notoriamente más fuerte que los otros, llevándolo a obtener, por ejemplo, el 70% de los votos/esaños contra un 30% de sus competidores, en cuyo caso el NEP será inferior a los dos partidos efectivos (1,7) y provocará la emergencia de un *sistema de partido predominante*.

**Cuadro N° 2: Número efectivo de partidos electorales y número efectivo de partidos legislativos. Elecciones ejecutivas y legislativas provinciales en Entre Ríos, 1983-2011**

Elección	Gobernador	Diputados provinciales		Senadores provinciales	
	NEP según votos	NEP según votos	NEP según bancas	NEP según votos	NEP según bancas
1983	2,4	2,5	2	2,4	1,6
1987	2,3	2,4	2,1	2,4	1,9
1991	2,2	2,3	2,1	2,3	2
1995	2,3	2,4	2,2	2,4	2
1999	2,1	2,2	2	2,3	1,8
2003	2,9	2,8	2,4	2,9	1,4
2007	3,3	3,3	2,7	3,4	1,4
2011	2,6	2,8	2,6	2,8	1

Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

Hasta 1999, puede decirse que el sistema era *bipartidista*, puesto que el NEP medido en bancas rondaba los dos partidos efectivos producto de la disputa equilibrada entre radicales y peronistas. Desde 2003, se observa que el aumento del número efectivo de partidos electorales (NEP según votos) conllevó un incremen-

to en el número efectivo de partidos parlamentarios (NEP según bancas) sólo en la Cámara de Diputados. Es decir, la fragmentación del voto favoreció el ingreso de terceros partidos únicamente en esta Cámara. En el Senado, cuyos miembros se eligen en listas uninominales, la dispersión electoral favoreció visiblemente al peronismo, que logró conservar un importante caudal de votos y, en función de esto, se transformó en el partido predominante.

Al igual que en el nivel nacional, en los comicios de 1999 se constituyó en Entre Ríos la *Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación* (en adelante, la Alianza) para las categorías provinciales; en 1997 esta etiqueta había competido en las legislativas nacionales. Así, el radicalismo arribó al gobierno provincial en sociedad con el Frente País Solidario (FREPASO). Aunque la fórmula para la gobernación estuvo compuesta por dos dirigentes de extracción radical, Sergio Montiel y Edelmiro Pauletti, el bloque oficialista en la legislatura contenía representantes de las dos fuerzas.

En los comicios de 2003 la UCR sufrió una importante pérdida de sufragios en relación con sus pisos históricos, pero se posicionó como la segunda fuerza más votada al obtener el 34% en la categoría ejecutiva. El PJ logró el 44,6% y se quedó nuevamente con la gobernación a partir del liderazgo de Busti. Además, una tercera fuerza, el Nuevo Espacio Entrerriano (NEE), acopió el 18,1% de los sufragios. Si bien la alianza electoral del NEE incluyó al Partido Intransigente, al Partido Socialista Popular y al ARI, la fórmula para la gobernación estuvo encabezada por dos dirigentes de extracción peronista.<sup>7</sup> En términos descriptivos, puede decirse que en estos comicios quedó plasmado un *sistema de dos partidos y medio*.

En los dos comicios subsiguientes que abarca el trabajo, el sistema partidario expresado en las urnas sufrió importantes cambios. Por una parte, se hizo patente la caída electoral del radicalismo y, por otra, el peronismo presentó dos armados electorales, tanto en 2007 como en 2011.<sup>8</sup>

De este modo, en 2007 se amplió aún más el margen entre la UCR y el PJ, esta vez en casi 30 puntos porcentuales. En efecto, el radicalismo quedó segundo con apenas el 20%, de los votos, un porcentaje muy alejado de su promedio histórico. La Concertación Entrerriana, liderada por el NEE, logró apenas el 8,5% de los votos, por lo que no logró consolidarse en el electorado luego de su buena performance en los comicios de 2003. Como se señaló, el peronismo presentó dos opciones separadas. Por una parte, la oficialista Alianza Frente Justicialista para la Victoria, que fue impulsada por el entonces gobernador Busti y estuvo encabezada por su ministro de gobierno, Sergio Urribarri, quien ganó la gobernación con el 47,1% de los sufragios. Por otra parte, la Alianza Frente Para la Victoria y la Justicia Social, que llevó como candidato a Julio Solanas, por entonces intendente de Paraná, y alcanzó el 18,6%, lo que permitió que su espacio obtuviera algunas bancas. Como se verá en el siguiente apartado, los realineamientos en el interior del justicialismo continuaron a lo largo del período de gobierno.<sup>9</sup>

En 2011, el oficialismo retuvo la gobernación con un peronismo nuevamente dividido. En esta oportunidad la disputa en el interior del justicialismo enfrentó a Sergio Urribarri —que resultó reelecto con el 55,9% de los sufragios de la mano

del Frente Justicialista Para la Victoria— con Jorge Busti, tres veces gobernador de la provincia por el PJ e impulsor de la candidatura de Urribarri en las elecciones anteriores. El bustismo compitió con el sello Frente Entrerriano Federal y alcanzó el 18,4%, y en razón de ello logró colocar algunos diputados provinciales. Al igual que en el período anterior, durante el período de gobierno se produjeron modificaciones en la composición de los bloques parlamentarios, lo que será analizado cuando se aborde el proceso legislativo.

Por su parte, la UCR integró el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) junto a la Coalición Cívica y una fracción del socialismo, y se posicionó en segundo lugar con el 18,9% de los votos, muy lejos de la lista ganadora.

En resumen, el sistema de partidos provincial rondaba los dos partidos efectivos hasta 1999, principalmente en lo que atañe a la distribución de asientos legislativos. Pero a partir de 2003 el voto comenzó a fragmentarse, primero como consecuencia de la emergencia de una tercera fuerza con potencial electoral, y luego debido a las fracturas del peronismo. Si se suman los votos obtenidos por las distintas expresiones del PJ en 2007 y 2011 en la categoría gobernador, el partido obtuvo el 65,8% y el 74,3% de los sufragios respectivamente. De manera que desde entonces el escenario electoral entrerriano puede ser calificado como un *sistema de partido predominante*, una clase de sistema donde, según Sartori (1992), un solo partido se impone en varias elecciones consecutivas por un amplio margen sin que las fuerzas opositoras, que se encuentran normalmente divididas, sean capaces de disputarle su posición en el gobierno.

