

The logo for the Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) features a stylized white hand icon with fingers spread, positioned above the acronym "ONPE" in a bold, white, sans-serif font.

revista

# ELECCIONES

Vol. 21, n° 23, enero-junio 2022

ISSN 1994-5272



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

23

## COMITÉ CIENTÍFICO

DELIA FERREIRA RUBIO  
Transparencia Internacional  
Argentina

ALEJANDRO TULLIO  
Universidad Nacional de San Martín  
Argentina

SOFÍA VICENZI  
Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Costa Rica

HUGO PICADO LEÓN  
Tribunal Supremo de Elecciones  
Costa Rica

CYNTHIA MCCLINTOCK  
Universidad George Washington  
Estados Unidos

CHARLES D. KENNEY  
Universidad de Oklahoma  
Estados Unidos

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO  
Instituto Nacional Electoral  
México

FLAVIA FREIDENBERG  
Universidad Nacional Autónoma de México  
México

MILAGROS CAMPOS RAMOS  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú

CÉSAR LANDA  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú



Oficina Nacional de Procesos Electorales

# revista ELECCIONES

Vol. 21, n.º 23, enero-junio 2022

ISSN versión impresa 1994-5272  
ISSN versión electrónica 1995-6290

PIERO ALESSANDRO CORVETTO SALINAS  
DIRECTOR

RENZO ANTONIO MAZZEI MANCESIDOR  
COORDINADOR

CRISTHIAN ARTURO JARAMILLO HUAMAN  
EDITOR

TEMA CENTRAL:  
ELECCIONES SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA

La Revista Elecciones puede ser descargada a texto completo a través de:  
<<https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones>>

Los contenidos de la Revista Elecciones se encuentran registrados/indizados en:

Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades ♦ Crossref ♦ Dialnet  
♦ Directory of Open Access Journals ♦ Hispanic American Periodical Index ♦ International  
Institute of Organized Research ♦ La Asociación de Revistas Académicas de Humanidades  
y Ciencias Sociales ♦ LatinREV ♦ ProQuest LLC ♦ Red Iberoamericana de Innovación y  
Conocimiento Científico ♦ ROAD, Directory of Open Access Scholarly Resources ♦ The EuroPub  
Publishing Company LTD ♦ ULRICHSWEB Global Serials Directory

#### ADMINISTRACIÓN

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)  
Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú  
Central Telefónica: (511) 417-0630  
Correo-e: <[publicaciones@onpe.gob.pe](mailto:publicaciones@onpe.gob.pe)>  
URL: <[www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)>

Corrección de estilo:  
Correctium SRL

Diseño y diagramación:  
Doris Isabel García Núñez

Impresión:  
AQUIGRAF S.A.C.

Periodicidad: semestral  
Impreso en el Perú  
Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el depósito en la  
Biblioteca Nacional del Perú: 2002-5121

#### SUSCRIPCIÓN

Bibliotecas especializadas en temas electorales pueden  
solicitar la suscripción sin costo, previa evaluación.  
Las solicitudes se realizan a través de  
<[publicaciones@onpe.gob.pe](mailto:publicaciones@onpe.gob.pe)>

#### REVISTA ELECCIONES

Fundada en 2002.

Publicación semestral (junio y diciembre) de la  
Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)  
especializada en temas electorales. Está dirigida a un  
público académico, dirigencias partidarias, funcionarios  
electorales, organismos públicos y organizaciones  
sociales vinculadas al tema electoral.

Los artículos presentados en la REVISTA ELECCIONES  
son de responsabilidad exclusiva de las y los autores y  
no tienen por qué reflejar la opinión de la ONPE. La  
referencia de la autora o el autor y del Comité Editorial  
a un centro laboral sirve solo como información  
complementaria y no implica una posición oficial de  
aquella institución.

Todos los manuscritos remitidos a ELECCIONES  
atravesarán por un proceso de evaluación por pares  
(doble ciego).

revista  
**ELECCIONES**

ISSN 1994-5272 ♦ e - ISSN 1995-6290

<https://doi.org/10.53557/elecciones>

ICDS (2021): 3.80 ♦ SJIF (2021): 5.761 ♦ CIRC (2022): D

Vol. 21 n° 23, enero-junio 2022

PRESENTACIÓN

PRESENTATION

*Cristhian Jaramillo*

7-10

ARTÍCULOS

Procesos de selección de candidaturas y liderazgos partidarios.

Mujeres en la competencia ejecutiva provincial (Argentina, 1983-2015)

Candidate selection process and partisan leadership.

Women in the executive provincial competition (Argentina, 1983-2015)

*Luciana Berman*

15-50

Las Elecciones Legislativas Nacionales 2021 en Argentina  
en clave subnacional

The 2021 National Legislative Elections in Argentina  
in a subnational perspective

*Victoria Ortiz de Rozas*

51-82

La creciente concentración del poder local: la *performance* del Partido  
Nacional en las Elecciones Municipales en Uruguay 2020

The increasing concentration of local power: the performance of the Partido  
Nacional in Uruguay's 2020 Municipal Elections

*Antonio Cardarello y Gonzalo Puig*

83-124

- La oscilante (in)capacidad de la oposición venezolana en la disputa por el poder subnacional (2008-2022)  
 The oscillating (in)capacity of the Venezuelan opposition in the dispute for subnational power (2008-2022)  
*Maryhen Jiménez, Stefania Vitale, Juan Manuel Trak y Guillermo Tell Avelo* 125-160
- VARIA
- Fragmentación electoral y judicialización: las claves del proceso electoral en Ecuador  
 Electoral fragmentation and judicialization: the keys to the electoral process in Ecuador  
*Dolores Gandulfo y María Florencia Pagliarone* 163-186
- Organización interna y reglas formales de los partidos tradicionales en Paraguay  
 Internal organization and formal rules of traditional parties in Paraguay  
*Camilo Filártiga Callizo* 187-210
- NOTAS DE INVESTIGACIÓN
- ¿Cómo evaluar la representación simbólica de género?  
 How to evaluate the symbolic representation of gender?  
*Karolina M. Gilas* 213-234
- ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES
- Elecciones Legislativas Argentina 2021: reglas, actores y resultados  
 2021 Argentina Legislative Elections: rules, actors and results  
*Hernán Pablo Toppi* 237-252

- Elecciones Nacionales Costa Rica 2022: entre fuerzas políticas tradicionales y fuerzas emergentes  
2022 Costa Rican General Election: between traditional political forces and emerging forces  
*Carolina Ovarés Sánchez* 253-266
- Consulta de revocación de mandato México 2022: sin ley, sin presupuesto y sin participación ciudadana  
2022 Mexican presidential recall referendum: without law, a budget and citizen participation  
*Mariana Calderón Aramburu* 267-278
- Elecciones Internas Perú 2022: abriendo la “caja negra” de los datos electorales  
2022 Peru Primary Elections: opening the “black box” of electoral data  
*Narda Carranza Pinedo* 279-300
- CICLO DE ELECCIONES
- Ciclo de elecciones en América Latina (julio-diciembre 2022)  
Latin American Election cycle (july-december 2022)  
*Cristhian Jaramillo* 303-306



## Presentación

La desconcentración de las funciones del gobierno central ha sido una de las principales reformas ejecutadas en América Latina a principio de este siglo. Mediante el impulso de entidades globales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los países de la región comenzaron a delegar poderes a entidades subnacionales mediante reformas políticas y electorales. Debido a la heterogeneidad de los gobiernos que aplicaron estas medidas, tanto en su estructura, régimen político y ordenamiento jurídico, estas reformas persiguieron distintos objetivos. Así, los resultados a estos esfuerzos por descentralizar han producido diversas consecuencias en diferentes niveles más allá del político y electoral.

La reforma para una mayor descentralización supuso a su vez la organización y ejecución de procesos electorales para elegir a las autoridades de estas nuevas entidades. De esta manera, la descentralización generó un nuevo escenario de competencia política, nuevos actores que desde el nivel subnacional disputan el poder a líderes nacionales, nuevas organizaciones que compiten a este nivel y una nueva agenda política.

Debido a su importancia, el vigésimo tercer número de la *Revista Elecciones* tiene como objetivo evaluar los procesos electorales subnacionales en América Latina y sus distintas consecuencias. Para ello, la sección principal de esta *Revista* cuenta con cinco investigaciones centradas en el análisis subnacional en distintos países de la región. Para ello, estos estudios emplean herramientas metodológicas variadas que aprovechan la posibilidad de hacer comparaciones

entre las diversas unidades y subunidades territoriales. Los diferentes enfoques de investigación sumado a la heterogeneidad en los objetos de estudio producen que esta edición de *Elecciones* genere una evaluación compleja y detallada de los procesos electorales subnacionales.

La sección Artículos de este número analiza los casos de Argentina, Uruguay y Venezuela. En el caso argentino, país con una organización de gobierno federal, las elecciones subnacionales cobran una especial importancia debido a su impacto directo en la política nacional. El artículo de Luciana Berman titulado “Procesos de selección de candidaturas y liderazgos partidarios. Mujeres en la competencia ejecutiva provincial (Argentina, 1983-2015)” evalúa la participación de las mujeres en las provincias argentinas y los procesos que llevaron a su selección. Mediante un análisis de *N* grande (958 candidaturas en 62 comicios provinciales durante 32 años) y la aplicación de entrevistas semiestructuradas, Berman evalúa la elección de candidatas mujeres y propone variables a considerar si se desea generar un contexto favorable para estas candidatas.

Una segunda evaluación del caso argentino es realizada por Victoria Ortiz de Rozas. Esta investigadora, en el texto “Las Elecciones Legislativas Nacionales 2021 en Argentina en clave subnacional”, describe y evalúa el desempeño de las coaliciones políticas nacionales en su último proceso electoral. Este estudio plantea como objetivo una reinterpretación de los resultados de estos comicios comparándolos con las elecciones intermedias de 2017 y no con las elecciones de 2019. En consecuencia, se propone una nueva visión y análisis a un proceso electoral que debe considerar también un enfoque subnacional, la presencia de partidos provinciales y el papel de las facciones políticas.

Antonio Cardarello y Gonzalo Puig evalúan el desempeño electoral del Partido Nacional en las elecciones subnacionales uruguayas. “La creciente concentración del poder local: la *performance* del Partido Nacional en las Elecciones Municipales en Uruguay 2020” emplea una metodología cuantitativa e indicadores del sistema político para analizar la capacidad de esta organización política en cuestión. Se destaca también la creciente relevancia del espacio local como escenario para la competencia política y planeta nuevas líneas de investigación vinculadas a este proceso.

La sección de Artículos de este número de *Elecciones* concluye con la investigación Maryhen Jiménez, Stefania Vitale, Juan Manuel Trak y Guillermo Tell Aveledo sobre Venezuela. En “La oscilante (in)capacidad de la oposición venezolana en la disputa por el poder subnacional (2008-2022)”, las autoras y autores evalúan las variables que explican el bajo nivel de victoria electoral por parte de la oposición venezolana. Con este objetivo, el manuscrito analiza indicadores del sistema político vinculados con la fragmentación y competencia partidaria. Asimismo, como aporte a la literatura, esta investigación formula un Índice de Competitividad Electoral Opositora que mide el efecto de la descoordinación de la oposición y que puede ser reproducido en otros estudios.

Ecuador y Paraguay son los casos de estudio analizados en la sección Varía. Dolores Gandulfo y María Florencia Pagliarone, en su manuscrito “Fragmentación electoral y judicialización: las claves del proceso electoral en Ecuador”, evalúan las Elecciones Generales ecuatorianas de 2021. Este proceso electoral se caracterizó por la proscripción de candidaturas por la justicia electoral, el clivaje regional en la distribución del voto y el accionar de los organismos electorales durante estos comicios. Así, este artículo brinda una evaluación detallada de las elecciones ecuatorianas mediante el uso de estadística descriptiva e indicadores del sistema político destacando sus principales hitos.

El caso paraguayo es abordado por Camilo Filártiga Callizo en “Organización interna y reglas formales de los partidos tradicionales en Paraguay”. Filártiga resume la organización interna de los dos partidos tradicionales en Paraguay y cómo estos han respondido a las reformas electorales y su desempeño en los procesos nacionales y subnacionales. Este manuscrito realiza una revisión de los estatutos de cada organización política y sus padrones partidarios resaltando la capacidad de los partidos de modificar sus procedimientos de selección de candidaturas en el tiempo.

En el apartado de Notas de Investigación figura el manuscrito “¿Cómo evaluar la representación simbólica de género?” de Karolina Gilas quien presenta un avance novedoso vinculado a la medición de la representación simbólica de las mujeres. El aporte de este estudio es significativo debido a que la comprensión de este fenómeno es aún limitado. Sumado a la poca exploración teórica y empírica sobre este tema, la representación simbólica difícilmente se aborda

desde el neoinstitucionalismo o con la construcción de indicadores. El texto de Gilas supera estas limitaciones en lo que, sin duda, es una contribución valiosa para el estudio de estos fenómenos.

La sección de Análisis sobre Elecciones se integra por evaluaciones a procesos electorales desarrollados recientemente en América Latina. En esta edición se describen y analizan las Elecciones Legislativas de Argentina 2021 (Hernán Pablo Toppi), las Elecciones Nacionales de Costa Rica 2022 (Carolina Ovarés Sánchez), la Consulta de Revocación de Mandato de México 2022 (Mariana Calderón Aramburu) y las Elecciones Internas de Perú 2022 (Narda Carranza). Cada uno de estos manuscritos aborda los antecedentes de estos procesos, las candidaturas en competencia, las organizaciones políticas, las campañas electorales y los resultados. De la misma manera, la descripción de estos procesos se encuentra acompañada de un análisis estadístico descriptivo y el uso de mapas coropléticos.

De esta manera, la vigésimo tercera edición de *Elecciones* analiza los procesos electorales subnacionales en la región y cómo estos han modificado aspectos vinculados a su sistema político, electoral y de partidos. Asimismo, este número contiene aportes a la literatura en Ciencia Política generando nuevas líneas de conocimiento teórico y empírico que deben ser consideradas para futuros estudios tanto a nivel local como comparado. Esta publicación se debe a un esfuerzo conjunto entre el Director, el Editor, el Consejo Científico, el Comité de Redacción y las y los dictaminadores. En especial, es importante destacar el compromiso con la divulgación de conocimiento del Director de la *Revista Elecciones*, Piero Corvetto Salinas, y el incondicional y desinteresado apoyo de la Dra. Flavia Freidenberg quien guía la mejora de los procesos editoriales de esta publicación.

*Cristhian Jaramillo*  
*Editor*  
*Revista Elecciones*





The page features a decorative design consisting of two vertical columns of stripes. Each column contains seven stripes of varying widths and shades of blue and grey, running from the top to the bottom of the page. The background is a light beige, fibrous paper texture.

# ARTÍCULOS





# Procesos de selección de candidaturas y liderazgos partidarios. Mujeres en la competencia ejecutiva provincial (Argentina, 1983-2015)

LUCIANA BERMAN

<lberman@sociales.uba.ar>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET)

Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG)

Red de Politólogas

Argentina

ORCID: 0000-0003-0168-3803

[Resumen] Este artículo busca avanzar en la comprensión sobre la participación política y electoral de las mujeres en las elecciones ejecutivas en siete provincias argentinas de 1983 a 2015. A partir del análisis de 958 candidaturas en 62 comicios provinciales durante 32 años de democracia ininterrumpida y de la aplicación de veintiún entrevistas a profundidad a informantes provinciales clave; se estudiaron los tipos de liderazgo partidario y los procesos de selección de candidaturas en los partidos políticos más relevantes de cada elección para determinar los contextos favorables para candidaturas de mujeres en este nivel de gobierno. Liderazgos fuertes, procesos de selección de candidaturas cerrados y cercanía al líder son tres elementos que, al combinarse, muestran un contexto favorable para que las mujeres sean candidatas.

[Palabras clave] Género y política, elecciones, Poder Ejecutivo, liderazgo político, selección de candidaturas.

[Title] Candidate selection process and partisan leadership. Women in the executive provincial competition (Argentina, 1983-2015)

[Abstract] This article seeks to advance the understanding of women's political and electoral participation in provincial executive elections in seven Argentine provinces between 1983 and 2015. This is done based on the analysis of 958 candidacies in 62 provincial elections during 32 years of uninterrupted democracy and twenty-one in-depth interviews with provincial key informants. The types of party leadership and the candidate selection processes in the most relevant political parties of each election were studied to determine the favourable contexts for women to be candidates in executive elections. Strong partisan leaderships with closed candidacy selection processes and closeness to the leader are three elements that, combined, show a favourable context for women to be candidates.

[Keywords] Gender and politics, elections, Executive Power, political leadership, candidate selection process.

[Recibido] 23/02/22 y [Aceptado] 12/04/22

BERMAN, Luciana. 2022. "Procesos de selección de candidaturas y liderazgos partidarios. Mujeres en la competencia ejecutiva provincial (Argentina, 1983-2015)". *Elecciones* (enero-junio), 21(23): 15-50. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n23.01

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El propósito de este trabajo es avanzar en la comprensión de la participación política y electoral de las mujeres en la competencia por cargos ejecutivos electivos provinciales en siete provincias argentinas en el periodo 1983-2015. Se busca, en primer lugar, explicar cuáles son los contextos partidarios favorables y desfavorables para el acceso de las mujeres a los cargos ejecutivos electivos en las provincias argentinas para el periodo estudiado, y, en segundo lugar, caracterizar los liderazgos partidarios de los partidos que impulsaron a mujeres como candidatas a gobernadoras.