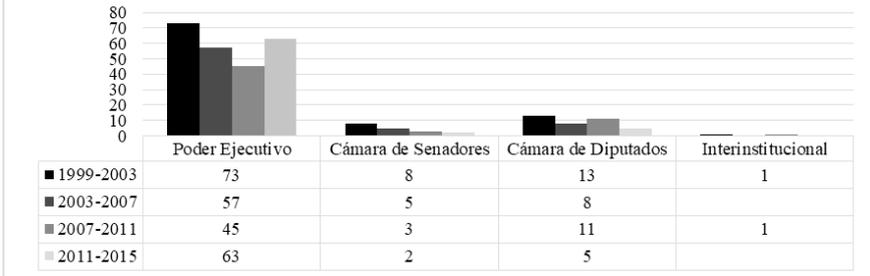
### **3. La arena parlamentaria**

En lo que sigue se analiza, en primer término, la división de la actividad legislativa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y, en segundo término, las interacciones entre los diferentes partidos que integraron la legislatura provincial durante los cuatro períodos de gobierno abordados.

#### **3.1. División de la tarea legislativa**

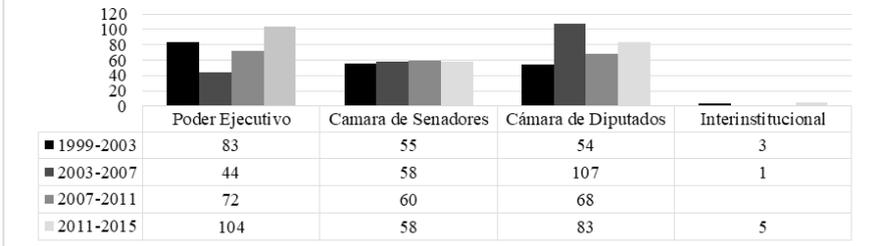
Los Gráficos N°1 y N°2 presentan el número de proyectos de ley sancionados por iniciativa de los distintos poderes del Estado. Se excluyen aquí los proyectos que sólo recibieron media sanción. Siguiendo la clasificación propuesta, el Gráfico N°1 exhibe los proyectos pertenecientes a la agenda de gobierno —primer bloque de legislación—, mientras que Gráfico N°2 se enfoca en las leyes pertenecientes al segundo bloque.<sup>10</sup>

Gráfico N° 1: Primer bloque de legislación. Proyectos de ley sancionados (1999-2015)



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

Gráfico N° 2: Segundo bloque de legislación. Proyectos de ley sancionados (1999-2015)

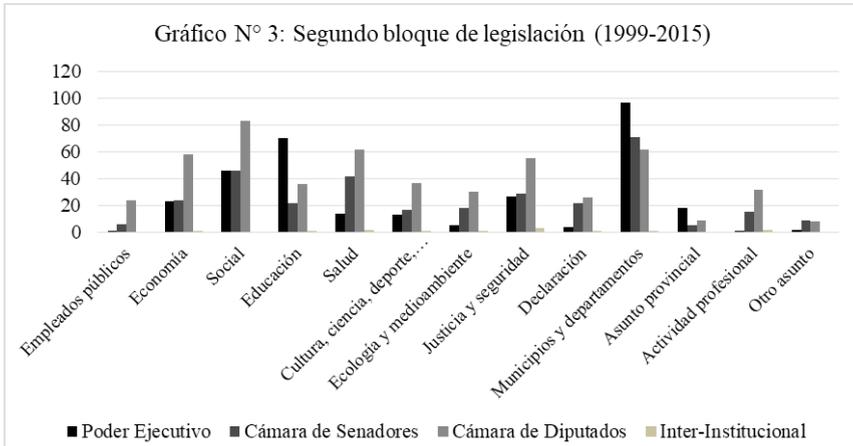


Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

A grandes rasgos, puede observarse que corresponde al gobernador la elaboración de proyectos del primer bloque de legislación, mientras que los senadores y los diputados se ocupan principalmente de temas –asuntos u objetos– que pueden englobarse en el segundo bloque. Esta afirmación, no obstante, presenta dos salvedades.

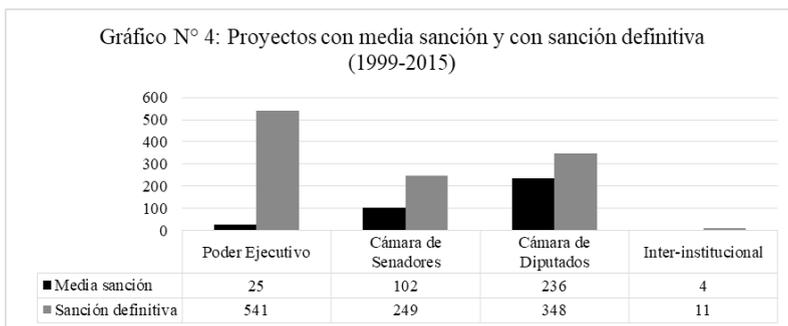
En primer lugar, en el Gráfico N°1 puede observarse que, en algunas ocasiones, los legisladores aprobaron leyes propias de la agenda del ejecutivo. Como se verá más adelante, esto suscitó un conflicto de poderes durante el gobierno de la Alianza (1999-2003) debido a la fractura del espacio oficialista.

En segundo lugar, en el Gráfico N°2 se aprecia que a lo largo de la temporalidad del trabajo los distintos gobernadores introdujeron una gran cantidad de proyectos pertenecientes al segundo bloque, que es el universo de temas sobre el cual se especializan los legisladores. En el Gráfico N°3 se desagregan los diferentes asuntos que componen este bloque de legislación, y puede observarse que el Poder Ejecutivo fue autor de diversas iniciativas de este tipo, entre las cuales se destacan aquellas que tienen como objeto a ciudades y departamentos específicos, como la mejora de calles, caminos y plazas, la creación de dependencias estatales, entre otras.



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

El Gráfico N°4 permite ver que en una gran cantidad de ocasiones las iniciativas que recibieron media sanción en una cámara posteriormente no fueron refrendadas por la cámara revisora.



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

Este hecho afectó fundamentalmente a los proyectos presentados por diputados y senadores. El gobernador, en cambio, normalmente logró que sus proyectos recibieran sanción definitiva. En efecto, el gráfico indica que a lo largo de la temporalidad del estudio el Ejecutivo consiguió la sanción definitiva de quinientos cuarenta y un (541) proyectos de ley, en tanto que sólo veinticinco (25) recibieron media sanción.

En contraste, ha sido muy habitual que los proyectos iniciados por los senadores y, principalmente, por los diputados, no hayan sido apoyados en la cámara revisora luego de la media sanción en la cámara de origen.

### **3.2. Pautas de competencia y cooperación entre partidos**

En el marco de un sistema electoral que tiende a instaurar gobiernos unificados –esto es, gobiernos con mayoría absoluta en las dos cámaras legislativas– es dable esperar que el oficialismo, que habitualmente posee *quorum* propio tanto en la Cámara Baja como en el Senado, promueva una gran cantidad de proyectos sin necesidad de negociar con los bloques opositores. En el Cuadro N°1, de hecho, se mostró que, durante la temporalidad del estudio, los partidos que ganaron las elecciones arribaron al gobierno con mayoría absoluta en las dos cámaras.

Este hecho, sin embargo, no deja a la oposición sin la posibilidad de llevar a cabo su propia agenda de proyectos, una situación que se presenta en virtud de la colaboración brindada por el partido mayoritario, sin el cual los demás partidos no podrían aprobar ninguna iniciativa de ley. Además, debe tenerse en cuenta que en los regímenes presidencialistas es dable esperar que el comportamiento de los legisladores, tanto oficialistas como opositores, se modifique durante el tiempo que duren los mandatos. Por este motivo, para abordar la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo deviene necesario observar el proceso legislativo (Mustapic, 2000). En el presente trabajo, esa observación se efectúa principalmente a través de los proyectos de ley.

Como se dijo previamente, los sistemas de partidos suponen tanto competencia como cooperación entre los actores partidarios, tanto en el ámbito electoral como en el parlamentario. A diferencia de la arena electoral, donde las fuerzas políticas acentúan las diferencias con sus adversarios con el propósito de ganar votos en un segmento del electorado, en la arena parlamentaria esas discrepancias suelen morigerarse, bien para construir una coalición mayoritaria cuando el sistema de partidos se encuentra fragmentado, bien para desarrollar una agenda de proyectos que, salvo bajo ciertas circunstancias, no interfieren con la agenda de gobierno del Poder Ejecutivo.

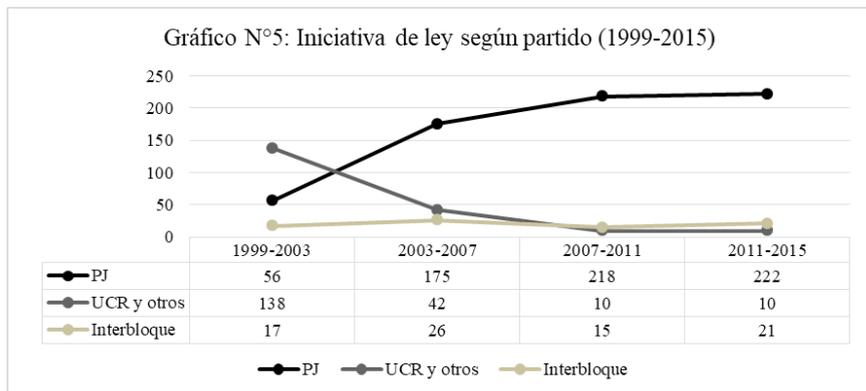
En el caso entrerriano, esa colaboración interpartidaria fue más habitual cuando el sistema era básicamente bipartidista (1999-2007), es decir, cuando radicales y peronistas obtenían un caudal de votos similar y, en razón de ello, se distribuían los asientos legislativos en forma relativamente equilibrada, a pesar de los sesgos mayoritarios del sistema electoral. A partir de 2007 la brecha electoral entre estos dos partidos tendió a ampliarse fuertemente, lo que generó una disminución de la expectativa de alternancia en el órgano ejecutivo, al tiempo que se redujo la

capacidad de los bloques no peronistas de desarrollar su propia agenda legislativa. La mutación de la arena electoral, entonces, conllevó modificaciones en la arena parlamentaria.

Pero si bien el período 2007-2015 se caracterizó por una notoria preeminencia del peronismo sobre los demás partidos, debe señalarse que durante estos años emergieron fuertes disputas entre diferentes facciones del partido predominante. Estos conflictos se trasladaron tanto al ámbito electoral como al parlamentario, lo que supuso un cambio significativo en las pautas de competencia y cooperación entre los distintos partidos, por un lado, y en el interior del propio justicialismo, por otro.

El Gráfico N° 5 exhibe los proyectos aprobados en la Cámara Alta y en la Cámara Baja cuya iniciativa pertenece a diputados y senadores de los distintos partidos.<sup>11</sup> En este gráfico se consideran indistintamente todos los proyectos de ley, es decir, se suman las iniciativas que fueron sancionadas en forma definitiva con aquellas que sólo recibieron media sanción en la cámara de origen. La clasificación expuesta busca ilustrar el crecimiento progresivo del peronismo en el número de proyectos aprobados y, al mismo tiempo, la caída de las otras fuerzas.