Este estudio se propone complementar las investigaciones sobre mujeres y participación electoral efectuadas hasta el momento, poniendo énfasis en la participación política y electoral de las mujeres como candidatas en elecciones en la arena ejecutiva, un área que la disciplina está comenzando a analizar de manera incipiente. Se estudian los procesos de selección de las candidaturas ejecutivas y los tipos de liderazgo partidario provincial a partir de veintiún entrevistas a profundidad aplicadas a personalidades políticas y especialistas provinciales de abril a septiembre de 2020, para indagar en torno a cómo se definían las candidaturas, qué perfiles tenían más posibilidades de acceder a las candidaturas y el tipo de liderazgo partidario provincial que imperó durante el periodo estudiado. Las identidades de las entrevistadas y los entrevistados se mantienen anónimas, puesto que así fue solicitado por la mayoría.

## 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y CONTEXTO NORMATIVO

La Ley de Cupo Femenino,<sup>2</sup> aprobada en 1991 en Argentina e implementada por primera vez en las elecciones legislativas de 1993, fue la primera medida afirmativa de su tipo en el mundo. No solo impulsó la participación política de las mujeres en las elecciones legislativas, sino que también estimuló

---

1 El trabajo presentado es fruto de los resultados obtenidos en el marco de la tesis de maestría de la autora radicada en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Esta tesis fue dirigida por María Inés Tula y codirigida por Tiffany Barnes. La autora agradece a las directoras; a las juradas Dra. Laura Albaine, Dra. Alejandra Lázaro y Dra. Irune Aguirrezábal; a Ignacio Santoro por la profunda lectura y los comentarios que ayudaron a mejorar el artículo; y a las y los revisores anónimos por su atenta lectura y recomendaciones. La versión final del artículo fue producida durante una estancia de investigación que la autora realizó en el Instituto de Iberoamérica en la Universidad de Salamanca de febrero a abril de 2022.

2 La Ley de Cupo Femenino (Ley n.º 24.012) establecía que las candidaturas legislativas nacionales debían estar compuestas por, al menos, un 30 % de mujeres.

la producción científica sobre la participación y representación política de las mujeres (ARCHENTI Y TULA 2015), principalmente a nivel legislativo (BARNES Y JONES 2018; BARNES 2018; ALLES 2018).

A partir de la sanción de las cuotas —como también se las conoce—, de compromisos asumidos por los países del mundo<sup>3</sup> y de los movimientos de mujeres reclamando más derechos, muchos otros países sancionaron leyes de cuotas<sup>4</sup> o de paridad.<sup>5</sup>

En el caso argentino, por tratarse de un sistema federal, las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen sus poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial propios. Así, los dos primeros se eligen mediante elecciones populares regladas por las constituciones provinciales y sistemas electorales propios. Con la sanción de la Ley de Cupo Nacional, todas las provincias sancionaron leyes que promovieron la participación de las mujeres en los legislativos subnacionales. De 2000 a 2021, veintiuna provincias aprobaron leyes de paridad subnacional, restando aún Corrientes, Tierra del Fuego y Tucumán, cuya legislación comprende una cuota del 30 %, aunque existen proyectos presentados en las legislaturas para su reforma (TULA Y MARTIN 2021). Estas reformas electorales impulsaron también una diversidad de estudios sobre la participación y representación política de las mujeres en Argentina a nivel subnacional, con foco en los poderes legislativos (BARNES 2012; CAMINOTTI Y DEL COGLIANO 2019; CAMINOTTI, PAGE Y ZÁRATE 2019; RULLI Y DEL CARMEN 2020; TULA Y MARTIN 2021; BERMAN Y CATTÁNEO 2021). Hasta 2015, solo tres provincias contaban con leyes de paridad: Santiago del Estero (2000), Córdoba (2000) y Río Negro (2002).

---

3 Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres (1954), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) (1979), Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi (1985), Convención de Belem do Pará (1994), Conferencia Mundial sobre la Mujer en Pekín (1995) y Consenso de Quito (2007).

4 México (1996), Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1997), Ecuador (1997) Panamá (1997), Perú (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1998), Colombia (2000), Honduras (2000), Uruguay (2009), Haití (2012), El Salvador (2013) y Chile (2015). Los porcentajes de las cuotas aprobadas en estos países varían de 25 % a 40 %. El año que se incluye entre paréntesis por cada país refiere a la primera ley sancionada sobre el tema, no a sus modificatorias.

5 Bolivia (2008), Ecuador (2008), Costa Rica (2009), Panamá (2012), Nicaragua (2012), Honduras (2012), México (2014), Venezuela (2015), Argentina (2017) y Panamá (2020). El año que se incluye entre paréntesis por cada país refiere a la primera ley sancionada sobre el tema, no a sus modificatorias.

La literatura sobre la participación de las mujeres en los poderes ejecutivos es aún incipiente. Como remarcan Cruz Parceró y Valdés Lara (2021), la inaccesibilidad a los cargos de decisión ejecutiva no fue tema de estudio porque, sencillamente, no había mujeres que los ocuparan. En los 32 años de democracia que se analizan en este artículo, hubo ocho periodos que fueron gobernados por mujeres en cinco provincias argentinas.

La escasez de mujeres gobernadoras despierta interés por varios motivos. En primer lugar, en Argentina, la política provincial es política nacional (GERVASONI 2011): la mayoría de las candidatas y los candidatos a la presidencia y vicepresidencia son gobernadoras y gobernadores, o exgobernadoras y exgobernadores. Por su parte, las diputadas y los diputados y senadores nacionales son elegidos en distritos provinciales en los que las lideresas y los líderes partidarios provinciales deciden, en buena medida, quiénes integrarán las listas. Asimismo, la aprobación y ejecución de políticas públicas nacionales depende del apoyo de los gobiernos provinciales, y quienes ocupan la presidencia y el Congreso pueden remover los gobiernos provinciales a partir de la intervención federal (art. 75, inc. 31 de la Constitución Nacional). En segundo lugar, las y los gobernadores tejen apoyos que pueden ayudar a que una candidata, un candidato u otra persona gane una elección presidencial. Además, el estudio subnacional es relevante porque en muchas provincias compiten partidos o frentes políticos provinciales diferentes de los que vemos a nivel nacional, y que reflejan alianzas y lógicas propias de cada territorio que pueden tener consecuencias en la participación política de las mujeres (BEHREND 2019).

Cruz Parceró y Valdés Lara (2021) sostienen que el estudio de las mujeres en los cargos ejecutivos se presenta como una deuda en los estudios de la Ciencia Política y que es necesario desarrollar investigaciones con visiones analíticas a fin de comprender los contextos, evolución y mecanismos que hacen posible que un mayor número de mujeres pueda acceder a las altas jerarquías de los poderes del Estado. En este trabajo se toma el desafío de explicar los contextos partidarios favorables, ligados a los procesos de selección de candidaturas y los liderazgos partidarios, que permiten que las mujeres participen como candidatas de las elecciones ejecutivas provinciales en Argentina.

Para eso, se parte de algunos antecedentes de investigaciones sobre mujeres y poderes ejecutivos. Ferreira y Gyourko (2014) analizan las consecuencias

en términos de políticas públicas que generan las mujeres alcaldesas (*mayoral female leader*) en Estados Unidos. Este es el primer estudio que se enfoca en la rama ejecutiva en los estudios institucionales de género en dicho país. El trabajo de Martin (2018) se centra en las carreras políticas de mujeres y varones que la autora denomina “matrimonios” subnacionales argentinos, en los que al menos uno haya alcanzado el Poder Ejecutivo provincial en el periodo 1983-2015. La autora sostiene que las relaciones familiares constituyen un factor importante en la construcción de espacios de poder. Barnes, Ciocci y Lopreite (2019) analizan la presencia de mujeres en los gabinetes provinciales en Argentina y encuentran que la probabilidad de que sean nombradas ministras aumenta junto al tamaño del Gabinete, cuando hay una gobernadora mujer y si la gobernadora o el gobernador pertenece a la coalición peronista. Por último, Verge y Astudillo (2019) llaman la atención sobre la necesidad de llevar a cabo estudios de género sobre la selección de candidaturas para cargos ejecutivos. Concluyen que los estándares de experiencia política que les exigen a las mujeres para ser candidatas a primeras ministras en Austria, Alemania, España y Reino Unido son más altos que los que les exigen a los varones, y que las mujeres son candidatas en contextos de baja popularidad del partido y escenarios de mayor competitividad, dificultándoles la posibilidad de obtener el cargo.

### 3. MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

El estudio se aborda con una metodología mixta. Por un lado, se estudian los procesos de selección de candidaturas y el liderazgo partidario para los partidos políticos de siete provincias durante el periodo 1983-2015 desde una perspectiva cualitativa. Se toman, por un lado, Buenos Aires, Catamarca, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, dado que son las únicas provincias en donde hubo mujeres que llegaron a ser gobernadoras en el periodo seleccionado (Tierra del Fuego, 2007, 2011 y 2015; Catamarca, 2011 y 2015; Santiago del Estero, 2013; Santa Cruz, 2015; Buenos Aires, 2015). Por otro lado, se escogieron las provincias Río Negro y Entre Ríos, ya que tuvieron reformas político-institucionales para favorecer la participación política de las mujeres en distintos niveles de gobierno<sup>6</sup> y, aun así, en el periodo de estudio

---

6 En Río Negro se aprobó la paridad en 2002. En Entre Ríos se sancionó la paridad para cargos legislativos municipales en 2006, una cuota del 30 % para convencionales constituyentes en 2007 y una cuota del 25 % para cargos legislativos provinciales en 2011.

nunca fueron gobernadas ni vicegobernadas por una mujer. Las provincias que no se incluyeron en el estudio o tuvieron alguna vicegobernadora mujer, pero no gobernadora, o no tuvieron ninguna, tampoco sancionaron medidas afirmativas en el periodo seleccionado, más allá del cupo femenino que había sido aprobado por todas las provincias a partir de la sanción de la Ley Nacional.

Dichas variables se abordan a partir de veintiún entrevistas de cuestionario semiestructurado, aplicadas a profundidad durante 2020 a personalidades políticas de los partidos más relevantes de cada provincia,<sup>7</sup> y a especialistas provinciales que viven o han vivido en estas, y que estudian los procesos electorales y las dinámicas partidarias en dichos distritos. Así, esta parte de la investigación es empírico-explicativa, dado que busca determinar la relación entre la participación de mujeres en las fórmulas partidarias y las variables explicativas.

La participación electoral se entiende como una forma particular de participación política que se activa en un contexto político determinado, como las elecciones, y que tiene un componente igualitario en las democracias porque toda la ciudadanía puede votar y ser votada (ANDUIZA Y BOSCH 2004). En Argentina, las mujeres pueden votar y ser votadas desde 1947, aunque este último derecho sigue estando minado de obstáculos que dificultan su participación en las elecciones como candidatas.

La selección de candidaturas y el liderazgo partidario son variables tradicionales en los estudios de los partidos políticos como organizaciones. Además, son clave en la posibilidad de las mujeres de resultar candidatas, dado que ejercen una gran influencia en la conformación final de las boletas partidarias. La particularidad del estudio de cargos ejecutivos electivos desde estas variables radica en que son pocos cargos los que están en juego —dos— y se entienden como “el premio mayor”. Quien ocupe los cargos dependerá del líder partidario y de su rol en cuanto a la selección de candidaturas.

En la literatura tradicional sobre liderazgo se define el concepto desde, por lo menos, dos dimensiones distintas. Por un lado, desde una dimensión sociológica (WEBER 1984) y, por otro lado, desde una dimensión organizativa (OSTROGORSKI 1964 [1902]; MICHELS 1979; DUVERGER 1996 [1951]; PANEBIANCO 1990).

---

7 Se entiende como partidos relevantes a aquellos que ocuparon la gobernación en alguna ocasión dentro del periodo de estudio analizado o que salieron segundos en cantidad de votos.



Se entiende por selección de candidaturas el proceso mediante el cual un partido político decide cuál de las personas legalmente elegibles para ocupar un cargo público electivo se designará como candidata o candidato recomendado en la boleta electoral y en las comunicaciones electorales (RANNEY 1981; HAZAN Y RAHAT 2010). Los partidos políticos emplean distintos métodos de selección de candidaturas: arreglo de la élite o cúpula partidaria, elección a través de asamblea, doble voto simultáneo y elección primaria directa (DE LUCA, JONES Y TULA 2002 y 2008). La etapa en la cual los órganos directivos de los partidos escogen a las candidatas y los candidatos es, quizás, la de mayor importancia para lograr que las mujeres obtengan un cargo (MATLAND 2002).

Los procesos de selección de candidaturas pueden clasificarse en tres categorías, para las que se ha construido una tipología (Tabla 1) a partir de cruzarlas con el grado de exclusividad o inclusividad del selectorado<sup>8</sup> (HAZAN Y RAHAT 2001). La primera categoría incluye una variedad de tipos de arreglos de élite, que van desde la imposición de una lista por parte de un caudillo a nivel provincial —por ejemplo, un poderoso gobernador— hasta una lista que surgió de una negociación entre las élites de los partidos provinciales. Las primarias no disputadas o la ratificación de listas también se clasifican como un acuerdo de élite (DE LUCA *ET AL.* 2002). La selección de candidaturas a partir de la cúpula partidaria es uno de los métodos más exclusivos en términos del selectorado.

La segunda categoría abarca listas que fueron producto de una asamblea oficial del partido provincial, en la que las y los delegados eligieron entre las listas de candidatas y candidatos en competencia (DE LUCA *ET AL.* 2002). En tanto, la categoría final incluye solo aquellos casos en los que dos o más listas compitieron en una elección primaria directa (DE LUCA *ET AL.* 2002). Hasta 2011, las primarias estaban a cargo de los partidos políticos. Cuando los partidos políticos organizaban las elecciones primarias, el selectorado estaba compuesto solo por miembros del partido o por aquellos no afiliados a ningún partido —a los que se hace referencia como independientes—. Las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) que rigen en Argentina a nivel

---

8 El término “selectorado” se usa para definir a aquellas o aquellos que, en el marco de los partidos políticos, eligen quiénes serán las candidatas y/o los candidatos de las elecciones generales de cualquier nivel de gobierno (FIELD Y SIAVELIS 2011).

nacional desde 2011 establecen que el método de selección de candidaturas es un derecho obligatorio de toda la ciudadanía, limitando ese derecho a la elección de un solo partido político, agrupación o coalición, debido a que se realizan de manera simultánea (PAGE, POMARES Y SCHERLIS 2011).

TABLA 1  
 Tipología de selección de candidaturas

	Cerrado	Semiabierto	Abierto
Método de selección de candidaturas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos de élites o cúpulas partidarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asambleas partidarias con dos o más listas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doble voto simultáneo o ley de lemas</li> <li>• Primarias partidarias</li> <li>• PASO</li> </ul>

Elaboración propia con base en Hazan y Rahat (2001) y De Luca *et al.* (2002)

Por otro lado, se examinan las boletas de los partidos políticos competitivos que se presentaron a elecciones ejecutivas subnacionales en esos distritos de 1983 a 2015.<sup>9</sup> Para eso, se recopilaron las 479 fórmulas electorales de siete provincias argentinas que celebraron 62 comicios en total en el periodo seleccionado (1983-2015), lo que equivale a 958 candidaturas a la gobernación y vicegobernación. Recortado a los partidos políticos relevantes, se analizan 177 fórmulas electorales, es decir, 354 candidaturas. En esta etapa, la investigación se aborda desde una perspectiva cuantitativa y se cataloga como empírico-descriptiva porque se propone mostrar cuáles han sido los porcentajes de participación electoral de mujeres en las fórmulas partidarias de cada partido.

#### 4. HIPÓTESIS

La competencia en las internas partidarias se da entre la maquinaria electoral de las facciones internas del partido, para lo cual se requieren recursos financieros y humanos (DE LUCA ET AL. 2002 y 2008). Como las mujeres son marginadas

9 La información sobre las candidaturas se obtuvo de distintas fuentes. Ernesto Calvo (Universidad de Maryland) proveyó una base de datos de Buenos Aires y otra de Santiago del Estero. La base de datos de Buenos Aires fue complementada con información proporcionada por la Dirección Electoral de la Honorable Junta Electoral de la provincia. Se recopilaron los datos de las fórmulas a partir de las publicaciones de los diarios provinciales en las fechas de las elecciones, disponibles en papel en la Hemeroteca del Congreso Nacional. Desde la Cámara Nacional Electoral complementaron la información faltante a partir del pedido de las boletas.

de los altos espacios de poder, las posibilidades de competir en una elección interna son bajas porque los recursos son difíciles de conseguir si no se cuenta con un aparato y protagonismo propios. Así, la hipótesis 1 sostiene que no se espera que los partidos que hayan implementado elecciones internas hayan tenido una mayor presencia de mujeres como candidatas a gobernadoras o vicegobernadoras.

La hipótesis 2 establece que las lideresas y los líderes partidarios sin un cargo formal en el partido o sin ocupar la presidencia del partido, por un lado, y las lideresas y los líderes partidarios provinciales formales y fuertes, por el otro, promueven procesos de selección de candidaturas más cerrados. En este sentido, aquellas mujeres cercanas al líder podrán ocupar candidaturas importantes, por ejemplo, en elecciones ejecutivas provinciales.

Por último, la hipótesis 3 afirma que los liderazgos fuertes en cualquier nivel no habilitan procesos de selección de candidaturas abiertos en las provincias, dado que no se permiten presentaciones disidentes al interior del partido por temor a la generación o nacimiento de liderazgos incipientes que puedan disputar el poder. Incluso, en aquellas provincias con ley de lemas o doble voto simultáneo, los partidos con liderazgos muy fuertes y verticalistas no presentan sublemas que disputen el poder del partido.

## **5. ANÁLISIS EMPÍRICO: LIDERAZGOS PARTIDARIOS Y PROCESOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATURAS**

El análisis comparado arrojó algunas clasificaciones que permiten ordenar el análisis sobre la base de los aspectos en común que presentaron los partidos políticos en las provincias y cómo eso ha llevado a que más o menos mujeres hayan sido candidatas.