Debe tenerse en cuenta que durante el período 1999-2003 el bloque oficial fue conformado por la Alianza (UCR-FREPASO), mientras que en los tres períodos de gobierno sucesivos estuvo constituido por representantes del PJ. A partir de la segunda mitad del gobierno de la Alianza la bancada oficialista se caracterizó por los bajos niveles de disciplina partidaria, particularmente en la Cámara de Diputados, donde algunos legisladores aliancistas decidieron conformar un bloque legislativo diferente. De todos modos, a fin de simplificar la observación, en el gráfico anterior se clasifica como *UCR y otros* a los proyectos cuya iniciativa corresponde a integrantes de fuerzas diferentes al peronismo, que es el partido más importante durante la temporalidad del estudio. Más allá del primer período observado, esta categoría también incluye las iniciativas de las fuerzas más pequeñas que lograron acceder a la Legislatura a partir del año 2003.



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

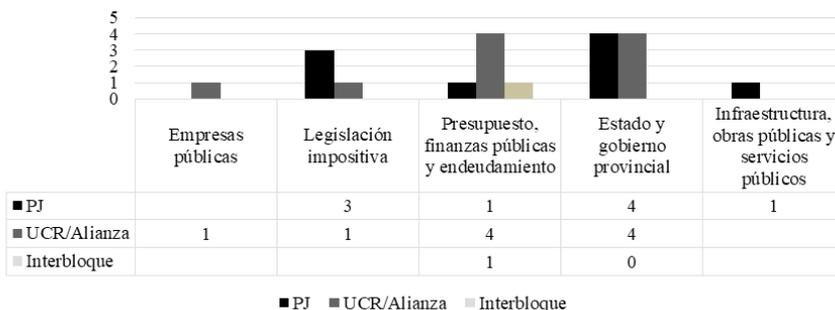
En función de este gráfico y de la descripción de la esfera electoral previamente expuesta, puede decirse que las pautas de competencia y cooperación en el ámbito parlamentario presentaron, a grandes rasgos, dos momentos diferentes.

El primer momento, que comprende el período 1999-2007, se caracterizó por la cooperación entre los diferentes partidos con representación parlamentaria. Los bloques opositores, en efecto, podían aprobar una buena cantidad de iniciativas a pesar de que la bancada oficial contara con quorum propio en las dos cámaras legislativas. Naturalmente, el oficialismo lograba promover una mayor cantidad de proyectos, pero ello no dejaba a la oposición sin posibilidades de impulsar un importante número de leyes. En el Gráfico N° 5 puede verse que, cuando ocupó el lugar de oposición (1999-2003), el PJ obtuvo la aprobación de cincuenta y seis proyectos de ley propios. Si a esto se añaden los diecisiete proyectos aprobados a partir de la iniciativa conjunta de legisladores radicales y peronistas, el partido opositor participó de la elaboración de setenta y tres proyectos que obtuvieron, al menos, media sanción. El período 2003-2007 presentó una dinámica similar, aunque en el contexto de una Legislatura más fragmentada producto de la buena performance electoral del NEE, que logró cuatro asientos en la Cámara Baja y uno de la Cámara Alta. En este nuevo escenario, los patrones de cooperación partidaria no sufrieron cambios significativos. En efecto, los bloques opositores –UCR y NEE– promovieron en conjunto cuarenta y dos proyectos, y en forma coordinada con legisladores peronistas lograron la aprobación de veintiséis proyectos más, lo que arroja un total de sesenta y ocho iniciativas de ley con participación de legisladores de la oposición, una cifra muy cercana a la que presentó el período de gobierno anterior.

La etapa subsiguiente (2007-2015), por el contrario, se destacó por una merma significativa en la capacidad de la oposición de participar en el proceso de toma de decisiones en las cámaras, frente a un justicialismo que, a pesar de sus fracturas internas, se erigió como el espacio político predominante. Si se suman todos los proyectos de los distintos bloques opositores, durante el período 2007-2011 se aprobaron sólo diez iniciativas de ley, una cifra idéntica a la que presentó el período 2011-2015. Las chances de la oposición de obtener la aprobación de sus proyectos de ley durante esta etapa aumentaban cuando los mismos eran promovidos en forma conjunta con legisladores del peronismo. En efecto, entre 2007 y 2011 se aprobaron un total de quince iniciativas de esta manera, y entre 2011 y 2015, veintiuna.

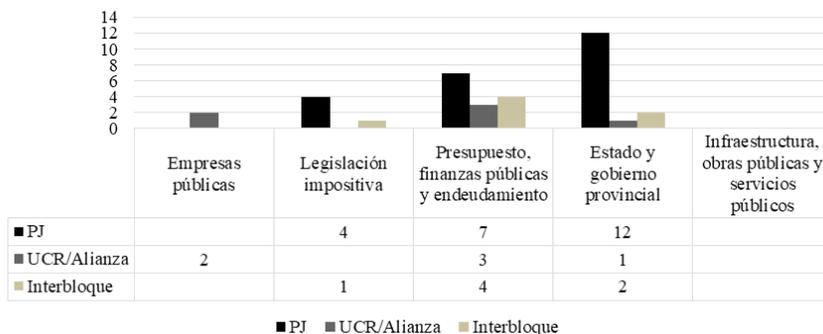
Finalmente, los Gráficos N° 6 (senadores) y N° 7 (diputados) permiten ver la injerencia de los legisladores de los distintos partidos en el primer bloque de legislación, esto es, en la agenda de gobierno. A diferencia del gráfico anterior, sólo se contabilizan los proyectos con sanción definitiva, puesto que se pretende observar la capacidad efectiva que tienen los legisladores para promover iniciativas propias de la agenda del Poder Ejecutivo.

Gráfico N° 6: Agenda de gobierno. Iniciativa legislativa de senadores provinciales, según partido (1999-2015)



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

Gráfico N° 7: Agenda de gobierno. Iniciativa legislativa de diputados provinciales, según partido (1999-2015)



Fuente: elaboración propia con datos de los diarios de sesiones de la Legislatura de Entre Ríos.

En función de los gráficos anteriores pueden hacerse algunas consideraciones importantes en torno al funcionamiento de la política de partidos de Entre Ríos en el marco del parlamento provincial. La primera cuestión a señalar se vincula con la performance de las terceras fuerzas. Las elecciones de 2003, como se dijo, se diferenciaron de las contiendas previas por el crecimiento de una tercera fuerza, el NEE, que de este modo obtuvo cuatro diputados y un senador. El nuevo escenario electoral fue descrito más atrás como un *sistema de dos partidos y medio*. En 2007, este espacio político compitió con el nombre de Concertación Entrerriana, y aunque no logró repetir la buena performance de los comicios previos, ubicó a dos

representantes en la Cámara Baja. En 2011, gracias a la ampliación del número de diputados provinciales que suscitó la reforma constitucional de 2008, el GEN (Generación para un Encuentro Nacional) consiguió dos asientos con apenas el 4% de los votos.<sup>12</sup> Este tenue crecimiento, sin embargo, no se tradujo en mayores posibilidades de participar en el proceso de tomas de decisiones. En los Gráficos N° 6 y N° 7, en efecto, se destaca el hecho de que los terceros partidos que ingresaron a la Legislatura a partir de 2003 no lograron sancionar ninguna iniciativa de ley del primer bloque de legislación. Por este motivo, en los gráficos está ausente la categoría residual *otros*. No obstante, en dos oportunidades participaron en la elaboración de proyectos junto a legisladores de partidos más grandes, que luego recibieron sanción definitiva.<sup>13</sup>

En segundo lugar, la sanción de proyectos vinculados a la agenda de gobierno es una facultad que, habitualmente, sólo ejercen los bloques oficialistas. No obstante, esta observación presenta una excepción. A la luz del caso en estudio puede aducirse que cuando la disciplina partidaria en la Legislatura es baja, es dable esperar que algunos legisladores oficialistas se coordinen con la oposición con el propósito de alterar la agenda de gobierno del Poder Ejecutivo.<sup>14</sup> Esta situación, como se dijo, se presentó a partir de la segunda mitad del gobierno de la Alianza, cuando la grave crisis socioeconómica y política que vivió Argentina a fines del año 2001 perjudicó ostensiblemente la gestión del gobernador radical. Ello se expresó en la renuncia del vicegobernador y en la ruptura del bloque oficialista en la legislatura.<sup>15</sup> Cuando el gobernador radical perdió la mayoría en la Legislatura en el contexto de la crisis, los diputados y los senadores de las distintas fuerzas promovieron proyectos que modificaron aspectos sustantivos de sus políticas. En los Gráficos N° 6 y N°7, el número de proyectos sancionados por iniciativa de los legisladores en el asunto *presupuesto, finanzas públicas y endeudamiento*, se vincula fundamentalmente a la segunda mitad del gobierno de la Alianza.<sup>16</sup>

En tercer lugar, la información suministrada en los gráficos permite ilustrar el funcionamiento del parlamento a partir de la merma electoral de la UCR y el consecuente crecimiento del peronismo. Como se dijo previamente, en los comicios provinciales de 2007 y 2011 el PJ presentó dos ofertas electorales separadas, y a raíz de ello ingresaron a la Legislatura representantes de distintas facciones del partido. Por las razones que se exponen a continuación, en los gráficos se sumaron los proyectos de ley aprobados por iniciativa de legisladores pertenecientes a estas diferentes tendencias internas.

En el turno electoral de 2007 el peronismo presentó dos opciones electorales: por una parte, la oficialista Alianza Frente Justicialista para la Victoria, y por otra, la disidente Alianza Frente Para la Victoria y la Justicia Social. En la primera reunión de la Cámara de Diputados del nuevo período de gobierno los representantes electos por estas dos vertientes del PJ confluyeron en un único bloque.<sup>17</sup> Pero a pesar de esta temprana confluencia, el período de gobierno 2007-2011 estuvo atravesado por el conflicto intrapartidario protagonizado por Jorge Busti, ex gobernador provincial y presidente de la Cámara de Diputados, y Sergio Urribarri, gobernador en ejercicio.<sup>18</sup> En el período 2011-2015, el peronismo volvió a compe-

tir con dos tendencias diferentes. La línea oficialista fue encabezada por Urribarri y la línea disidente por Busti. Como en el período anterior, los diputados electos de las dos listas convergieron en un único bloque.<sup>19</sup>

En cuanto al Senado, en 2007 fueron electos por la lista oficialista del peronismo un total de catorce representantes, mientras que por la lista disidente ingresaron dos.<sup>20</sup> En 2011, todos los senadores de la Cámara Alta pertenecían al oficialismo provincial, un hecho inédito desde el retorno de la democracia en 1983.

Pero más allá de las disputas en el interior del peronismo suscitadas a partir de 2007, la división le permitió contar con un número mucho mayor de diputados y senadores que los demás partidos. Y, lo que es más relevante aún, el Gráfico N°5 permite aseverar que los conflictos intrapartidarios no alteraron la capacidad de los legisladores peronistas de promover iniciativas de ley. Bien por el contrario, puede observarse un incremento sostenido de los proyectos de ley aprobados en las dos cámaras legislativas cuya iniciativa pertenece a legisladores de diferentes facciones del PJ, mientras que los representantes de los demás partidos vieron visiblemente disminuida esta posibilidad.

Otra cuestión que debe señalarse es que, a diferencia de lo sucedido durante la segunda mitad del gobierno de la Alianza —cuando los representantes de las distintas bancadas se coordinaron para alterar aspectos sustantivos del asunto *pre-supuesto, finanzas y endeudamiento* en un contexto de crisis económica y social—, durante el período 2007-2011 los legisladores enrolados en el peronismo federal también lograron la sanción de ocho leyes propias de la agenda del gobernador, pero que en este caso fueron clasificadas en el asunto *Estado y gobierno provincial*, ya que estaban orientadas a la creación de cargos en la planta de empleados de la administración pública.