### **5.1. LIDERAZGOS PARTIDARIOS PROVINCIALES CON BAJA AUTONOMÍA RESPECTO A LOS LIDERAZGOS PARTIDARIOS NACIONALES: BUENOS AIRES Y SANTA CRUZ**

#### **5.1.1. BUENOS AIRES**

En primer lugar, las provincias elegidas podrían dividirse en términos de su dinámica partidaria en relación con los partidos políticos a nivel nacional, condicionantes de los liderazgos partidarios provinciales que existieron en cada una.

Por un lado, hubo provincias cuyos partidos tuvieron mucha influencia de las lideresas y los líderes nacionales. Este es el caso de la provincia de Buenos Aires durante la mayor parte del periodo analizado. Si Gervasoni (2011) sostiene que la política provincial es política nacional, en el caso de Buenos Aires también es a la inversa. Una parte importante de esta afirmación se explica porque casi el 40 % del padrón electoral nacional es bonaerense (MALAMUD 2007).

Si bien la lógica partidaria provincial se vio muy influida por la lógica partidaria nacional, eso no significa que los liderazgos provinciales de Buenos Aires hayan sido débiles en términos de selección de candidaturas. Al respecto, esto decía un referente del Partido Justicialista (PJ) provincial:

En el peronismo, las candidaturas siempre las definió el líder del movimiento a nivel provincial, siendo él mismo el candidato a gobernador. Siempre hubo una lógica y un acuerdo muy pegado a lo que ocurría a nivel nacional, básicamente porque la elección nacional está definida por la provincia de Buenos Aires (Entrevista 1, referente partidario del peronismo de Buenos Aires, 24 de abril de 2020).

En cuanto a la Unión Cívica Radical (UCR), un especialista en la provincia de Buenos Aires explicaba que las listas legislativas las arman quienes tienen el poder territorial, que son los intendentes. En cambio:

(...) para ser gobernador, si sos de un partido mayoritario habitualmente es porque sos el jefe de ese partido o uno de los que aspiran a serlo. Si sos de un partido minoritario, te pone alguien, porque, total, es para perder. La década del noventa estuvo llena de candidatos a gobernador mediocres del radicalismo porque no era una lucha competitiva (Entrevista 16, especialista provincial de Buenos Aires, 14 de agosto de 2020).

En cuanto a la rotación de las élites partidarias provinciales, se pueden establecer algunas diferencias entre el PJ y la UCR. En términos formales, la UCR ha tenido internas para la elección de autoridades partidarias de manera sistemática, y se han elegido diferentes presidentas y presidentes del partido a nivel provincial que muestran una rotación casi constante en el periodo estudiado. En algunos casos, hubo candidaturas a la gobernación que habían sido presidentas y presidentes del partido en otro periodo. El único candidato en la fórmula ejecutiva que también ocupaba en ese momento un cargo formal en el partido fue Daniel Salvador, presidente del partido a nivel provincial y candidato a vicegobernador en 2015.

En términos informales, las lideresas y los líderes que no han ocupado un cargo formal en el partido, pero sí han tenido influencia en la selección de candidaturas, han sido personalidades que se han presentado como candidatas o candidatos a otros cargos que no han sido la gobernación —siguiendo el argumento del entrevistado 16— para tener alguna posibilidad de ocupar cargos de manera efectiva, como bancas en los poderes legislativos nacional y provincial. En este sentido, los liderazgos partidarios de la UCR en la provincia de Buenos Aires han tenido mucha rotación de sus élites en términos formales, aunque los liderazgos informales sí se han mantenido en el tiempo, teniendo influencia en la selección de candidaturas legislativas. Por lo tanto, en cuanto a la rotación de élites, los liderazgos han sido débiles en términos formales pero, en términos de selección de candidaturas y de permanencia de personalidades como lideresas y líderes sin cargos formales en el partido, han sido fuertes.

En el PJ, los liderazgos provinciales se han demostrado fuertes en todo sentido hasta la elección de 2015. Al haber sido el partido político que más veces ocupó la gobernación —siete de nueve, en el periodo analizado—, las candidatas y los candidatos y futuras gobernadoras y gobernadores eran, además, los líderes del partido, con fuerte influencia en la selección de candidaturas y con poca rotación en ese liderazgo. En 1991, el gobernador Antonio Cafiero, que había sido electo para el periodo anterior, no se presentó a elecciones porque se había dado una fuerte disputa al interior del partido en la que perdió frente a Eduardo Duhalde, quien sí fue candidato y luego electo gobernador en los dos periodos siguientes (1991-1995 y 1995-1999). Si bien quienes encabezaron las fórmulas ganadoras en 1999 —Carlos Ruckauf— y en 2003 —Felipe Sola— no eran los mismos, Sola había sido el vicegobernador de Ruckauf, por lo que eso también implicó poca rotación. Los siguientes dos periodos (2007-2011 y 2011-2015) fueron liderados y gobernados por Daniel Scioli. En 2015, el Frente para la Victoria, cuyo partido mayoritario es el PJ, se presentó a las PASO con dos listas competitivas, mostrando una fractura en el liderazgo del partido a nivel provincial y perdiendo la elección.

Si bien los liderazgos del PJ en Buenos Aires han sido más fuertes que los de la UCR, en ningún caso quienes encabezaron la fórmula ejecutiva fueron rivales de quienes encarnaban el liderazgo partidario nacional, sobre todo cuando este último ocupaba el sillón de Rivadavia. Más bien, llegaban a serlo por la

relación con la lideresa o el líder del ejecutivo nacional, quien se encarga también de las nominaciones.

### 5.1.2. SANTA CRUZ

Santa Cruz es una provincia en la que, desde 1998, se permite la reelección indefinida. En este sentido, Néstor Kirchner fue gobernador durante tres mandatos consecutivos (1991-1995, 1995-1999 y 1999-2003) y, si bien ganó la presidencia en 2003, nunca dejó el liderazgo partidario en la provincia. Tras su muerte (2010), la referente de la provincia pasó a ser Cristina Fernández de Kirchner, su esposa, diputada provincial (1989-1995), diputada nacional por Santa Cruz (1997-2001), senadora nacional por Santa Cruz (2001-2005), convencional constituyente (1994) y presidenta de la Nación en dos oportunidades consecutivas (2007-2011 y 2011-2015).

Es decir, desde 2003, en el peronismo, las decisiones se tomaban desde el liderazgo partidario nacional y desde la Presidencia de la Nación. Uno de los especialistas provinciales entrevistados afirmó:

Kirchner, siendo presidente, tenía el poder de veto. Le presentaban la lista y él la aprobaba o no (...). Alicia era la hermana de Néstor y la cuñada de Cristina. Sino, no sé si hubiese llegado a gobernadora (...) No había construido un poder político propio; siempre estuvo a la sombra de Néstor y llegó a la gobernación por ser la cuñada de Cristina, creo yo (Entrevista 19, especialista provincial de Santa Cruz, 3 de septiembre de 2020).

Entonces, en el PJ de Santa Cruz y en las alianzas que incluyeron al partido luego de que Néstor Kirchner se convirtiera en presidente, el liderazgo partidario provincial tuvo una gran influencia del liderazgo nacional, dado que el presidente había hecho su carrera política en esta provincia. Esa es la particularidad, en este caso, que explica la influencia del Poder Ejecutivo Nacional en la política provincial. No obstante, previo a eso, la figura de Kirchner era muy fuerte en la provincia, con peso y construcción política propias y con una relación estrecha con el liderazgo nacional y, fundamentalmente, con un líder de Buenos Aires, que era Eduardo Duhalde. Por lo tanto, mientras Kirchner fue gobernador, el liderazgo provincial fue fuerte, dado que no había rotación en las élites y su influencia en la selección de candidaturas era total. Cuando pasó a ser presidente, su liderazgo siguió siendo fuerte, pero desde el Poder Ejecutivo Nacional. Quien continuó el liderazgo del partido en Santa Cruz tras la

muerte de Kirchner fue Cristina Fernández, su esposa, también desde el Poder Ejecutivo Nacional. Así, el liderazgo provincial de su hermana Alicia Kirchner, gobernadora electa en 2015, se tornó débil en los términos aquí definidos.

En cuanto a la UCR en Santa Cruz, sus liderazgos son menos conocidos, dado que, como partido que nunca gobernó la provincia en el periodo de estudio, se abocó a la vida interna partidaria, reformando las cartas orgánicas del partido. Un dirigente radical de Santa Cruz explicó cómo era la concentración en la vida interna partidaria.

En los primeros años de la vuelta de la democracia teníamos las cartas orgánicas antiguas. Era bastante cerrado todo y todo tendía a que una mayoría se quede con prácticamente todos los cargos (...). A finales de la década del ochenta, principios del noventa, hicimos una reforma de la carta orgánica, excesivamente participativa para la oposición o para las minorías dentro del partido. Luego, hubo otra reforma que debe haber sido en 2011, impulsada por el oficialismo en ese momento, por Eduardo Costa, que fue nuestro candidato a gobernador en las últimas tres elecciones, donde se volvió a reafirmar la preminencia casi absoluta del oficialismo (...). La venida de las alianzas, sobre todo en esta última alianza en Cambiemos, impuso una preminencia de las mayorías (Entrevista 9, referente partidario del radicalismo de Santa Cruz, 28 de mayo de 2020).

Por otro lado, la ley de lemas limita mucho el reconocimiento de liderazgos estables en partidos que no logran ganar elecciones ejecutivas porque, por un lado, permite que la disputa interna se dé en las elecciones generales, más allá de mecanismos internos que el partido pueda aplicar para la selección de candidaturas y, por otro lado, al no haber un ganador del Ejecutivo, esa elección general con ley de lemas no define quién será la autoridad partidaria. Cíclicamente, quien no sea autoridad partidaria en términos formales puede presentarse a elecciones generales, dado que el sistema lo permite.

## **5.2. LIDERAZGOS PARTIDARIOS PROVINCIALES CON MAYOR AUTONOMÍA RESPECTO A LOS LIDERAZGOS PARTIDARIOS NACIONALES: CATAMARCA, SANTIAGO DEL ESTERO, TIERRA DEL FUEGO, ENTRE RÍOS Y RÍO NEGRO**

En las otras cinco provincias se han presentado liderazgos partidarios con mayor independencia de liderazgos partidarios nacionales, más allá de quién ocupara la Presidencia de la Nación, y más allá de la relación que entablaron las lideresas y los líderes partidarios que llegaron a ser gobernadoras y gobernadores, con las

lideresas y los líderes nacionales del mismo partido que ocuparon la presidencia. Esto no se traduce necesariamente en liderazgos fuertes, ya que la rotación de las élites varía entre los partidos de estas provincias.

Dos de estas provincias se podrían agrupar en términos de concentración del poder provincial en familias importantes, de las que emergieron líderes provinciales que marcan el rumbo político del distrito: Catamarca y Santiago del Estero.

## 5.2.1. CONCENTRACIÓN DE PODER EN FAMILIAS POLÍTICAS

### 5.2.1.1. CATAMARCA

La característica que resalta de las entrevistas aplicadas es una política de tipo “caudillista” o “feudal”, con liderazgos provinciales muy fuertes, sin diferencia del partido político sobre el cual se hable. Un dirigente del radicalismo en Catamarca que formó parte del Frente Cívico y Social sentenció al respecto:

La política de Catamarca tiene un gran componente de liderazgos personales de tipo feudal: Saadi en su momento; Castillo después. A Castillo lo sucedió su hijo, Óscar Castillo. Después de un periodo, le cedió el liderazgo a Brizuela (...). Saadi tenía un poder feudal muy importante y familiar. Dentro del Gobierno, el ministro de Gobierno fue Don Sebastián Corpacci, padre de Lucía Corpacci, que después se incorporó a la política (Entrevista 2, referente partidario del radicalismo en Catamarca, 27 de abril de 2020).

En Catamarca hubo un quiebre en la política provincial del saadismo en la década del noventa por la desaparición y muerte de María Soledad Morales que, tras la intervención federal de 1991, provocó la formación del Frente Cívico y Social, alianza que nuclea a la UCR, partidos menores y el peronismo disidente —o no saadista—. Esta alianza logró la gobernación en cuatro ocasiones y en una quinta con la incorporación del Frente para la Victoria; sin embargo, las primeras tres elecciones del periodo estuvieron protagonizadas por una familia fuerte en la política catamarqueña, que era la familia Saadi, y el periodo finalizó con dos mandatos de una mujer, Lucía Corpacci, también de esta familia. En los cinco casos, el partido que nucleaba a esta familia era el Partido Justicialista y, hacia el final del periodo, el Frente para la Victoria, como alianza electoral que lo contenía. Además, la sucesión de poder en la UCR entre Arnoldo Castillo y su hijo Óscar durante toda la década del noventa demuestra que,

como sostiene Jacqueline Behrend: “Catamarca es un claro ejemplo de que las familias y dinastías políticas existen en casi todos los partidos políticos que compiten en elecciones en el país” (BEHREND 2019).

Estos liderazgos de las familias políticas de la provincia de Catamarca no nacieron en 1983 con el retorno de la democracia, sino que ya tenían una historia. Así, los liderazgos de los partidos en Catamarca han sido fuertes en términos de independencia de los liderazgos partidarios nacionales en la selección de candidaturas y en términos de escasa rotación de élites, basándose en una lógica político-partidaria de concentración del poder en familias políticas.

### 5.2.1.2. SANTIAGO DEL ESTERO

Desde el retorno de la democracia, Santiago del Estero estuvo dirigida por dos familias políticas importantes: los Juárez, hasta 2004, y los Zamora, hasta la actualidad. Aunque la gobernación de Gerardo Zamora llegó como una promesa de recambio en la provincia tras las denuncias de corrupción y los abusos de la policía de Carlos Juárez —que derivó en una intervención federal en 2004—, la dinámica política adoptada por Zamora terminó siendo muy similar a la de la familia política que lo precedió. En una de las entrevistas, un dirigente del radicalismo, protagonista de ese partido en Santiago del Estero, sentenció:

Zamora es un Juárez más joven, formado políticamente. Juárez era un caudillo, más bien intuitivo. Es decir, Zamora es un Juárez superado y actualizado. Todos los resortes son los mismos: verticalismo, policía informativa, el temor como una coacción imperceptible (...), que es la peor atmósfera para la libertad y para la política. Eso lo maneja igual. Y los factores de poder en Santiago del Estero siguen siendo los mismos. En la mesa se siguen sentando los mismos dueños de Santiago del Estero (...): el dueño del banco y el juego, el dueño del diario y algún que otro terrateniente conocido (Entrevista 21, referente partidario del radicalismo en Santiago del Estero, 11 de septiembre de 2020).

Así como la dinámica política provincial fue similar en el liderazgo de estas familias, las figuras y roles de las mujeres también marcan un acercamiento importante en los estilos. En una de las entrevistas,<sup>10</sup> una especialista provincial explicó cómo el liderazgo de Juárez y Zamora llevó a que sus esposas, Mercedes Marina “Nina” Aragonés de Juárez y Claudia Ledesma Abdala de

10 Entrevista 14, especialista provincial de Santiago del Estero, 17 de junio de 2020.

Zamora, llegaron al poder con algunas similitudes en la manera de construir la fórmula ejecutiva e, incluso, en la manera en que se analizaron esos procesos.

Santiago tiene la particularidad de haber tenido, desde la vuelta de la democracia, dos gobernadoras mujeres. (...) Tanto Marina de Juárez, que fue la primera gobernadora mujer, como Claudia Abdala, que fue la segunda, han sido y son las esposas de los líderes políticos que habían ejercido la primera magistratura provincial, previo a la elección de ellas. Ellas, más allá de sus condiciones, carismas y liderazgos, que no puedo ponerlos en cuestión, si no hubieran sido las esposas de Carlos Juárez y de Gerardo Zamora, no sé cuál es el liderazgo o el carisma que habrían tenido. Porque, en general, el liderazgo y el carisma han estado en sus esposos, no han estado en ellas. (...) En aquellas épocas, cuando tomaron la decisión de que ambas fueran candidatas, sucedió que muchos analistas políticos y personas que participaban de la vida política partidaria sostenían que no iban a poder llevar adelante esos cuatro años de gobierno. (...) Sin embargo, las dos se han sostenido. (...) También las dos han llegado a ese lugar por la imposibilidad de que sus maridos ejercieran un tercer mandato en el Gobierno, o sea, han llegado como por la “obligación constitucional” que les impedía a los maridos ser candidatos por tercera vez y, por qué no decirlo, por cierta desconfianza de ambos conductores en poner a una persona del partido que pudiera traicionarlos en el ejercicio de la primera magistratura, traición que alejaban poniendo a sus esposas (Entrevista 14, especialista provincial de Santiago del Estero, 17 de junio de 2020).

Esto último señalado por la entrevistada demuestra cómo aquellos liderazgos fuertes y que tienen por objetivo perpetuarse en el poder eligen a sus esposas como candidatas, mediante procesos de selección de candidaturas cerrados, para asegurar la confianza y evitar el desarrollo de un liderazgo competitivo al interior de la fuerza política que luego disputara ese poder. La apelación a los miembros de la familia como posibles candidatas o candidatos en reemplazo de los líderes que no pueden ser nuevamente reelectos ha favorecido la presentación de mujeres como candidatas a gobernadoras o vicegobernadoras.

En el caso de Juárez y Aragonés, la fuerza política que controlaban en Santiago del Estero era el PJ. En cuanto a Zamora y Ledesma Abdala, su procedencia partidaria es menos lineal. En sus orígenes, Gerardo Zamora pertenecía al radicalismo y se había presentado como candidato a gobernador con el apoyo de la UCR, en una fórmula cuyo sello se llamó —y se llama aún en la actualidad— Frente Cívico por Santiago. Esa alianza estaba constituida por el radicalismo, algunas agrupaciones peronistas y fuerzas políticas menores de la provincia, que buscaban devolverle la institucionalidad a la provincia luego de las gobernaciones de Juárez y las numerosas intervenciones federales. No

obstante, luego de 2008, con el conflicto del campo y la Resolución 125<sup>11</sup> a nivel nacional, la fractura al interior del Frente Cívico por Santiago, que había comenzado a mostrarse en 2006 con la creación de la Concertación Plural<sup>12</sup> y el apoyo del gobernador Zamora al kirchnerismo a nivel nacional, terminó de tomar forma. Luego de eso, el Frente Cívico por Santiago continuó como una alianza provincial kirchnerista; sin embargo, Gerardo Zamora sigue controlando el radicalismo.

En el PJ de la época de Juárez y en el Frente Cívico por Santiago, que desde las elecciones de 2008 incluye al PJ, los liderazgos han sido muy fuertes en los términos definidos en este trabajo. Por el lado de la UCR, los liderazgos también se han mostrado fuertes, incluso antes —José Zavalía— y después de la alianza original con Zamora en 2005 —Emilio Rached y Marcelo Lugones—, a pesar de la intervención del partido.

## 5.2.2. LÓGICAS POLÍTICAS PROVINCIALES DISTINTIVAS

### 5.2.2.1. TIERRA DEL FUEGO

Tierra del Fuego es una provincia nueva, lo que la vuelve diferente al resto de las provincias y se traduce en la dinámica política provincial. En 1990 se aprobó la ley que otorgaba el título de provincia a Tierra del Fuego y en 1991 se aprobó la Constitución. Por lo tanto, las trayectorias políticas de partidos y liderazgos previos a la dictadura que volvieron a surgir o se afianzaron después de 1983 no se dieron en Tierra del Fuego como sí en otras provincias, dado que la mayoría de la población es migrante y las carreras políticas no se construyeron en la provincia, en los casos en los que las personalidades políticas fueguinas tuvieron una trayectoria previa en su provincia de origen.

Los liderazgos partidarios provinciales han sido, por lo tanto, liderazgos *ad hoc* al momento de cada elección, según los entrevistados. No se reconocen

11 En 2008, en el conflicto generado en el gobierno en torno a la Resolución 125 y al proyecto de Ley de Retenciones y Creación del Fondo de Redistribución Social, el entonces diputado por Santiago del Estero Emilio Rached, perteneciente a la Unión Cívica Radical, en ese momento parte del Frente Cívico por Santiago liderado por el gobernador Zamora, votó en contra de la ley, hecho que confirmó la ruptura al interior del Frente Cívico por Santiago. Ese conflicto también terminó con la Concertación Plural.

12 La Concertación Plural fue un proyecto iniciado por Néstor Kirchner durante su presidencia y continuado por Cristina Fernández de Kirchner que pregonaba por la transversalidad en el arco político, logrando alianzas entre los partidos políticos tradicionales, lo que se tradujo en la fórmula presidencial del Frente para la Victoria que llevaba de vicepresidente a un radical: Cristina Fernández de Kirchner - Julio Cobos.

grandes personalidades políticas que marcaran la agenda partidaria o la agenda política provincial durante demasiado tiempo, más allá de la exgobernadora Fabiana Ríos, que fue elegida durante dos periodos consecutivos (2007-2011 y 2011-2015). Por lo tanto, podemos hablar de liderazgos débiles en cuanto a la rotación de las élites, dado que fue sistemática en todas las fuerzas políticas. Una de las exgobernadoras de la provincia entrevistada expresó:

[Tierra del Fuego cuenta] con una población altamente migrante; por lo tanto, los liderazgos son como *ad hoc*. Son liderazgos de momento, una realidad en términos electorales donde, por la poca cantidad de población, es sencillo constituir partidos políticos, o lo era. La Ley de Partidos Políticos, de alguna manera, fue limitando esa posibilidad de construcción. (...) Hay una enorme cantidad de partidos que presentaron candidaturas a los cargos legislativos y pocos partidos que presentaron candidaturas a cargos ejecutivos. En general, los partidos que se constituyeron en procesos electorales, en la elección siguiente no estuvieron (Entrevista 4, exgobernadora de Tierra del Fuego, 5 de mayo de 2020).

Por su parte, un exlegislador por el PJ de Tierra del Fuego que fue entrevistado también sostuvo que la novedad de la provincia incide en los liderazgos partidarios.

Somos una provincia muy joven y dinámica, con lo cual hay mucho ingreso de gente nueva en esos periodos, lo que ha hecho que esos liderazgos sean variables (Entrevista 8, referente partidario del peronismo en Tierra del Fuego, 26 de mayo de 2020).

Sin embargo, si bien no ha habido liderazgos que hayan perdurado en el tiempo, tampoco ha habido fuertes incidencias de los partidos nacionales en los procesos de selección de candidaturas, lo que fortalece a los partidos políticos provinciales en los términos definidos.

#### 5.2.2.2. ENTRE RÍOS Y RÍO NEGRO

En Entre Ríos y Río Negro, desde 1983 y durante más de veinte años, los sistemas de partidos políticos de cada provincia fueron bipartidistas (PJ y UCR). Esto ha configurado la posibilidad de identificar los liderazgos partidarios en cada provincia y de clasificarlos como fuertes. Luego de 2008, en Entre Ríos, esta caracterización empezó a cambiar, sobre todo para la UCR, y luego de 2010, en Río Negro, el panorama sufrió modificaciones a raíz de la caída del radicalismo como partido de gobierno y el crecimiento de Juntos Somos Río Negro como una tercera fuerza en vías de convertirse en un partido provincial fuerte.

En Entre Ríos, la especialista provincial entrevistada caracterizó los liderazgos partidarios de los partidos más grandes de la provincia (el PJ y la UCR) durante los primeros veinte años de la democracia como un “pacto de caballeros”, dado que se “turnaban” en la gobernación, y quienes eran candidatos a gobernador eran también quienes lideraban el partido.

Desde el retorno a la democracia en 1983, hubo fuertes liderazgos de quienes asumieron la gobernación. Montiel, por la UCR, y Jorge Pedro Busti, por el justicialismo, fueron dos figuras determinantes en estos partidos con una especie de pacto de caballeros. Entre Ríos tenía una Constitución que no permitía la reelección inmediata del gobernador; entonces, hubo periodos en que se alternaron entre Sergio Montiel y Busti, y, en el medio, Moine fue uno de los gobernadores de la provincia por un solo periodo (Entrevista 5, especialista provincial de Entre Ríos, 6 de mayo de 2020).

Los líderes fuertes y que perduraron del peronismo son Jorge Busti, Sergio Urribarri y Gustavo Bordet, los tres con independencia con respecto al PJ nacional en cuanto a la selección de candidaturas. Y, en treinta y dos años de periodo de estudio solo hubo tres líderes, lo cual habla de una rotación de élite baja. Por lo tanto, podría concluirse que los liderazgos partidarios provinciales en el PJ de Entre Ríos han sido fuertes.

Por su parte, el liderazgo partidario provincial en la UCR se puede dividir en dos etapas. Hasta las elecciones de 2003, se puede ver ese “pacto de caballeros”, con un líder fuerte e identificable en la UCR que era Sergio Montiel, que gobernó la provincia en dos periodos (1983-1987 y 1999-2003), y fue candidato en 1991 y 1995. A partir de 2003 y de la salida de Montiel de la gobernación, tras la crisis de principios de milenio, comenzó un proceso de concentración del poder político de la provincia en el PJ, sobre todo a partir de la reforma constitucional, que permitió la reelección. De 2003 a 2015 solo hubo gobiernos peronistas de dos gobernadores distintos, Sergio Urribarri y Gustavo Bordet, durante dos periodos consecutivos cada uno. La imposibilidad de acceder al poder del radicalismo volvió débiles a sus liderazgos y viró hacia una política partidaria de alianzas con otros partidos, como el PRO en la alianza Cambiemos, en la que el candidato a gobernador de la fórmula era del PRO y no de la UCR. La Convención Nacional de la Unión Cívica Radical —que a principios de 2015 aprobó la alianza con el PRO, la Afirmación para una República Igualitaria (ARI) y la Coalición Cívica— se llevó a cabo en la ciudad entrerriana de Gualaguaychú. Por lo tanto, el viraje hacia la política aliancista muestra que el partido siguió la tendencia nacional y la presentación en 2015

de una fórmula en Cambiemos con un candidato a gobernador que no era del radicalismo. Expone, además, que había una tendencia hacia el debilitamiento del partido y la falta de líderes políticos fuertes que hayan podido imponerse. Si bien es reconocible el liderazgo de Atilio Benedetti en términos informales como referente y en términos formales habiendo ocupado distintos cargos en el partido, en 2015 desistió de competir en las PASO con una fórmula propia.

Río Negro fue gobernada durante siete mandatos consecutivos por la UCR, contando las experiencias aliancistas que este partido lideró —Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación en 1999, y Concertación para el Desarrollo en 2003 y 2007—. Esto representó para la UCR la construcción de liderazgos fuertes en el partido a nivel provincial durante casi todo el periodo, hasta 2010. También el peronismo logró consolidar los liderazgos durante ese periodo porque, si bien no lograba ganar la gobernación, sí ganaba elecciones legislativas nacionales de medio término. La especialista en política de Río Negro entrevistada comentó:

En el radicalismo hubo tres grandes liderazgos en todo este periodo: (...) Álvarez Guerrero (...), Horacio Massaccesi (...) y [Pablo] Verani, que trascendió sus dos gobernaciones porque él (...) seleccionó a Saiz (...). Y lo mismo sucedió de alguna manera en el peronismo, donde también hubo tres grandes liderazgos. Uno fue Ramón Constanzo, que disputó las elecciones con Verani y Massaccesi. Después, apareció el liderazgo de Pichetto, pero la verdad es que Pichetto nunca trascendió en las elecciones ejecutivas provinciales (...). Y, después, Carlos Soria, que se fueron disputando intermitentemente ese rol de liderazgo con Pichetto (Entrevista 3, especialista provincial de Río Negro, 29 de abril de 2020).

Hasta la elección de 2011, el radicalismo tuvo liderazgos fuertes. La pérdida de la gobernación en 2011 y la posterior muerte de dicho líder debilitó el partido en términos de liderazgo. Tal es así que el candidato a gobernador en 2015 fue Horacio Massaccesi, quien ya había sido gobernador hacía más de veinte años.

En el peronismo, los liderazgos fuertes también giraron en torno a tres hombres que fueron ocupando distintos cargos y/o fueron candidatos a la gobernación en distintas ocasiones: Remo Constanzo, Miguel Ángel Pichetto y Carlos Soria. Este último ganó las elecciones en 2011, con Alberto Weretilneck como vicegobernador, pero murió antes de asumir el cargo. Weretilneck asumió como gobernador y se volvió a presentar como candidato de un nuevo partido político, Juntos Somos Río Negro, rompiendo con el peronismo.

### 5.3 PROCESOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATURAS

En términos de selección de candidaturas, hay algunos puntos en los que la mayoría de las provincias y los partidos coinciden: la selección de candidaturas ejecutivas respetó la división y carga territorial provincial y, en muchos casos, la división de líneas internas del partido o la alianza en la fórmula ejecutiva. La cuestión territorial ha pesado en aquellas provincias con grandes territorios y poca densidad poblacional en la mayoría de las ciudades. Es decir, se seleccionaban candidatas y candidatos para la gobernación y la vicegobernación que provenían de las ciudades más grandes, que son las que definen la elección en cada provincia.

A su vez, cuando se habla de procesos de selección de candidaturas, se llega a la conclusión de que las disputas internas son más intensas en las candidaturas legislativas, donde muchos cargos se ponen en juego. Según las entrevistadas y los entrevistados, en las candidaturas ejecutivas se espera que las fórmulas estén constituidas por la lideresa o el líder de la facción mayoritaria del partido como candidata o candidato a gobernadora o gobernador, y la lideresa o el líder de la facción minoritaria del partido como candidata o candidato a vicegobernadora o vicegobernador, con mayor rigor en los casos de partidos o alianzas con reales probabilidades de ganar.

En la mayoría de las entrevistas se habla de elecciones internas y acuerdos de élite/cúpula partidaria como lo más cotidiano, caracterizando al PJ como el partido que más acuerdos ha realizado y a la UCR como el partido que más internas ha celebrado. No obstante, a partir de los testimonios se entiende que las internas en la UCR se han realizado de manera sistemática para la elección de autoridades partidarias y, en algunos casos, para listas legislativas, pero la mayoría de las fórmulas ejecutivas se ha dirimido en acuerdos de élite, determinados como mecanismos cerrados de selección de candidaturas.

Uno de los dirigentes del PJ de Buenos Aires entrevistado<sup>13</sup> explicó que, en el peronismo, como sucesivo ganador de las elecciones ejecutivas provinciales, la fórmula se construía con base en el grado de conocimiento de la candidata o el candidato, midiendo la imagen de posibles candidatas y candidatos por

---

13 Entrevista 1, referente partidario del peronismo de Buenos Aires, 24 de abril de 2020.

encuestas y proclamando una fórmula definida sin elecciones internas. Por el lado del radicalismo, el entrevistado sostuvo que la definición de las candidaturas en elecciones internas ocurría porque, al no poder ganar las elecciones ejecutivas, lo que quedaba para repartir eran las candidaturas legislativas. Aun así, tanto en 2011 como en 2015, el peronismo nucleado en el Frente para la Victoria participó de las elecciones primarias —PASO a nivel provincial— presentando dos fórmulas ejecutivas en competencia, llevando adelante un proceso de selección de candidaturas abierto.

En Catamarca fue entrevistado un dirigente del radicalismo<sup>14</sup> que explicó la metodología de selección de candidaturas en un frente electoral, como lo es el Frente Cívico y Social en esa provincia. Si bien hay un componente partidario de los partidos más importantes en el frente, reconoce la relevancia de algunos actores al interior de cada partido y del frente para definir las candidaturas, a los que caracterizó como “dedos milagrosos”, o la necesidad de contar con la “bendición de las cúpulas partidarias”. Incluso, la incorporación de un proceso de selección de candidaturas abierto, como las PASO en 2015, no ha determinado una real competencia al interior de los partidos políticos ni del frente dado que no fomentaron la participación interna, sino que lo que generaron fueron incentivos para competir en unidad y con listas únicas debido al umbral legal para participar luego de las elecciones generales. Además, la ley que regula las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias —Ley n.º 5437/2015— confiere a la Junta Electoral partidaria de facultades que resultan determinantes en la admisión o rechazo de las listas que se presentan, lo que resulta otro incentivo para competir en unidad, incluso en las PASO. El dirigente del PJ de Catamarca entrevistado<sup>15</sup> agrega que esos acuerdos de cúpula se dan en consonancia con el parecer del líder del partido.

En Entre Ríos, en los primeros años de democracia se puede ver una tendencia hacia procesos de selección de candidaturas abiertas, con elecciones internas en los partidos políticos importantes en las que se dirimían las candidaturas ejecutivas. Un exgobernador de la provincia<sup>16</sup> detalló en una de las entrevistas

---

14 Entrevista 10, referente partidario del radicalismo en Santa Cruz, 28 de mayo de 2020.

15 Entrevista 13, referente partidario del peronismo en Catamarca, 9 de junio de 2020.

16 Entrevista 15, referente partidario del peronismo en Entre Ríos, 24 de junio de 2020.

cómo hasta finales de la década del noventa se habían celebrado internas partidarias en el PJ entrerriano. Las y los especialistas provinciales entrevistados<sup>17</sup> han sostenido que, a partir de 2003, el peronismo se ha verticalizado aún más sin celebrar internas y la UCR ha pasado a una lógica de alianzas en la que las fórmulas ejecutivas han estado compuestas por un representante de cada fuerza mayoritaria.

En Río Negro, la retención del poder por parte de la UCR ha impactado en los procesos de selección de candidaturas ejecutivas en los dos partidos políticos más importantes del periodo. Es así como durante los primeros años de democracia hubo elecciones internas, mientras que, a medida que se consolidaba el poder y las gobernaciones reelegían, la definición de la fórmula ejecutiva se cerraba y centralizaba en la gobernadora o el gobernador del momento. Esta dinámica cambió cuando el radicalismo perdió la provincia en 2011.

Los procesos de selección de candidaturas ejecutivas en la UCR respetaron siempre las líneas internas del partido y el peso electoral de cada zona geográfica de la provincia. Esto también ha sido utilizado por el peronismo, que ha sido reconocido durante los primeros veintiocho años como un partido opositor y las fórmulas sí se definían mediante internas partidarias en procesos de selección abiertos, a pesar de que se dirimían siempre entre los dos líderes del partido: Carlos Soria y Miguel Ángel Pichetto. La especialista provincial entrevistada<sup>18</sup> explicó cómo la división geográfica de la provincia se relaciona con las internas partidarias y la preeminencia de la zona del valle —General Roca, Cipoletti, Villa Regina y Allen— en las candidaturas a la gobernación de la provincia.

En Juntos Somos Río Negro, el partido que lidera Alberto Weretilneck y que creó siendo gobernador tras la muerte de Carlos Soria, los procesos de selección de candidaturas son cerrados y el gran selector es el mismo Weretilneck, habiendo sido él candidato a gobernador en 2015.

En Tierra del Fuego, en general, los partidos han tenido una vida interna de selección de candidaturas semiabierta, debido a la definición de las candidaturas ejecutivas en asambleas o convenciones partidarias. Para el caso particular de la

---

17 Entrevistas 5 y 6, especialista provincial de Entre Ríos y referente partidario del radicalismo en Entre Ríos, 6 y 19 de mayo, respectivamente.