Las disputas internas tampoco impidieron que el Poder Ejecutivo desarrollara su agenda de gobierno. El diputado José Allende, que abandonó las filas del bustismo y se pasó al urribarrismo a través de la creación del bloque Entre Ríos Entre Todos a comienzos de 2011, sintetizó este hecho de la siguiente manera: “No vamos a ponerle palos en la rueda al bustismo en la Legislatura y esperamos que ellos no pongan palos en la rueda al gobierno. El presidente de la cámara (Jorge Busti) hace tres períodos que viene diciendo que lo institucional está por sobre las cuestiones partidarias y ojalá que así sea” (Diario *El Día de Gualaguaychú*). Como pudo observarse a través de los Gráfico N°1 y N°2, durante la etapa 2007-2015 el gobernador logró promover la sanción de una gran cantidad de proyectos clasificados tanto en el primer bloque de legislación como en el segundo.<sup>21</sup>

## Comentarios finales

En este trabajo se abordó el sistema partidario de la provincia de Entre Ríos bajo la premisa de que las interacciones que se establecen entre los partidos políticos trascienden ampliamente el momento electoral, y se ponen en juego en el ámbito parlamentario a lo largo de todo el período de gobierno.

La hipótesis expuesta al comienzo es que una mayor competitividad electoral favorece la producción legislativa del conjunto de los actores que se desenvuelven

en la Legislatura. Un escenario competitivo es aquel en el que los partidos relevantes obtienen porciones similares de sufragios. Un escenario no competitivo, en cambio, es aquel donde las elecciones dejan de ser disputadas y, en razón de ello, emerge una fuerza predominante. Esto afecta a los espacios opositores en un doble sentido: en sus chances de obtener bancas (momento electoral) y en su capacidad de desarrollar una agenda parlamentaria propia (proceso legislativo).

En el caso analizado, la cooperación interpartidaria en el ámbito parlamentario fue mucho más frecuente cuando el sistema expresado en las urnas era básicamente bipartidista (1999-2007), es decir, cuando radicales y peronistas obtenían un caudal de votos similar y, en razón de ello, se distribuían los asientos legislativos en forma relativamente equilibrada, a pesar de los sesgos mayoritarios del sistema electoral.

La brecha electoral entre estos dos partidos se amplió notoriamente en los comicios de 2007 y 2011. La dispersión electoral de las opciones opositoras, no obstante, se había hecho presente ya en 2003, y si bien esta situación benefició el ingreso de terceros partidos a las cámaras, generó una disminución de la expectativa de alternancia en el órgano ejecutivo, al tiempo que redujo la capacidad de los bloques no peronistas de desarrollar su propia agenda legislativa.

En la hipótesis también se destacó que los bajos niveles de disciplina partidaria del bloque oficialista pueden afectar la gestión del gobernador en ejercicio. Esto, en efecto, sucedió en el período 1999-2003, durante los dos últimos años del gobierno de la Alianza. En contraste, la falta de cohesión interna del bloque justicialista, que se manifestó especialmente a lo largo del período 2007-2011, no sólo no impidió que el titular del Poder Ejecutivo desarrollara su agenda de gobierno, sino que favoreció la producción legislativa de los representantes de las diferentes facciones.

En resumen, a partir de 2007 la dinámica oficialismo-oposición se trasladó al interior del peronismo, cuyas disputas intrapartidarias, lejos de perjudicar sus chances en las urnas y en el parlamento, le permitieron obtener una gran cantidad de asientos legislativos y aprobar un número creciente de proyectos de ley.



## Referencias

1. Sólo para citar algunos ejemplos, estos trabajos se han focalizado en variables como las siguientes: los vetos interpuestos por el presidente y el tratamiento de los mismos en la Asamblea Legislativa (Molinelli, 1996); la disciplina partidaria en el Congreso nacional (Mustapic, 2000; Jones, 2001); el poder de decreto del Poder Ejecutivo (Negretto, 2002); el rol de los presidentes de las comisiones parlamentarias en la construcción de la agenda legislativa (Calvo y Tow, 2009); el tratamiento parlamentario de las leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo (Zelaznik, 2014).
2. Entre los antecedentes de escala subnacional, puede mencionarse, por ejemplo, el estudio de Malamud (1999), donde aborda la relación de poderes en la provincia de Buenos Aires durante los gobiernos de Alejandro Armendáriz (UCR, 1983-1987) y Antonio Cafiero (PJ, 1987-1991); además, el artículo de Araujo y Oliveros (2008) sobre la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires; finalmente, el trabajo de Haime (2012), que también se centra en la Ciudad de Buenos Aires en el período 1997-2009.
3. Además de estas dos arenas, los autores apuntan que, en los regímenes no parlamentarios, es decir, dentro del presidencialismo y el semipresidencialismo, es posible encontrar lógicas diferentes en el

ámbito legislativo y en el ámbito gubernamental. Esto es propio de escenarios políticos que contienen partidos divididos en varias tendencias internas, cuyo fraccionamiento puede generar que algunas de estas tendencias actúen como unidades separadas en el ámbito parlamentario, principalmente cuando se encuentran *subrepresentadas* en el gabinete presidencial.

4. Para un repaso exhaustivo sobre los diferentes enfoques en torno a la clasificación de los proyectos de ley, véase Bertino (2015).

5. Linz (1997) señala que los regímenes presidencialistas se caracterizan por dos rasgos esenciales: a) la *legitimidad democrática dual*, que alude a la elección separada de autoridades ejecutivas y legislativas; b) la *rigidez*, que hace referencia a la existencia de mandatos fijos, es decir, al hecho de que tanto el presidente como los legisladores duran en sus cargos un período predeterminado que no puede modificarse ni acortarse, salvo mediante un *juicio político*.

6. La fórmula se expresa de la siguiente manera:  $N_i = \frac{p_i}{\sum_{j=1}^n p_j}$ , donde  $N_i$  es el número efectivo de partidos, y  $p_i$  es el porcentaje de votos o escaños logrados por los partidos. Con esta fórmula puede obtenerse, por un lado, el *número efectivo de partidos electorales*, que equivale a la fragmentación medida a partir del porcentaje de votos que acopia cada partido. Y por otro, el *número efectivo de partidos parlamentarios*, esto es, la fragmentación de los órganos legislativos según la porción de escaños que obtiene cada partido.

7. En efecto, el candidato a primer mandatario provincial fue Emilio Martínez Garbino, quien en 1997 había sido electo diputado nacional por el PJ y en 1999 había arribado a la intendencia de la ciudad de Gualaguaychú en las boletas de este partido. En tanto que el candidato a vice fue José Nogueira, un dirigente peronista de la ciudad de La Paz.