18 Entrevista 3, 29 de abril de 2020.

reelección de Fabiana Ríos como gobernadora de la provincia —pero con un partido político diferente al que la llevó a la gobernación en 2007—, la conformación de la fórmula ejecutiva y de su candidatura no ha sido por internas, sino mediante un método semiabierto. En 2007, su candidatura había sido desde la ARI y en 2011, desde su propio partido, el Partido Social Patagónico. En esa ocasión, la fórmula ejecutiva fue proclamada por el partido, dado que no se había presentado otra alternativa.

En el peronismo, las candidaturas ejecutivas se proponen sobre la base de la aceptación de las posibles candidatas y candidatos por parte de la opinión pública y al nivel de conocimiento e imagen positiva, ligados a los liderazgos *ad hoc* que se van construyendo y haciendo conocidos en cada periodo electoral. Las elecciones internas —en general y en todos los partidos— han tenido más que ver con las listas legislativas provinciales y nacionales.

En Santiago del Estero, el liderazgo partidario fuerte en el peronismo y en el Frente Cívico por Santiago llevó a la construcción de candidaturas ejecutivas de manera cerrada, siendo candidatos los mismos líderes o sus esposas. Un dirigente del radicalismo y exvicegobernador de la provincia<sup>19</sup> sentenció sobre Zamora como líder y definidor de las candidaturas del Frente Cívico por Santiago que, “en el caso del oficialismo gobernante, hay una sola lapicera”.

En el caso del radicalismo santiagueño, durante los primeros años se han llevado adelante asambleas que definían la distribución de las listas legislativas con base en las líneas internas del partido, pero a nivel de fórmulas ejecutivas se pueden establecer dos periodos. Durante el primer periodo, el radicalismo estaba dirigido de manera caudillista por José Zavalía y la selección de candidaturas ejecutivas no pasaba por elecciones internas, sino que eran arreglos de cúpulas partidarias —mecanismo cerrado—, normalmente producto de decisiones unipersonales en el líder del momento. Luego de la fractura del Frente Cívico por Santiago, la salida del radicalismo de dicha alianza en 2008/2009 y su posterior intervención, los procesos siguieron siendo cerrados, pero definiendo las candidaturas en una mesa de negociación con otros líderes del partido, además de Zavalía, y con representaciones territoriales. Un exinterventor de la UCR en la provincia explica que hay una mesa de acción política con los principales referentes: “Marcelo Lugones y Emilio Rached, en su momento, y después, en los

---

19 Entrevista 2, 27 de abril de 2020.

últimos tiempos, con Natalia Neme, La Cantera —Cantera Popular, dirigencia de la juventud radical— y Marcelo Lugones” (Entrevista 21, referente partidario del radicalismo en Santiago del Estero, 11 de septiembre de 2020).

Por último, en Santa Cruz, el proceso de selección de candidaturas es abierto, por definición, dado que la legislación provincial implementa la ley de doble voto simultáneo, también conocida como ley de lemas. Aquí se contempla la disputa interna del partido en las mismas elecciones generales. Por un mismo lema —partido político— pueden presentarse diferentes fórmulas ejecutivas en diversos sublemas y, en el conteo final, se suman los votos de los sublemas de un mismo lema, y gana el sublema que obtuvo más votos dentro del lema ganador. Es decir, la fórmula ejecutiva ganadora puede no haber sido la más votada si se contabilizaran los votos de cada fórmula por separado, porque la fórmula ganadora es la de aquel sublema que más votos tuvo del lema más votado. Entonces, en la definición de las candidaturas ejecutivas provinciales, las facciones internas de los partidos grandes han presentado, generalmente, una fórmula cada una, constituyendo distintos sublemas del lema o partido político, dirimiendo la “interna” en las elecciones generales y con la participación de todo el electorado. Además, las fórmulas ejecutivas presentadas han respetado la división territorial de la provincia, postulando a una candidata o un candidato del norte de la provincia, y otra u otro del sur.

No obstante, si bien la ley de lemas es un método de selección de candidaturas que la literatura politológica cataloga como abierto, eso no significa que al interior de cada sublema la definición de quién será candidata o candidato sea abierta y que quienes quieren pueden competir en elecciones ejecutivas. De hecho, el PJ, partido de gobierno durante todo el periodo estudiado, solo presentó dos sublemas en dos ocasiones: en 1991, cuando Néstor Kirchner rompió con Arturo Puricelli, el gobernador de entonces; y en 2015, cuando Alicia Kirchner se presentó como candidata con un sublema distinto al del entonces gobernador Daniel Peralta y ganó las elecciones. En el caso de la UCR, tanto en sus presentaciones como partido como en las alianzas que ha constituido, la utilización de la ley de lemas en el nivel ejecutivo es mayor, sobre todo cuando constituyeron alianzas o formaron parte de frentes electorales: en 1991 se presentaron dos sublemas de la UCR; en 1995 fueron tres sublemas de Encuentro Santacruceño; en 1999 se presentaron dos sublemas por Convergencia para

Santa Cruz; y en 2015, con la alianza de Cambiemos —UCR y Propuesta Republicana— se presentaron dos sublemas. La ley de lemas permitía que, en alianzas electorales con poca posibilidad de ganar las elecciones, las fórmulas se constituyeran por cada una de las fuerzas al interior de la alianza, sin necesidad de negociar una fórmula única.

En la Tabla 2 se resumen los tipos de liderazgo provincial y de procesos de selección de candidaturas junto a los porcentajes de mujeres candidatas de cada partido político. Sobre esto último, en ningún caso las mujeres han superado el 30 %, ni siquiera en los partidos políticos que alguna vez ganaron la gobernación con una mujer como candidata.

TABLA 2

Tipos de liderazgo provincial, tipos de procesos de selección de candidaturas y porcentaje de mujeres candidatas en los partidos políticos más votados en elecciones ejecutivas provinciales en el periodo 1983-2015

Provincia	Tipos de liderazgo partidario provincial	Tipos de procesos de selección de candidaturas para fórmulas ejecutivas	Porcentaje de mujeres candidatas sobre total por partido político
Buenos Aires	PJ: fuertes todo el periodo UCR: fuertes todo el periodo	PJ: cerrados 1983-2011, abiertos 2011-2015 UCR: cerrados	PJ: 13 % UCR: 28 %
Catamarca	PJ: fuertes todo el periodo UCR: fuertes todo el periodo (incluye al Frente Cívico y Social)	PJ y UCR (incluye al Frente Cívico y Social): cerrados, incluso pos-PASO	PJ: 21 % UCR (incluye al Frente Cívico y Social): 6 %
Entre Ríos	PJ: fuertes todo el periodo UCR: fuertes 1983-2003, débiles 2003-2015	PJ: abiertos 1983-2003, cerrados 2003-2015, incluso pos-PASO UCR: cerrados, incluso pos-PASO	PJ: 0 % UCR: 7 %
Río Negro	PJ: fuertes UCR: fuertes 1983-2011, débiles 2011-2015 Juntos Somos Río Negro: fuertes 2015	PJ: abiertos UCR: cerrados Juntos Somos Río Negro: cerrados	PJ: 5 % UCR: 6 %





Provincia	Tipos de liderazgo partidario provincial	Tipos de procesos de selección de candidaturas para fórmulas ejecutivas	Porcentaje de mujeres candidatas sobre total por partido político
Santa Cruz	PJ: fuertes 1983-2003, débiles 2003-2015 UCR: débiles todo el periodo	Abiertos en todos los partidos por ley de lemas. Según presentación de sublemas: PJ: cerrados UCR: abiertos	PJ: 5 % UCR: 17 %
Santiago del Estero	PJ: fuertes 1983-2005, pos-2005 pasa a subordinarse al Frente Cívico por Santiago UCR: fuertes todo el periodo Frente Cívico por Santiago: fuertes 2005-2015	PJ: cerrados (una persona) UCR: cerrados (una mesa chica) Frente Cívico por Santiago: cerrados (una sola persona)	PJ: 17 % UCR: 7 % Frente Cívico por Santiago: 17 %
Tierra del Fuego	PJ: débiles todo el periodo UCR: débiles todo el periodo Partido Social Patagónico: débiles 2011-2015	PJ: cerrados UCR: cerrados Partido Social Patagónico: semiabiertos	PJ: 30 % UCR: 14 % Partido Social Patagónico: 25 %

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a profundidad y datos recolectados en la Hemeroteca del Congreso de la Nación

## 6. CONCLUSIONES

La primera hipótesis planteada se puede corroborar dado que no se han utilizado de manera intensiva las primarias abiertas o internas partidarias para dirimir candidaturas ejecutivas, y no se encuentra una mayor participación política y electoral de mujeres en los pocos partidos que sí las implementaron.

La primera parte de la segunda hipótesis no se puede corroborar, dado que los procesos de selección de candidaturas cerrados fueron empleados por la mayoría de los partidos políticos más importantes, sin importar el tipo de liderazgo. En cambio, la segunda parte de la hipótesis se comprueba en los casos de las exgobernadoras de Santiago del Estero Marina Aragonés de Juárez y Claudia Ledesma Abdala de Zamora, ambas esposas de los líderes partidarios del partido mayoritario en cada periodo —Carlos Juárez del PJ y Gerardo Zamora del Frente Cívico por Santiago—, la gobernadora de Santa Cruz Alicia Kirchner, hermana de Néstor Kirchner y cuñada de Cristina Fernández, la exgobernadora de Buenos Aires María Eugenia Vidal que, a pesar de no ser familiar del

líder del PRO Mauricio Macri, era una de sus personas de confianza, y Lucía Corpacci, sobrina y prima de los exgobernadores Saadi e hija del ministro de Gobierno de Saadi. Si bien su llegada al poder es posterior a la caída política de su tío, la tradición política familiar estaba presente.

La tercera hipótesis se puede corroborar dado que, en la mayoría de los partidos/alianzas ganadoras, las candidatas y los candidatos eran las lideresas y los líderes del partido —en el caso de alianzas, el cargo para la gobernación era para el partido mayoritario—, definiendo esas candidaturas de manera cerrada, y, cuando ellos no podían serlo, seleccionaban de manera cerrada a personas de confianza, en muchos casos, sus familiares. Estas dinámicas se muestran como mecanismos de concentración del poder y limitación de nacimiento de liderazgos que puedan disputar el poder.

La contrastación de las hipótesis y el análisis empírico permiten establecer algunas conclusiones. En primer lugar, en la mayoría de los partidos analizados, los liderazgos partidarios provinciales se mantuvieron fuertes —autónomos en la selección de candidaturas y poca rotación de élites— durante todo el periodo. En los casos de UCR de Entre Ríos y Río Negro, y PJ de Santa Cruz y Santiago del Estero, las dinámicas provinciales llevaron a producir un cambio en la fortaleza de los liderazgos, ya sea por subordinación a un líder nacional —PJ de Santa Cruz— o a un líder provincial de otro partido —PJ de Santiago del Estero—, o por pérdida de acceso al poder ejecutivo provincial —UCR de Entre Ríos y Río Negro—. En el caso de Tierra del Fuego, los liderazgos fueron débiles en todos los partidos durante todo el periodo por propias características de la provincia.

En segundo lugar, no se puede establecer una relación entre el tipo de liderazgo provincial y los procesos de selección de candidaturas ejecutivas implementados, dado que estos últimos, en su mayoría, han sido cerrados, sin importar el tipo de liderazgo. Esto se puede explicar a partir de la noción de las candidaturas ejecutivas como poco propensas a someterlas a debate interno como garantía para la no aparición de nuevos liderazgos que puedan disputar poder al interior del partido, sobre todo en los casos de liderazgos partidarios fuertes y unipersonales, como en Santiago del Estero, Santa Cruz, Entre Ríos y Catamarca. En las provincias con sistemas de selección de candidaturas abiertos por ley —PASO o ley de lemas—, no han primado las presentaciones de

distintas fórmulas ejecutivas de un mismo partido en las PASO o de diversos sublemas en los partidos de gobierno, lo que da cuenta de una estrategia de no plantear disputas al interior del partido.

Aquellos liderazgos provinciales fuertes concentrados en una persona —Carlos Juárez y Gerardo Zamora— y el liderazgo de Néstor Kirchner —fuerte en términos provinciales cuando era gobernador de la provincia (1991-2003) y luego como líder del PJ nacional—, han seleccionado mujeres cercanas —esposas, en el primer caso, y hermana, en el segundo— como candidatas a la gobernación, dado que eran personas de confianza que no se rebelarían ante el poder del líder.

Los contextos favorables que permiten que las mujeres sean candidatas para competir por el ejecutivo provincial, sobre todo a gobernadoras, se caracterizan a partir de la combinación de los siguientes factores: a) pertenecer a un partido político cuyo liderazgo sea fuerte en términos de poca rotación de élites y de gran influencia en la selección de candidaturas; b) que el partido pueda llevar adelante estos procesos de selección de candidaturas de manera cerrada, por decisión unilateral del líder; y c) ser cercanas al líder, sobre todo en términos de pertenencia a la misma familia política. Estos han sido los casos de Lucía Corpacci en Catamarca, Alicia Kirchner en Santa Cruz y Claudia Ledesma Abdala de Zamora en Santiago del Estero. Los factores antes mencionados no pueden considerarse como contextos favorables tomados cada uno de manera aislada, dado que es la combinación de todos ellos lo que forma el contexto. Un cuarto factor que vuelve favorables estos contextos es que el líder pase a ocupar cargos de mayor jerarquía, dado que liberan un espacio para la competencia: los casos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner como líderes del PJ santacruceño y presidentes de la Nación, que legaron la conducción de la provincia a Alicia Kirchner; o que la Constitución provincial no permita la reelección, como en el caso de Zamora, que seleccionó a su esposa Claudia Ledesma de Abdala como candidata a gobernadora.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alles, Santiago. 2018. "Equilibrar el terreno: instituciones electorales e incorporación de mujeres en las legislaturas provinciales en Argentina". En *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek, 167-192. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Anduiza, Eva, y Agustí Bosch. 2004. "Participación electoral". En *Comportamiento político y electoral*, editado por Eva Anduiza y Agustí Bosch, 103-144. Barcelona: Ariel.
- Archenti, Nélide, y María Inés Tula. 2015. "Logros y desafíos de la academia para fortalecer la participación política de las mujeres". VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 22 al 24 de julio de 2015.
- Barnes, Tiffany. 2012. "Gender and legislative preferences: Evidence from the Argentine provinces". *Politics & Gender*, 8(4): 483-507. DOI: 10.1017/S1743923X12000505
- Barnes, Tiffany. 2018. "La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales: variaciones entre las provincias argentinas". *Revista SAAP*, 12(1): 11-44.
- Barnes, Tiffany, y Mark P. Jones. 2018. "Women's Representation in the Argentine National and Subnational Governments". En *Women, Representation, and Politics in Latin America*, editado por Leslie Schwandt-Bayer, 121-139. New York: Oxford University Press. DOI:10.1093/oso/9780190851224.003.0007
- Barnes, Tiffany, Tomás Ciocci, y Débora Lopreite. 2019. "Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016)". *Revista de Ciencia Política*, 39(1): 1-23.
- Behrend, Jacqueline. 2019. "Mi hijo gobernador, mi sobrina diputada, mi tío intendente". *Revista Anfibia*, Mayo 14. <https://bit.ly/3njgsML>
- Berman, Luciana, y Gloria Rocío Cattáneo. 2021. "Concejales mujeres en Tucumán: análisis de la participación de las mujeres en los poderes legislativos municipales en 2015 y 2019". *Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 24(2): 70-85.
- Caminotti, Mariana, y Natalia del Cogliano. 2019. "El origen de la 'primera generación' de reformas de paridad de género en América Latina. Evidencia de Argentina". *Política y gobierno*, 26(2): 205-218.

- Caminotti, Mariana, María Page, y Soledad Zárate. 2019. "Mujeres en la política local. Cuotas, paridad y representación descriptiva en la Provincia de Buenos Aires, Argentina". En *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina*, editado por Ana Laura Rodríguez Gustá, 257-286. Buenos Aires: CLACSO.
- Cruz Parceró, Luz María, y Anayansi Laura Valdés Lara. 2021. "Estudios del Poder Ejecutivo en perspectiva de género". En *Ciencia Política en perspectiva de género*, editado por Karolina Mónica Gilas y Luz María Cruz Parceró, 253-266. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- De Luca, Miguel, Mark Jones, y María Inés Tula. 2002. "Back rooms or ballot boxes? Candidate Nomination in Argentina". *Comparative Political Studies*, 35(4): 413-436. DOI:10.1177/0010414002035004002
- De Luca, Miguel, Mark Jones, y María Inés Tula. 2008. "Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina". *PostDATA, Revista de Reflexión y Análisis Político*, (13): 81-102.
- Duverger, Maurice. 1996 [1951]. *Los partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ferreira, Fernando, y Joseph Gyourko. 2014. "Does gender matter for political leadership? The case of U.S. Mayors". *Journal of Public Economics*, 112: 24-39. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2014.01.006
- Field, Bonnie, y Peter Siavelis. 2011. "Procedimientos de selección de candidatos a elecciones legislativas en América Latina: de dónde venimos y nuevos caminos para la investigación". En *Algo más que Presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, editado por Manuel Alcántara Sáez y Mercedes García Montero, 100-131. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Gervasoni, Carlos. 2011. "La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo". En *La política en tiempos de los Kirchner*, coordinado por Miguel de Luca y Andrés Malamud, 115-128. Buenos Aires: EUDEBA.
- Hazan, Reuven, y Gideon Rahat. 2001. "Candidate selection methods". *Party Politics*, 7(3): 297-322. DOI: 10.1177/1354068801007003003
- Hazan, Reuven, y Gideon Rahat. 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: Oxford University Press.

- Jones, Mark. 2001. "Federalismo y el número de partidos en las elecciones para la Cámara de Diputados de la Nación: 1983-1999". En *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, editado por Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina, 113-128. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Malamud, Andrés. 2007. "Federalismo distorsionado y desequilibrios políticos". En *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*, editado por María Inés Tula, 71-82. Buenos Aires: Prometeo.
- Martin, María Elena. 2018. "Carreras políticas a nivel subnacional: los matrimonios políticos como modo de construcción del poder". *Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, 10(14): 179-199.
- Matland, Richard. 2002. "Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales". En *Mujeres en el Parlamento -más allá de los números*, editado por Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington, 111-134. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Michels, Robert. 1979. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Ostrogorski, Moisei. 1964. *Democracy and the Organization of Political Parties*. Garden City: Anchor Books.
- Page, María, Julia Pomares, y Gerardo Scherlis. 2011. *La primera vez de las primarias: logros y desafíos*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Panbianco, Angelo. 1990. *Modelos de partidos*. Ciudad de México: Alianza.
- Petracca, Orazio. 1997. "Liderazgo". En *Diccionario de Ciencia Política*, dirigido por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Paquino, 914-918. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Ranney, Austin. 1981. "Candidate Selection". En *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, editado por David Butler, Howard R. Penniman y Austin Ranney, 75-106. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Rulli, Mariana, y Julia del Carmen. 2020. "La paridad de género en la legislatura de Río Negro (1983-2019)". *Revista SAAP*, 14(1): 105-127. DOI: 10.46468/rsaap.14.1.A4
- Serrafero, Mario. 1994. "Liderazgo y reelección presidencial en la Argentina". *Desarrollo Económico*, 33(132): 565-586.

Tula, María Inés, y María Elena Martín. 2021. *Hacia la Paridad. Cambios y desafíos en la representación política*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Verge, Tania, y Javier Astudillo. 2019. "The gender politics of executive candidate selection and reselection". *European Journal of Political Research*, 58(2): 720-740. DOI: 10.1111/1475-6765.12312

Weber, Max. 1984. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

### **Normativa**

Ley n.º 470, Ley Orgánica de Partidos Políticos de Tierra del Fuego

Ley n.º 5437/2015, Ley que regula las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias

Ley n.º 24.012, Ley de Cupo Femenino

---

[Sobre la autora]

#### LUCIANA BERMAN

Licenciada en Ciencia Política y magíster en Gobierno por la Universidad de Buenos Aires (UBA), becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), docente y secretaria académica de la carrera de Ciencia Política de la UBA. Miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

#### LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.





# Las Elecciones Legislativas Nacionales 2021 en Argentina en clave subnacional

VICTORIA ORTIZ DE ROZAS

<vortiz@campus.ungs.edu.ar>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
Universidad Nacional de General Sarmiento  
Argentina

ORCID: 0000-0002-8270-038X

[Resumen] El presente artículo propone describir el desempeño de las principales coaliciones políticas nacionales en las Elecciones Legislativas celebradas en Argentina en 2021, considerando los resultados obtenidos en las 24 provincias. Se plantea que los resultados de dichas elecciones pueden interpretarse con mayor precisión teniendo como horizonte de comparación las elecciones intermedias de 2017 y no con las elecciones de 2019, estos últimos comicios fueron concurrentes con las elecciones presidenciales. Como resultado de la comparación, se observa un panorama relativamente estable en el plano subnacional de ambas coaliciones, matizando las radicales lecturas de coyuntura por parte de los actores políticos en los términos de derrota-triunfo.

La novedad más relevante destacada por esta investigación es la continuidad y el crecimiento gradual de la coalición nacional opositora Juntos por el Cambio, que supuso la conservación y ampliación de su poder político aun fuera del ejecutivo nacional. Asimismo, se analiza el peso de las particularidades provinciales que impiden identificar una retracción o avance de las coaliciones nacionales en todos los distritos electorales. Estas particularidades exigen reconstruir las dinámicas propias que inciden en la *performance* de las fuerzas nacionales, como lo indican la presencia de partidos provinciales y el papel de las facciones políticas provinciales. De esta manera, se ve disminuido el alcance de lo que se ha considerado recientemente un proceso de renacionalización política, teniendo en cuenta la heterogeneidad territorial relativamente oculta bajo un manto de homogeneidad nacional.

[Palabras clave] Elecciones legislativas, Argentina, elecciones subnacionales, coaliciones, facciones políticas provinciales.

[Title] The 2021 National Legislative Elections in Argentina in a subnational perspective

[Abstract] This article describes the performance of the leading national political coalitions in the Legislative Elections held in Argentina in 2021, considering the results obtained in the 24 provinces. It proposes that the results of such elections can be interpreted more accurately, having as a comparison horizon the mid-term elections of 2017 and not with the elections of 2019; the latter were concurrent with the presidential elections. As a result of the comparison, a relatively stable panorama is observed at the subnational level between both coalitions, minimizing how political actors may perceive their context, somewhat radically, in terms of win-loss.

The most relevant novelty highlighted by this research is the continuity and gradual growth of the national opposition coalition Juntos por el Cambio, which meant the conservation and expansion of its political power even outside the national executive. Likewise, the weight of regional particularities is analyzed, which prevents the identification of a retraction or advance of national coalitions in all electoral districts. Hence, the dynamics that affect the performance of these coalitions must be renewed, taking into account the presence of provincial parties and the role of regional political factions. In this way, the scope of what has recently been considered a process of political renationalization is nuanced, considering the territorial heterogeneity relatively hidden under a cloak of national homogeneity.

[Keywords] Legislative elections, Argentina, subnational elections, coalitions, provincial political factions.

[Recibido] 12/05/22 y [Aceptado] 07/06/22

ORTIZ DE ROZAS, Victoria. 2022. "Las Elecciones Legislativas Nacionales 2021 en Argentina en clave subnacional". *Elecciones* (enero-junio), 21(23): 51-82. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n23.02

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En 2021, se llevaron a cabo en Argentina las Elecciones Legislativas intermedias con el fin de renovar la mitad de la Cámara de Diputados (127 bancas) y un tercio del Senado (veinticuatro bancas). A raíz de la pandemia de la COVID-19, por única vez, el proceso electoral se postergó cinco semanas, teniendo en cuenta las condiciones de salubridad interna y los consensos políticos alcanzados (OLMEDA Y SOTO LICEA 2021). Así, el 12 de setiembre se desarrollaron las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) y el 14 de noviembre se celebraron las Elecciones Generales.

Las PASO 2021 resultaron sorprendentes tanto para la coalición peronista Frente de Todos (FdT), que gobierna el país desde 2019, como para la principal fuerza de oposición nacional, nucleada en Juntos por el Cambio (JxC) y conformada por el partido de centroderecha Propuesta Republicana (PRO) y la centenaria Unión Cívica Radical (UCR) que controló el ejecutivo nacional entre 2015 a 2019 con Mauricio Macri a la cabeza. Previo a las PASO 2021, la expectativa del frente gobernante era alcanzar la mitad más uno de los legisladores (129), número para llegar al quórum requerido para sesionar y aprobar la mayoría de las normas.

Con los resultados en la mano, la interpretación que se impuso fue la de una estruendosa derrota del FdT y un “batacazo” de JxC, algo que finalmente no sucedió. Esta mirada estuvo principalmente anclada en la comparación de los resultados con el desempeño electoral de ambas coaliciones en 2019, año en que tuvieron lugar las Elecciones Generales para presidente en las cuales Alberto Fernández resultó electo, frustrando las aspiraciones de reelección de Macri. Asimismo, esta inicial afirmación tuvo en cuenta principalmente la diferencia de votos y la cantidad de provincias en las que se impuso cada fuerza política.

El objetivo del presente estudio es analizar el desempeño de las principales coaliciones políticas nacionales en las Elecciones Intermedias de 2021 en Argentina, considerando los resultados obtenidos en las veinticuatro provincias. Se plantea que los resultados de dichas elecciones pueden interpretarse con mayor precisión teniendo como horizonte de comparación las Elecciones Intermedias de 2017. Compararlas con 2019, año en que se realizaron elecciones presidenciales no resulta del todo esclarecedor teniendo en cuenta el modo en

---

1 Se agradecen especialmente los valiosos y detallados comentarios de los dos evaluadores anónimos.

que las candidaturas a presidente traccionan el voto, dejando en un segundo plano la decisión sobre las y los legisladores nacionales.

Por ello, se realiza un análisis de los resultados electorales de 2021 comparándolos con los de las Elecciones Intermedias anteriores, en 2017. A ello le imprimimos una lectura en clave subnacional considerando el desempeño de las fuerzas políticas nacionales en las provincias argentinas. Esto teniendo en consideración las características de un régimen político federal como el argentino y de la especificidad de elecciones que, si bien definen los cargos para una institución nacional como el Congreso, se llevan a cabo en veinticuatro distritos electorales, con sus propias lógicas políticas.

De este modo, uno de los principales planteamientos gira en torno a la importancia de matizar las lecturas políticas coyunturales que se realizaron sobre las elecciones 2021 brindando datos precisos sobre la *performance* electoral de las coaliciones nacionales a lo largo del territorio. Como segundo hallazgo, se muestra la relevancia de visibilizar las dinámicas políticas provinciales —tales como la presencia de partidos provinciales y el papel de las facciones provinciales—, ocultas en las lecturas políticas nacionalizadoras. Esto último resulta importante en momentos en que se discute sobre una renacionalización de la política partidaria (SCHERLIS Y DEGIUSTTI 2020), a partir del ordenamiento de la competencia política en dos coaliciones nacionales que concentran cada vez más las preferencias de los votantes.

Este texto se divide en tres apartados. En la primera parte se analiza a las PASO teniendo en cuenta sobre todo su impacto en el tablero político en términos de las interpretaciones de los resultados. Luego, se presenta el análisis de los resultados electorales de 2021 en comparación con los de 2017 en clave subnacional. Para concluir, se desarrollan unos comentarios finales sobre los hallazgos encontrados al realizar la comparación entre las elecciones estudiadas.

## **2. LAS PASO 2021: SORPRESA E IMPACTO EN EL PROCESO ELECTORAL**

Para analizar los resultados de las Elecciones Legislativas de 2021 en Argentina es fundamental considerar el proceso electoral en su conjunto teniendo en cuenta la configuración de la oferta electoral y los resultados de las PASO y, particularmente, cómo los mismos fueron interpretados. El 12 de setiembre se llevaron a cabo las PASO, que son de carácter obligatorio no solo para

la ciudadanía sino también para las agrupaciones políticas. De acuerdo a la legislación electoral, los partidos políticos que participan en este proceso deben lograr un mínimo de 1,5 % de los votos válidamente emitidos para poder participar en las Elecciones Generales. Independientemente si estas organizaciones realizan internas “reales” o no —es decir, presentando competencia interna o una lista única—, todos los partidos participaron en esta instancia. JxC presentó competencia en dieciocho provincias,<sup>2</sup> mientras que el FdT lo hizo solo en nueve.<sup>3</sup>

Si bien la función formal de las PASO es resolver la competencia electoral interna, esta herramienta se utiliza de manera minoritaria. Es decir, la mayor parte de las agrupaciones presenta listas únicas. Aunque, en las elecciones de 2021, para el cargo de diputados casi un tercio de los partidos y alianzas compitieron con al menos dos listas internas y en senadores un 42 % presentó al menos dos listas en competencia (GIPC ERPOE 2021, 20). Asimismo, es importante destacar que 2021 fue el año en que la competencia con dos o más listas por las candidaturas legislativas registró su punto más alto.

En la literatura no existe un consenso sobre el proceso de implementación de las PASO y sus efectos en torno a la competencia interna. Cruz (2021) provee datos relevantes para esta investigación pues sistematiza el uso extendido de las PASO para los cargos legislativos nacionales. En el periodo 2011-2019 se advierte que en todas las provincias se ha producido competencia interna en al menos un partido/coalición en una elección tanto para diputados como para senadores (con excepción de La Rioja) (CRUZ 2021, 52). Otros autores matizan los alcances de la implementación de las PASO, destacando que no se registran disputas competitivas, sino que predominaron las contiendas con candidaturas únicas y, cuando la competencia se produce, no se trata de adversarios internos competitivos sino de postulantes dispares (GALLO 2021).

La campaña electoral de 2021 estuvo protagonizada por la coyuntura económica y, por supuesto, por la problemática sanitaria. Los principales ejes del

---

2 JxC presentó una oferta electoral unificada solamente en las provincias de Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Neuquén y San Juan.

3 Chaco, Chubut, Corrientes, La Rioja, Misiones, Neuquén, Santa Fe, Salta y Tucumán. De acuerdo con la Unidad de Datos de Infobae, de las 134 listas presentadas en 41 hubo contienda. De la misma forma, se destaca que la competencia se produjo entre las fuerzas políticas de mayor relevancia y en muchos distritos. El FdT compitió en cuatro distritos para el Senado y en nueve para diputados; JxC en ocho distritos para el Senado y veinte para diputados, entre ellos los cuatro más grandes; y el Frente de Izquierda en seis para el Senado y diecisiete para diputados.

oficialismo giraron en torno a los avances en la vacunación y en la comparación de la actual gestión con la encabezada por Mauricio Macri. El oficialismo confiaba en que la unidad partidaria al interior del peronismo le proveería nuevamente resultados electorales exitosos como en 2019. Como explican Olmeda y Soto Licea (2021), JxC apostó por la polarización política utilizando la imagen de Mauricio Macri en la campaña y contó con la participación activa del jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Horacio Rodríguez Larreta.

Las principales funciones de las PASO residen en la selección de candidaturas y en la determinación respecto a qué partidos podrán participar luego de las Elecciones Generales, siendo el requisito alcanzar el umbral mencionado. Sin embargo, parafraseando libremente el término funcionalista, es posible sostener que existen funciones latentes que cumplen las PASO para las cuales no fueron explícitamente creadas. En la práctica, las PASO cumplen la función de predecir los resultados y promover la reorientación de la campaña de cara a las generales; este es un resultado inesperado o no necesariamente buscado tras su implementación. En un texto de coyuntura, las PASO fueron referidas como “una elección en sí misma, una instancia casi autónoma de las generales” (ORTIZ DE ROZAS 2021). Matizando esta afirmación, es posible sostener que a partir de las PASO se generaron lecturas, disputas sobre los resultados y cambios en las campañas electorales que tuvieron cierto efecto en las generales. Estos efectos son los que se analizan y desarrollan a continuación.

Como se ha sostenido, las PASO 2021 operaron como una “gran encuesta” de cara a las generales. Uno de los datos para interpretar las percepciones ciudadanas frente al proceso fue el nivel de participación. Este fue del 67,78 %, el más bajo desde que se implementaron las PASO en elecciones intermedias, cuando la participación superó en diez puntos porcentuales dicha cifra.<sup>4</sup> Los bajos niveles de participación se han interpretado en otras ocasiones como síntomas de crisis de representación política y de un rechazo generalizado a los políticos (CHERESKY 2003). En un contexto inédito como la pandemia, con sus consecuencias sanitarias y económicas, se identificaron síntomas propios de una crisis de representación política: rechazo al gobierno, pero también a la oposición, derrotada en las urnas dos años antes.

---

4 Desde su implementación, las PASO registraron los siguientes niveles de participación: en 2011 el 78,67 %, en 2013 el 77,39 %, en 2015 el 74,91 %, en 2017 el 74,96 % y en 2019 el 76,40 % (OBSERVATORIO POLÍTICO ELECTORAL 2022).

Teniendo en cuenta la *performance* electoral de las dos fuerzas mayoritarias en los diferentes distritos, los resultados fueron interpretados como una derrota del oficialismo. En el Gráfico 1, las provincias pintadas de gris 1 —en referencia a JxC— y gris 2 —en referencia al FxT— sustentaron gráficamente esta mirada.

GRÁFICO 1

Mapa de los resultados de las PASO 2021 por provincias



Fuente: Ruiz (2021)

En cuanto a la elección de diputados nacionales en 2021, el FdT solo tuvo una mejor *performance* que la oposición en siete de las veinticuatro provincias (Catamarca, Formosa, La Rioja, San Juan, Salta, Santiago del Estero y Tucumán). En contraste, JxC obtuvo ventaja en quince provincias. En las provincias de Neuquén y Río Negro triunfaron los oficialismos provinciales, el Movimiento Popular Neuquino (MPN) y Juntos Somos Río Negro (JSRN), respectivamente. Como se observará en el siguiente apartado, este no fue un panorama no muy diferente que el producido en 2017. En cuanto al Senado, la oposición ganó en seis provincias: Chubut, Córdoba, Corrientes, La Pampa, Mendoza y Santa Fe, mientras que el oficialismo nacional triunfó solo en Catamarca y Tucumán.

Los resultados de las PASO fueron analizados como una derrota por parte del gobierno nacional, que perdió en “bastiones” propios como La Pampa, Chaco, Santa Cruz y, sobre todo, la populosa y central provincia de Buenos Aires. Al respecto, es posible hipotetizar que fueron los resultados en la provincia de Buenos Aires los que sobredimensionó esta primera percepción. En este distrito electoral, el FdT obtuvo el 35,4 % frente a un 39,8 % de JxC.<sup>5</sup> De manera esperable, en CABA también triunfó el JxC, que gobierna la ciudad desde 2007. Este partido obtuvo un 48 % superando el 25 % de los votos para el FdT.<sup>6</sup>

Como explican Olmeda y Soto Licea (2021), la pandemia no solo afectó la manera de llevar a cabo las votaciones en el día de la elección sino también impactó en las preferencias de los votantes. Así, las PASO expresaron el sentir de la ciudadanía respecto a las políticas económicas y de combate a la pandemia mostrando una caída en el apoyo al presidente Alberto Fernández y al FdT y saliendo fortalecida la oposición nucleada en JxC.