8. Puede inferirse que la fractura del PJ en esas dos ocasiones estuvo ligada a la modificación del sistema electoral en el año 2005, a través de la ley 9.659. La *Ley Castrillón* –denominada así en alusión a su autor, Emilio Castrillón, jefe del bloque oficialista en la Cámara Baja– instauró la celebración de primarias, abiertas y simultáneas para designar a los candidatos que competirán en las elecciones generales. Cabe destacar, sin embargo, que la normativa exige a los partidos la celebración de internas “salvo en los casos de presentación de una sola lista y/o un solo candidato por categoría de cargo electivo” (artículo 1°). Es decir, los partidos tienen dos alternativas: demostrar mecanismos de consensos que deriven en una sola lista, o bien llevar a cabo una interna abierta, en la cual la victoria es adjudicada a los precandidatos de la tendencia partidaria que más votos logre acopiar, a simple pluralidad de sufragios (artículo 9°). En la práctica, puede afirmarse que tanto en 2007 como en 2011 esta ley promovió la fractura del PJ, ya que, de haberse celebrado elecciones primarias, los sectores minoritarios del partido enfrentados a la línea oficialista hubieran tenido ínfimas posibilidades de triunfo, obturando las chances de competir a todos sus precandidatos. Como ha sucedido en el orden nacional desde 2003 (Malamud, 2011), entonces, en ambas oportunidades el peronismo resolvió su interna en las elecciones generales.

9. En este sentido, cabe destacar que el candidato a gobernador de la corriente disidente, Julio Solanas, se unió posteriormente a las filas oficialistas y, de hecho, fue electo diputado nacional por el urribarrismo en los comicios de 2011.

10. En los gráficos se denominan *interinstitucionales* a los proyectos cuya autoría pertenece a representantes de distintos poderes del gobierno provincial. Se trata de legislación promovida en forma conjunta por diputados y senadores, o bien por el Poder Ejecutivo y miembros de la legislatura provincial. Normalmente, esta situación se presenta cuando, en virtud de la similitud que muestran, dos o más expedientes son unificados en el seno de las cámaras legislativas.

11. En los gráficos se denomina *interbloque* a los proyectos cuya autoría pertenece a representantes de diferentes bloques legislativos.

12. Cabe destacar también que en 2011 el Partido Socialista integró el FPCyS junto a la UCR. La lista de diputados provinciales obtuvo siete bancas y estuvo encabezada por un referente del socialismo, Lisandro Viale, quien una vez en la cámara conformó un bloque unipersonal, Partido Socialista Frente Progresista Cívico y Social. Los otros seis integrantes de la lista que lograron ser electos conformaron el bloque de la Unión Cívica Radical.

13. Estos dos proyectos sancionados fueron registrados en la categoría *interbloque*. Uno de ellos fue colocado en *Estado y gobierno provincial* (período 2007-2011), dado que modificó la representación

de género en la composición de las listas de diputados provinciales (ley de cuotas de género). El otro fue clasificado como *legislación impositiva* (período 2011-2015), dado que modificó el código fiscal de la provincia.

**14.** Mainwaring y Shugart (2002) apuntan que, en los regímenes presidencialistas, el poder del presidente depende de dos variables. Por una parte, los poderes constitucionales, especialmente el poder de decreto y el poder de veto con los que cuenta para alterar o anular las leyes promovidas por el parlamento. Por otra parte, los poderes partidarios, que presentan dos dimensiones: a) el número de legisladores que posee el partido del presidente en las cámaras legislativas; y b) la disciplina partidaria. Así pues, en caso de no controlar una porción significativa de escaños parlamentarios, con frecuencia el titular del ejecutivo encuentra dificultades para llevar a cabo su agenda de gobierno. Pero también puede suceder que, aun contando con mayoría absoluta, tenga dificultades para la implementación de sus políticas en caso de no poder controlar a su partido, es decir, si existe un bajo nivel de disciplina partidaria.

**15.** De los quince diputados que ingresaron a la Cámara de Diputados de la mano de la Alianza, sólo ocho siguieron formando parte del bloque oficialista hasta el final del mandato. Los siete restantes comenzaron a comportarse de manera fluctuante. Tres de ellos votaban de manera independiente, acompañando en determinadas ocasiones al oficialismo y en otras a la oposición. Los otros cuatro disidentes crearon otro bloque legislativo, Intransigencia Para el Cambio, compuesto por dos integrantes de la UCR y dos del FREPASO.

**16.** En particular, se promovieron diversas iniciativas que modificaron los montos de emisión de *Bonos Federales*, una letra de tesorería creada por el gobierno provincial en el contexto de la crisis. A su vez, legisladores de diferentes bancadas se coordinaron para derogar decretos del Poder Ejecutivo por los que se emitían letras de tesorería sin autorización legislativa.

**17.** En 2007 ingresaron a la Cámara Baja quince diputados por la lista oficialista del PJ (Frente Justicialista para la Victoria), y otros seis por la lista disidente (Frente para la Victoria y la Justicia Social). En la primera reunión de la nueva cámara, no obstante, se anunció que cuatro de los cinco diputados electos por la lista disidente formarían parte del bloque oficialista. El diputado oficialista José Cáceres expresó esta decisión de la siguiente manera: “[...] Quiero manifestar nuestra satisfacción, por aquellos compañeros que en el mes de marzo, en las elecciones provinciales, hemos estado encontrados en listas diferentes, en propuestas diferentes para la gobernación, quiero agradecerle a Lidia Nogueira, a Hugo Berthet, al compañero Jodor, a Rubén Adami por integrar este Bloque que se va a denominar Frente Justicialista para la Victoria y vamos a insistir con el diputado Bescos –Nano– que por supuesto es un amigo, un compañero” (Período Legislativo 128, Sesión N°9, Preparatoria). Posteriormente, el diputado restante se integraría al bloque.