Frente a la problemática producida por la pandemia, el gobierno nacional arbitró medidas para dar respuesta a los sectores afectados, principalmente a través del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), que tenían como beneficiarios a familias y empresas, respectivamente, y apuntaban a amortiguar el impacto

---

5 En Buenos Aires, el Frente de Izquierda y de los Trabajadores, Avanza Libertad y el Frente Vamos con Vos obtuvieron 5,3 %, 5,1 % y 3,9 %, respectivamente.

6 En este caso fue llamativo a su vez el desempeño, con el 13 % de los votos, de Libertad Avanza. Este movimiento estuvo liderado por el candidato Javier Milei, con un discurso antipolítico que puede ser encuadrado en el espectro de la ultraderecha.

socioeconómico generado. A la luz de los resultados electorales, es posible afirmar que estas medidas fueron insuficientes pues no reforzaron la percepción positiva de la organización política ni incrementó la base de votantes del partido de gobierno.

En respuesta, el Gobierno adoptó rápidamente políticas que consistieron en la flexibilización de las restricciones a la circulación, haciéndose eco de los deseos de “vuelta a la normalidad” de numerosos sectores. A su vez, el oficialismo reaccionó en el frente económico con la incorporación de medidas como el aumento del salario mínimo, la jubilación anticipada, el incremento del mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias y el plan para facilitar la formalización de las trabajadoras de casas particulares. En el plano político, desde el Gobierno se motorizó un recambio en la composición de los ministerios nacionales, el cual no estuvo exento de internas dentro del frente partidario.<sup>7</sup> Toda estas mediadas demuestran el impacto político inmediato que tuvieron los resultados de las PASO en diferentes sectores.

Los argumentos en torno a lo que se consideraba una estrategia electoral exitosa —la “unidad peronista”— se vieron cuestionados. La derrota del peronismo en 2015 frente a Cambiemos —el primer nombre que adoptó la coalición entre el PRO y la UCR— fue en gran parte atribuida a la falta de unidad dentro del peronismo. La primera escisión de esta organización ocurrió para las legislativas de 2013, con la conformación del Frente Renovador (FR) liderado por el ex jefe de gabinete Sergio Massa que compitió en la provincia de Buenos Aires sobrepasando al candidato oficialista. En 2015, Massa se presentó como candidato a presidente con la coalición Unidos por una Nueva Alternativa (UNA), a partir del acuerdo con el ex gobernador de Córdoba, el peronista José De la Sota. En 2017, el FR se unió con el GEN y Libres del Sur, dos opciones de centro-izquierda y conformaron 1País.<sup>8</sup> En 2017, se sumaría otro elemento de ruptura con la formación, por un lado, de

---

7 Cinco ministros cercanos a la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner —los titulares del ministerio del Interior, Justicia, Ciencia, Ambiente y Cultura— ofrecieron su renuncia. Finalmente, también sufrieron modificaciones en el liderazgo la Jefatura de Gabinete y los ministerios de Seguridad, Ganadería, Educación, Ciencia y Tecnología, y Comunicación y Prensa.

8 En esta ocasión, la coalición 1País amplió sus fronteras más allá de Buenos Aires, presentándose también en Chaco, Corrientes, Jujuy, Neuquén, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Misiones.

Unidad Ciudadana<sup>9</sup> —que nucleaba a los sectores más cercanos al kirchnerismo, liderado por la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner—, y por otro, el Frente Justicialista, con el Partido Justicialista como principal integrante.<sup>10</sup>

La unidad del peronismo lograda en 2019, bajo la denominación FdT, vino a subsanar dicha ruptura permitiendo, desde esta perspectiva, recuperar el ejecutivo nacional. Las expectativas en 2021 eran reeditar estos resultados favorables. Desde esta mirada, la *performance* electoral en las elecciones intermedias de ese año fue catastrófica.

La perspectiva de la “unidad peronista” supone que el comportamiento de la oferta política explica el de sus “electores”, como si los fragmentos del peronismo al unirse o separarse se llevaran consigo a sus votantes elección tras elección. Este argumento supone también ignorar el movimiento que viene dándose en la política argentina en cuanto a la emergencia de un electorado más “volátil” o “independiente” (CHERESKY Y POUSEDELA 2004) y la consiguiente reducción del peso de los votantes fieles a un partido. Este fenómeno, que eclosionó en 2001 pero se observa desde la vuelta de la democracia en 1983, ha afectado tanto al universo peronista como no peronista, aunque de manera más pronunciada al último (TORRE 2003 Y 2017).

A su vez, a esta inicial explicación de este proceso se suma la problemática comparación entre elecciones de carácter legislativo y ejecutivo. Más precisamente, la diferencia entre votar simultáneamente presidente y legisladores y solo hacerlo por legisladores. En las elecciones legislativas concurrentes la candidatura del presidente produce un efecto de arrastre sobre el resto de las candidaturas, lo cual genera que el número de partidos legislativos tienda a reducirse (JONES 1995; SHUGART Y CAREY 1992). Cuando se vota para presidente —junto con la mayor parte de los cargos ejecutivos provinciales,<sup>11</sup> aunque no

---

9 Unidad Ciudadana se presentó en los distritos de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Chaco, Misiones, Neuquén y Entre Ríos.

10 La conformación del Frente Justicialista Cumplir, que solo se presentó en Buenos Aires, tuvo particular visibilidad no solo por tratarse del principal distrito electoral sino porque su líder, Florencio Randazzo, había sido ministro del gabinete de Cristina Fernández de Kirchner y, en 2015, precandidato a presidente y a gobernador de la provincia, candidaturas que declinó. Finalmente, en 2017 obtuvo el 5 % de los votos, sin lograr entrar al Congreso.

11 En Argentina, en los mismos años en que se vota para presidente se elige gobernador en todas las provincias menos en Corrientes y Santiago del Estero donde, por diferentes sucesos relacionados con intervenciones federales, el calendario electoral se vio modificado.

necesariamente en la misma fecha—, son los cargos ejecutivos los que organizan las campañas, los discursos y las formas en que la ciudadanía interpreta las elecciones y sus preferencias en cuanto a partidos y liderazgo político.

Fuera de los periodos de elecciones ejecutivas, se puede afirmar que la ciudadanía vota de manera más plural, sin estar tan atados a elegir entre la permanencia de los ejecutivos o su rechazo. O, es posible considerar también que la ciudadanía tiende a seguir un comportamiento más sincero y menos estratégico (COX 2004 CITADO POR CRUZ 2021) ya que no existe una candidatura ejecutiva unificadora. Sin embargo, lo último no significa que la evaluación de los ejecutivos no influya, aunque es posible que dicha influencia sea menor. Tanto en los años en los que se elige presidente como en los años en que solo se eligen legisladores operan lógicas provinciales y nacionales simultáneamente.

En los años de elecciones intermedias, también está en juego el apoyo/rechazo a los ejecutivos nacionales y subnacionales, a pesar de que su permanencia no está en discusión. Este aspecto plebiscitario sin duda estuvo presente en unas elecciones realizadas en un contexto como el de la pandemia de la COVID-19, en el que la evaluación sobre la respuesta de los ejecutivos tuvo un papel relevante. Así, el rechazo a los oficialismos en 2021 fue capitalizado en gran parte por JxC, pero también por la izquierda —afianzada como tercera fuerza nacional— y por fuerzas de extrema derecha, entre los votantes porteños y bonaerenses.

La mayor parte de los medios de comunicación nacionales presentaron la *performance* de JxC como un “batacazo”. Con los resultados de las PASO en la mano, la principal oposición nacional deslizó la idea de hacerse con la presidencia de la Cámara. Esto último contradujo su discurso “anti hegemónico” previo a estas elecciones, cuando se advertía sobre la posibilidad de que el Gobierno obtuviera quórum propio y la importancia de impedirlo. Sin duda, las PASO mostraron —y luego las generales corroboraron— el crecimiento y la permanencia de JxC a lo largo del territorio. Luego de ser rechazados en las urnas en 2019, sus perspectivas políticas parecían mejorar. Sin embargo, como se evidenciará en el siguiente apartado, lejos de una gran sorpresa o un “batacazo” la principal novedad era que JxC había conservado —en menor o mayor medida— la *performance* electoral que había mostrado en 2017, cuando encabezaba el ejecutivo nacional.

A continuación, se analizan los resultados de las Elecciones Generales de 2021 a lo largo del territorio comparándolas con los de 2017 ofreciendo así una mirada que permite salir de las lecturas coyunturales.

### **3. LAS ELECCIONES GENERALES EN CLAVE SUBNACIONAL**

El 14 de noviembre de 2021 se celebraron las Elecciones Generales, cuyos resultados confirmaron la función —no buscada en su implementación— que cumplen las PASO como “gran encuesta” predictora del comportamiento electoral. En términos generales, el mapa electoral no se modificó sustantivamente en cuanto a las fuerzas políticas que obtuvieron mayorías en los diferentes distritos, tal como se observa en el Gráfico 2.

## GRÁFICO 2

### Comparación de resultados entre las PASO 2021 y las Elecciones Legislativas 2021 por provincias



Fuente: TodoJujuy (2021)

La coalición opositora JxC triunfó en trece distritos electorales (Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Santa Fe), mientras que el FdT en nueve (Catamarca, Chaco, Formosa, La Rioja, Salta, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán y Tierra del Fuego). En las provincias de Neuquén y Río Negro se impusieron partidos provinciales. Entre los distritos electorales en los que triunfó JxC, se encontraron las más pobladas del país —CABA, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza—, lo cual dio una mayor visibilidad a su desempeño electoral.

La comparación con la elección presidencial de 2019 fue la que magnificó el triunfo opositor cuando el FdT se había impuesto en diecinueve provincias. Según los cómputos oficiales de las Elecciones Legislativas de 2021, el FdT obtuvo el 33,5 % de los votos, siendo ampliamente superado por los 41,9 % de JxC. De acuerdo a estos cálculos,<sup>12</sup> el FdT había perdido cuatro millones de votos.

A pesar del similar escenario al de las PASO, se observa algunos cambios en los resultados entre ambas elecciones que dieron lugar al optimismo e incluso habilitaron un clima de festejo dentro del oficialismo.<sup>13</sup> Aquellos resultados con mayor visibilidad pública fueron los obtenidos por el FdT en la provincia de Buenos Aires (donde pasó de 35,4 % a 38,6 %), provincia en la que también se registraron triunfos a nivel local: en los municipios de Quilmes, San Martín y San Fernando, donde el oficialismo consiguió “dar vuelta” a la elección, es decir, revertir los resultados de manera favorable. Esto tuvo especial relevancia no solo por el peso político de la provincia de Buenos Aires, sino porque le permitió al partido gobernante obtener quince diputados nacionales en lugar de los catorce proyectados a partir de los resultados de las PASO teniendo en cuenta la fórmula de conversión de votos en escaños, el sistema de representación proporcional D’Hondt. En cuanto a otras provincias, destacan los resultados en Chaco y Tierra del Fuego donde el FdT logró revertir la elección y

---

12 Estos datos aparecen, por ejemplo, en Chequeado.com. Este es un portal que realiza *fact checking* y que, en una de sus investigaciones, analizó los mensajes de triunfo por parte del Gobierno a pesar de su derrota. Para mayor información, consultar: <https://bit.ly/39VRj0B>

13 El presidente Alberto Fernández llamó incluso a festejar los resultados luego de conocerse el escrutinio provisorio: “El miércoles llenemos la Plaza de Mayo y celebremos este triunfo como corresponde” (INFOBAE 2021).

obtener más votos que la oposición. Aunque, estos resultados no tuvieron un impacto institucional ya que no se alteró la distribución igualitaria de bancas proyectada por los resultados de las PASO.

En términos de participación, los datos electorales demuestran un incremento de 3,6 puntos porcentuales entre las PASO y las Elecciones Generales. Estos datos reiteran la tendencia en donde en las Elecciones Generales existe una mayor concurrencia a las urnas entre una instancia y otra, desde la implementación de las PASO en 2011.<sup>14</sup>

Con respecto a la manera en que se tradujeron institucionalmente los votos a escaños, es importante destacar que el panorama del Congreso Nacional no se modificó demasiado luego de las elecciones. Aunque, sí se alteró en Buenos Aires, como ya se ha mencionado, a favor del FdT. A esta provincia se le sumó Córdoba, donde el partido provincial gobernante Hacemos por Córdoba perdió un legislador a manos de JxC; Neuquén, donde finalmente el FdT obtuvo una banca a expensas del Movimiento Popular Neuquino, partido provincial gobernante; y Santa Cruz, donde JxC solo obtuvo una banca y no dos, siendo beneficiado el partido provincial Somos Energía para Renovar Santa Cruz (SER) con un diputado. Tal como precedían las PASO, el oficialismo finalmente perdió el quórum en el Senado y disminuyó sus bancas en la Cámara de Diputados, aunque siguió siendo primera minoría, diluyendo las mencionadas aspiraciones de la oposición de controlar la Cámara Baja.

La dinámica electoral en el Senado es distinta a la de Diputados. Cada dos años se renueva un tercio de esta Cámara, por lo cual se eligen legisladores en ocho provincias. De las provincias que renovaron su representación en este espacio, JxC triunfó en Chubut, Corrientes, Córdoba, La Pampa, Mendoza y Santa Fe. En contraste, el FdT solo ganó en Catamarca y Tucumán de modo que, como resultado, su representación parlamentaria se redujo a 35 senadores, dos menos de los necesarios para el quórum. Este último fue uno de los saldos institucionales más impactantes ya que, desde el retorno de la democracia en 1983, el peronismo solo redujo su representación parlamentaria por debajo de los 37 senadores en una ocasión, luego de las elecciones intermedias de 2009.

---

14 Según los datos provistos por la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior.

A continuación, se evalúan los resultados de las elecciones 2021 comparándolos con los de las intermedias de 2017. Este análisis tiene en consideración los veinticuatro distritos electorales para la categoría de diputados nacionales. De este modo, se busca ofrecer una mirada más compleja de la que se impuso en la coyuntura política, centrada en la comparación con las elecciones 2019.

### 3.1 EL DESEMPEÑO DE LAS COALICIONES NACIONALES A LO LARGO DEL TERRITORIO

Para comparar las Elecciones Legislativas de 2017 y 2021 se han limitado los resultados obtenidos por las dos coaliciones nacionales principales. En este análisis, se tuvo en cuenta la dificultad de la comparación temporal en el desempeño electoral, en particular en el caso de la coalición peronista pues tuvo una configuración diferente en los dos momentos de referencia. En cambio, los principales integrantes de la coalición JxC, el PRO, la UCR y la Coalición Cívica-Afirmación para una República Igualitaria (CC-ARI), se mantuvieron dentro de este espacio político a lo largo del periodo considerado. En términos generales, este espacio político amplió su composición con partidos más pequeños, algunos con personería nacional y otros de carácter distrital.

Esto no significa que esta fuerza política esté conformada de manera homogénea a lo largo del territorio. Considerando el carácter federal de un régimen político como el argentino, las alianzas en las que participan los partidos integrantes de JxC en las diferentes provincias es variable y no necesariamente coincide con su composición a nivel nacional. Lo último explica los variados nombres que adoptó la coalición en diferentes provincias, sobre todo en 2017, como se evidencia en la Tabla 1.

De estos datos, un rasgo a destacar es que en 2017 la Ciudad de Buenos Aires fue el único distrito donde Cambiemos no se conformó<sup>15</sup> ya que el radicalismo porteño se presentó dentro de otra coalición política, llamada Evolución, que obtuvo el 12 % de los votos. En 2021, la Coalición Cívica se presentó por separado de la coalición JxC en Neuquén y en Mendoza; y, como otro dato relevante, la UCR compitió en soledad en San Luis, de modo que JxC no se conformó como tal, pero apoyó al senador Claudio Poggi con la etiqueta Unidos por San Luis.

---

15 Igualmente, el oficialismo nacional y porteño estuvo representado a través de Vamos Juntos.

Para comparar el desempeño electoral de las principales coaliciones políticas nacionales, la mayor dificultad se observó en el caso de la coalición peronista, ya que en 2017 aún no se había conformado el FdT y el peronismo, como ya se ha mencionado, se encontraba dividido. A la división entre los sectores nucleados en Unidad Ciudadana (UC) y el Frente Justicialista (FJ), con el Partido Justicialista como principal integrante,<sup>16</sup> se sumó la mencionada coalición 1País, liderada por Massa.

En 2017, el panorama de un peronismo separado se solapó también con la variabilidad propia de las alianzas a nivel subnacional. Para tener una idea de dicha heterogeneidad, cabe mencionar que en algunos distritos las facciones más asociadas al kirchnerismo fueron, en soledad, la organización política UC —como en Catamarca, donde compitió con el triunfante Frente Justicialista para la Victoria—. En otros distritos, el kirchnerismo logró la unidad con otros sectores peronistas, utilizando la etiqueta FJ —como en el caso de Entre Ríos, donde ambos sectores compitieron en una interna—. Por último, como se observó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, UC y PJ integraron el mismo espacio político bajo la etiqueta de Unidad Porteña.

Sin embargo, el escenario descrito no invalida la posibilidad de comparar el desempeño electoral de las coaliciones políticas en los dos momentos señalados, pero requiere ciertas decisiones metodológicas. Un camino puede ser “sumar” todas las opciones del arco peronista. A pesar de ello, la estrategia adoptada es considerar la *performance* electoral de solo las fuerzas peronistas mayoritarias en cada provincia en 2017, para compararla con la del FdT en el mismo año.<sup>17</sup>

Teniendo en cuenta las lealtades fluctuantes del electorado, no es posible dar por sentado que quienes votaron a opciones peronistas en 2017 hicieron lo mismo con el peronismo unido. Este voto es heterogéneo debido a que son ofertas electorales diferentes presentadas en cada momento específico, en función de las cuales la ciudadanía decide. “Sumar las partes” hubiera sido aceptar

---

16 La conformación del Frente Justicialista Cumplir, que solo se presentó en Buenos Aires, tuvo particular visibilidad no solo por tratarse del principal distrito electoral sino porque su líder, Florencio Randazzo, había sido ministro del gabinete de Cristina Fernández de Kirchner y, en 2015, precandidato a presidente y a gobernador de la provincia, candidatura que declinó. Finalmente, en 2017 obtuvo el 5 % de los votos que no alcanzaron para que este entre al Congreso.