**18.** Hacia la mitad del período de gobierno, el bloque de diputados peronistas dejó de denominarse Frente Justicialista para la Victoria y recibió el nombre Frente Peronista Federal, un espacio político liderado por el ex gobernador Busti, quien por entonces presidía la Cámara Baja. En el último año de gestión se conformó un nuevo bloque, Entre Ríos Entre Todos, compuesto por dos diputados justicialistas aliados al gobernador, José Allende y Rolando Kaheler, y un diputado que había sido electo por la Concertación Entrerriana, Héctor de la Fuente.

**19.** En el período 2011-2015 ingresaron diecinueve diputados por la lista oficialista (Frente para la Victoria y la Justicia Social) y seis por la lista disidente (Frente Entrerriano Federal). La fusión de estos dos espacios se oficializó sobre la mitad del mandato de gobierno, luego de haber conformado diferentes bloques a comienzos del período. El diputado oficialista Juan Navarro comunicó en el recinto que se integraban al bloque los seis diputados electos por el peronismo disidente: “[...] Informo que se han incorporado a este bloque los diputados Almará, Almada, Vásquez, Lara, Romero y Flores.” (Período Legislativo 135, Sesión N°1, Preparatoria). Posteriormente, la diputada oficialista Claudia Monjo dejó el bloque justicialista y creó el bloque unipersonal denominado Frente Renovador.

**20.** Los dos senadores electos por el PJ disidente en 2007, Juan Navarro (del departamento Tala) y Horacio Díaz (del departamento San Salvador), no se incorporaron al oficialismo, sino que conformaron un bloque legislativo diferente. Hacia mediados del 2010, sin embargo, el senador Navarro se integró al bloque del peronismo oficialista, y en los comicios de 2011 ocupó el quinto lugar en la

lista de candidatos a diputados del oficialismo provincial encabezado por Urribarri, quien lograría su reelección como gobernador por un amplio margen. Como en la Cámara Baja, hacia el final del período 2007-2011 en el Senado también se formó un bloque denominado Peronismo Federal, cuyos integrantes ocuparon diferentes lugares en la nómina de candidatos encabezada por el ex mandatario provincial, Jorge Busti, en los comicios de 2011. El senador Díaz ocupó el noveno lugar en la lista de diputados de esta facción peronista, pero no logró ingresar nuevamente a la Legislatura, dado que sólo fueron electos los primeros seis.

21. Sólo un proyecto del ejecutivo que obtuvo media sanción luego no fue refrendado por la cámara revisora. Pero se trataba de una ley de escasa trascendencia que fue clasificada en el asunto *economía* (segundo bloque), ya que fomentaba la plantación y utilización de la madera de eucaliptus para la fabricación de mobiliario escolar, viviendas, aberturas, etc.

## Bibliografía

- Amorim Neto, O. y Santos, F. (2003). O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 46 (N° 4), 661-698.
- Araujo, M. F. y Oliveros, V. (2008). La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un estudio sobre las relaciones ejecutivo-legislativo en el nuevo marco institucional (1997-2000). *Revista SAAP*, Vol. 3 (N°2), 353-396.
- Bardi, L. y Mair, P. (2008). The parameters of party systems. *Party Politics*, Vol. 14 (N°2), 147-166.
- Bertino, M. P. (2015). Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa. *Colombia Internacional*, N°83, 77-101.
- Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (Eds.). (2001). *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires. Argentina: Eudeba.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires. Argentina: Prometeo.
- Calvo, E. y Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino. *Desarrollo Económico*, Vol. 49 (N°195), 451-477.
- Colomer, J. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona. España: Gedisa.
- Cox, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Barcelona. España: Gedisa.
- Escolar, M. y Abal Medina, J. M. (Coord.) (2014). *Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*. Buenos Aires. Argentina: Prometeo.
- Haime, A. (2012). Los patrones de interacción entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (19887-2009). *PostData*, Vol. 17 (N°2), 87-137.
- Jones, M. (2001). “Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados en la Argentina”. *PostData*, N°7, 189-230.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). The “Effective Number of Parties”: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, Vol. 12 (N° 1), 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. Argentina: Prometeo.
- Lijphart, A. (1999). *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona. España: Ariel.
- Linz, J. (1997). *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencias implica?* Madrid. España: Alianza.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 17 (N°1-2), 63-101.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Barcelona. España: Paidós.
- Malamud, A. (1999). La UCR y el PJ en la legislatura bonaerense. ¿Aliados o adversarios? *Revista de Ciencias Sociales*, N°10, 1-27.
- Malamud, A. (2011). Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo

- recargado. En Malamud, A. y De Luca, M. (Coords.), *La política en tiempos de los Kirchner* (105-114). Buenos Aires. Argentina: Eudeba.
- Molina V., J. E. (2001). Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura. *América Latina Hoy*, Vol. 29, 15-29.
- Molinelli, G. (1996). Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina '83 - '95. *PostData*, N° 2, 59-90.
- Mustapic, A. M. (2000). Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Vol. 39 (N° 156), 571-595.
- Negretto, G. (2002) ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, Vol. 42 (N°167), 377-404.
- Sartori, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid. España: Alianza.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México DF. México: Fondo de Cultura Económica.
- Taylor-Robinson, M. y Diaz, C. (1999). Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and Is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, N°32, 589-625.
- Ware, A. (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid. España: Istmo.
- Zelaznik, J. (2014). El comportamiento legislativo del peronismo durante el menemismo y el kirchnerismo. Cambio de agenda y adaptación partidaria. *Desarrollo Económico*, Vol. 54 (N°213), 203-230.
- Artículos de diarios**
- Allende y De la Fuente en un mismo bloque. (16/02/2011). *El Día de Gualeguaychú*. Recuperado de <http://www.eldiaonline.com/allende-y-de-la-fuente-en-un-mismo-bloque/>

Recibido: 19/09/2017. Aceptado: 01/12/2017.

Elías Fernández, "Dinámica del sistema de partidos de la Provincia de Entre Ríos. Un análisis a través de la actividad legislativa (1999-2015)". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 22, número 35, enero-junio 2018, pp. 41-68.