17 Solo en el caso de Salta se consigna la *performance* electoral del partido provincial gobernante, de signo peronista, pero opositor al kirchnerismo.

sin más el argumento de los actores políticos sobre la causa de la derrota en 2015: la división, y el argumento de la victoria en 2019: la unidad.<sup>18</sup> Los datos sostienen que la respuesta a ambos fenómenos resulta ser más compleja.

La Tabla 1 presenta una comparación extensiva del desempeño electoral de las principales coaliciones políticas en las dos últimas elecciones intermedias para la elección del cargo de diputados. Esto para poder conocer las diferencias de puntos porcentuales entre los dos procesos y la concentración del voto en las provincias.

TABLA 1

El desempeño electoral de las principales coaliciones nacionales (2017-2021)

Elecciones generales de diputados nacionales	2017	2021	Diferencia 2021-2017 (puntos porcentuales)
Ciudad de Buenos Aires			
Unidad Porteña/Frente de Todos	21,74	25,26	3,52
Vamos Juntos/Juntos por el Cambio	50,98	47,46	-3,52
Concentración del voto	72,73	72,72	-0,01
Buenos Aires			
Unidad Ciudadana/Frente de Todos	36,28	38,59	2,31
Cambiamos Buenos Aires/Juntos por el Cambio	42,15	39,77	-2,38
Concentración del voto	78,43	78,36	-0,07
Catamarca			
Frente Justicialista para la Victoria/Frente de Todos	47,84	50,65	2,81
Frente Cívico y Social Cambiamos/Juntos por el Cambio	41,86	37,14	-4,72
Concentración del voto	89,7	87,79	-1,91
Córdoba			
Frente Córdoba Ciudadana/Frente de Todos	9,71	10,51	0,8
Cambiamos/Juntos por el Cambio	48,48	54,06	5,58
Concentración del voto	58,19	64,57	6,38

—>

18 En 2015, la entonces coalición peronista gobernante perdió frente a Mauricio Macri. El abandono de Sergio Massa del peronismo, fragmentando el electorado, fue una de las variables más exploradas para explicar este resultado. Sin embargo, es cuestionable pensar que quienes se inclinaron por las opciones políticas lideradas por Massa, UNA en 2015 y Ipais en 2017, fueron votantes peronistas “perdidos” justamente porque, en parte, para un sector del electorado, el atractivo de Massa era su crítica al kirchnerismo.

→			
Corrientes			
Juntos Podemos Más/Frente de Todos	25,58	36,69	11,11
Encuentro por Corrientes-Eco + Cambiemos/Juntos por el Cambio	55,43	58,73	3,30
Concentración del voto	81,01	95,43	14,42
Chaco			
Frente Chaco Merece Más/Frente de todos	39,62	44,52	4,9
Cambiemos/Juntos por el Cambio	41,79	42,74	0,95
Concentración del voto	81,41	87,26	5,85
Chubut			
Frente para la Victoria/Frente de Todos	23,88	28,19	4,31
Cambiemos Chubut/Juntos por el Cambio Chubut	31,16	37,97	6,81
Concentración del voto	55,04	66,16	11,12
Entre Ríos			
Frente Justicialista Somos Entre Ríos/Frente de Todos	37,97	31,63	-6,34
Cambiemos/Juntos por Entre Ríos	53,02	54,61	1,59
Concentración del voto	90,99	86,24	-4,75
Formosa			
Frente para la Victoria/Frente de Todos	61,89	57,81	-4,08
Frente Amplio Formoseño Cambiemos/Juntos por Formosa Libre	36,58	41,56	4,98
Concentración del voto	98,47	99,37	0,9
Jujuy			
Frente Justicialista/Frente de Todos	19,78	25,89	6,11
Frente Jujeño Cambiemos/Frente Cambia Jujuy	51,73	49,12	-2,61
Concentración del voto	71,51	75,01	3,5
La Pampa			
Partido Justicialista/Frente de Todos	45,42	42,39	-3,03
Frente Cambiemos La Pampa/Juntos por el Cambio	45,39	48,01	2,62
Concentración del voto	90,81	90,4	-0,41
La Rioja			
Frente Justicialista Riojano/Frente de Todos	44,15	56,16	12,01
Cambiemos - Fuerza Cívica Riojano/Vamos La Rioja	44,78	27,98	-16,8
Concentración del voto	88,92	84,14	-4,78
→			

Elecciones generales de diputados nacionales	2017	2021	Diferencia 2021-2017 (puntos porcentuales)
Mendoza			
Somos Mendoza/Frente de Todos	25,39	26,12	0,73
Cambiamos - Cambia Mendoza/Juntos por el Cambio	45,73	49,58	3,85
Concentración del voto	71,12	75,7	4,58
Misiones			
Partido Agrario y Social/Frente de Todos	12,73	15,29	2,56
Frente Cambiamos/Juntos por el Cambio	33,61	40,86	7,25
Concentración del voto	46,34	56,15	9,81
Neuquén			
Unidad Ciudadana para la Victoria/Frente de Todos	19,36	17,37	-1,99
Cambiamos/Juntos por el Cambio	28,21	22,85	-5,36
Concentración del voto	47,57	40,22	-7,35
Río Negro			
Frente para la Victoria/Frente de Todos	49,36	27,01	-22,35
Cambiamos Río Negro/Cambiamos/Juntos por el Cambio	31,99	27,21	-4,78
Concentración del voto	81,35	54,22	-27,13
Salta			
Frente Unidad y Renovación (Urtubey)	24,44	-	-
frente ciudadano para la victoria/Frente de Todos	23,24	32,81	9,57
Cambiamos País/Juntos por el Cambio	30,25	29,99	-0,26
Concentración del voto	53,49	62,8	9,31
San Juan			
Frente Todos/Frente de Todos	53,68	43,58	-10,10
Cambiamos San Juan/Juntos por el Cambio	31,49	42,14	10,65
Concentración del voto	85,17	85,72	0,55
San Luis			
Frente Unidad Justicialista San Luis/Fuerza San Luis	55,01	45,56	-9,45
Avanzar y Cambiamos por San Luis/Unidos por San Luis	43,01	46,12	3,11
Concentración del voto	98,02	91,68	-6,34
Santa Cruz			
Frente para la Victoria/Frente de Todos	31,96	27,52	-4,44
Unión para vivir mejor, Cambiamos/Cambia Santa Cruz	43,91	35,09	-8,82
Concentración del voto	75,86	62,61	-13,25

→			
Santa Fe			
Frente Justicialista/Frente de Todos	25,9	31,36	5,46
Cambiamos/Juntos por el Cambio	37,8	40,32	2,52
Concentración del voto	63,7	71,68	7,98
Santiago del Estero			
Frente Cívico por Santiago	70,09	64,88	-5,21
Cambiamos/Juntos por el Cambio	17,33	13,03	-4,3
Concentración del voto	87,42	77,91	-9,51
Tucumán			
Frente Justicialista por Tucumán/Frente de Todos	46,89	42,18	-4,71
Cambiamos para el Bicentenario/Juntos por el Cambio	32,56	39,97	7,41
Concentración del voto	79,45	82,14	2,69
Tierra del Fuego			
Frente Ciudadano y Social/Frente de Todos	29,96	39,65	9,69
Cambiamos Tierra del Fuego/Juntos por el Cambio Tierra del Fuego	29,77	29,02	-0,75
Concentración del voto	59,73	68,67	8,94

Elaboración propia en base a los datos de Justicia Nacional Electoral, Poder Judicial de la Nación

En 2017, la coalición del PRO y la UCR ya mostraba los primeros frutos de su construcción territorial, lo cual fue sorprendente en su momento, pues provenían de una alianza que por primera vez accedía al poder ejecutivo nacional y se presentaba en la totalidad de los distritos. Tomando como referencia este punto temporal, lejos de la imagen de un “batacazo”, se observa en 2021 un crecimiento moderado de JxC que se mantuvo similar en tres provincias, creció en trece y se retrajo en ocho. Sin duda se trató de una sorpresa, magnificada porque solo dos años antes habían sido rechazados en las urnas.

La observación conjunta de los resultados de JxC, nos plantea su consolidación en el territorio nacional, incluso en distritos donde triunfó el FdT. Así, el apoyo electoral a JxC se ha mantenido similar (con un punto porcentual de diferencia) en Chaco, Salta y Tierra del Fuego. También se observan provincias donde JxC venía registrando triunfos electorales, en las que no solo repitió estas victorias, sino que también incrementó su caudal electoral:

Córdoba (+5,6), Corrientes (+3), Entre Ríos (+1,6), Mendoza (+4), Santa Fe (+2,5) y San Luis (+3), este último un distrito en el que, como se mencionó, no se logró una lista de unidad. Asimismo, en algunas provincias que, en términos generales podemos calificar de “bastiones peronistas”, JxC no obtuvo la mayoría de los votos, pero igualmente creció: Formosa (+5), La Pampa (+3), Tucumán (+7) y San Juan<sup>19</sup> (+11).

En el caso de las provincias de Chubut y Misiones, donde gobiernan partidos provinciales, se verifica un crecimiento de JxC de aproximadamente siete puntos porcentuales. Aunque también el FdT puntúa un crecimiento en estas provincias. En ambos casos, este aumento en el porcentaje de votos de ambos partidos se explica por la retracción de los partidos provinciales, algo que en la coyuntura se ha interpretado como parte de una “renacionalización” de la política.

Por otra parte, es importante destacar que el desempeño de JxC se vio retraído en su bastión electoral: la Ciudad de Buenos Aires (-3,5). Este patrón también se repite en la provincia de Buenos Aires (-2,4), lo cual en ambos casos estuvo relacionado con el crecimiento de las opciones políticas situadas más a la derecha en el espectro político.<sup>20</sup> En esta misma línea, la *performance* electoral de JxC se retrajo en Catamarca (-4), Jujuy (-2,6) —provincia que gobierna y que viene otorgándole triunfos electorales—, La Rioja (-17) —donde se evidencia una importante particularidad provincial ya que la Unión del Centro Democrático (UCEDÉ) se presentó por separado de JxC y obtuvo 9,6 % de los votos—, y perdió entre cuatro y cinco puntos porcentuales en provincias donde gobiernan partidos provinciales: Río Negro, Neuquén y Santiago del Estero.

A pesar de que JxC ha triunfado en Santa Cruz —dato que tuvo mucha visibilidad por ser cuna del kirchnerismo—, su desempeño se retrajo en casi nueve puntos porcentuales. Incluso al perder caudal electoral, JxC repitió la victoria de 2017, posiblemente favorecido por las escisiones del peronismo provincial. El partido Somos Energía para Renovar Santa Cruz que en 2019 integró el FdT, en 2021 se presentó por separado y obtuvo el 28 % de los votos.

19 En el caso de esta provincia la calificación de “bastión peronista” se remite al año 2003, ya que anteriormente los partidos provinciales tenían un peso importante en este distrito electoral controlando el ejecutivo provincial en más de una oportunidad.

20 En la Ciudad de Buenos Aires, la organización política Libertad Avanza obtuvo el 13 % de los votos y en la provincia de Buenos Aires Avanza Libertad un 7,5 %.

Este análisis es un primer ejemplo de la importancia de tener en consideración el fenómeno del faccionalismo provincial. Las facciones constituyen agrupamientos políticos que no pueden ser analizados en los términos partidarios clásicos y no siguen necesariamente las lógicas de los movimientos partidarios nacionales. En consecuencia, en cuanto al FdT, la mirada subnacional en torno a su *performance* electoral en el periodo de referencia arroja un panorama más complejo que el de una “derrota” sin más. En diferente medida, esta organización creció en doce provincias, se retrajo en diez y se mantuvo similar en dos.

De esta manera, la lectura de una derrota oficialista estuvo anclada en el resonante triunfo de JxC en las PASO de la provincia de Buenos Aires, distrito electoral en el que, en 2019, el FdT había obtenido la victoria en las categorías de gobernador y presidente. Sin embargo, si se hace una comparación con los resultados de 2017, se advierte que JxC ya había ganado en tierras bonaerenses. Asimismo, también con relación a 2017, el FdT incluso mejoró su *performance* en +2.

A su vez, el FdT también creció moderadamente (+3,5) en la Ciudad de Buenos Aires, baluarte de la oposición nacional. En las provincias de Mendoza y Córdoba se mantuvo similar. El FdT incluso creció (entre dos y tres puntos porcentuales) en Catamarca y Misiones, un poco más (entre cuatro y seis puntos) en Chaco, Chubut, Jujuy y Santa Fe y con más fuerza (entre nueve y doce puntos) en Corrientes, La Rioja, Salta y Tierra del Fuego. Fuera de la provincia de Buenos Aires, donde Massa concentraba sus apoyos políticos, en provincias como Corrientes, Chaco, Tierra del Fuego, Salta y Jujuy, el argumento de la “unidad peronista” como responsable de una mejor *performance* electoral parece ser más verosímil, sin descuidar las particularidades de cada sistema político provincial y, nuevamente, el peso de las facciones políticas.

En el caso de Corrientes, quienes se alinearon con Massa en 2017 habían sacado el 15 % de los votos. Con lo cual es verosímil que, en 2021, sin esta oferta electoral nacional disponible, el “peronismo unido” haya sido la variable única que explique este crecimiento electoral. En el caso de Chaco, la opción más alineada con el “kirchnerismo puro” había obtenido el 11 % de votos bajo la etiqueta Unidad Ciudadana. Así, es posible que la posterior unidad política explique su mejor *performance* electoral.

Tierra del Fuego también es el caso de un peronismo dividido en 2017, cuando los intendentes de Río Grande y de Ushuaia formaron el Frente Ciudadano y Social, alineado a nivel nacional con Unidad Ciudadana. Esta fuerza obtuvo entonces el 11 % de los votos, lo que contrasta con la situación de 2021 cuando las divisiones del peronismo fueguino se moderaron (GABÁS 2021), obteniendo casi 10 puntos porcentuales más.

El mismo argumento podría plantearse en el caso de Salta, aunque con algunas complejidades al respecto. Salta es un distrito cuna de proyectos peronistas alternativos como Consenso Federal en 2019, etiqueta bajo la cual el ex gobernador salteño Juan Manuel Urtubey se presentó como candidato a vicepresidente. Con resultados exigüos, el proyecto urtubeyista quedó archivado y algunos sectores de esta facción política se incorporaron a la fuerza del actual gobernador Gustavo Sáenz. En 2021, la fuerza encabezada por este último se incorporó al oficialismo nacional para las elecciones intermedias, a pesar de que pocos meses antes el FdT había sido opositor en las elecciones legislativas provinciales. Para sumar complejidad, el armado del gobernador incluye a integrantes del PRO.

Es el caso de Jujuy, este demuestra cómo los argumentos generalizadores o “nacionales” chocan con las particularidades de la dinámica política subnacional. Sin conocer el caso jujeño, es posible afirmar que gracias a la unidad peronista el FdT incrementó su caudal electoral. En 2017, el Frente Renovador 1país había obtenido el 9,5 % de los votos, con lo cual podría existir una explicación plausible relacionada a la unidad o división partidaria. Sin embargo, en este distrito, dicho espacio político está aliado con el oficialismo provincial, perteneciente a la oposición nacional. Tanto que, en 2021, dirigentes de dicho partido expresaron su apoyo explícito al frente “Cambia Jujuy”.<sup>21</sup> Justamente a partir del caso jujeño, Vaca Ávila (2019 y 2021) expone el fenómeno del faccionalismo político provincial que resulta indescifrable con lentes políticos nacionales.

Con respecto a la *performance* territorial del FdT, en cuanto a los distritos en los que disminuyó su peso electoral, emerge un cuadro más complejo que el que nos permite ver el mapa electoral. Efectivamente, en provincias que favorecieron a JxC, este vio su *performance* electoral mermada en comparación con anteriores años, como el caso de Entre Ríos, La Pampa, San Luis y Santa Cruz.

---

21 Esto no se trata de una excepcionalidad provincial. Por ejemplo, en 2017, en Mendoza, una parte del massismo se incorporó a Cambia Mendoza.

Sin embargo, también se retrajo entre cuatro y cinco puntos porcentuales en territorios del FdT como Formosa (-4), Santiago del Estero (-5) y Tucumán (-5). En San Juan esta organización triunfó por escaso margen, pero terminó perdiendo diez puntos porcentuales.

Para comprender la retracción del FdT en Neuquén y, particularmente, en Río Negro (-22) resulta ineludible considerar la particularidad de los distritos gobernados por partidos provinciales. Neuquén, donde el MPN, creado en 1962, gobierna la provincia desde entonces —con la excepción de los periodos no democráticos— y Río Negro, donde el ejecutivo provincial está encabezado por JSRN, desde el año de su creación en 2015. Si se observan los resultados 2017-2021 en ambas provincias, se advierte una retracción de las dos principales coaliciones nacionales. En el caso de Neuquén, esto se entiende por el crecimiento del MPN de más ocho puntos porcentuales (21,4 % a 29,4 %). En el caso de Río Negro, en 2017 JSRN no se presentó a las elecciones favoreciendo en ese momento a las fuerzas políticas nacionales en pugna, sobre todo al peronismo.<sup>22</sup> Luego, en 2021, este movimiento obtuvo el 37 % de los votos, desplazando a las fuerzas políticas nacionales, en especial al FdT.

Esto último contrasta con el desempeño electoral de los partidos provinciales en otros distritos, que disminuyó entre 2017 y 2021. Un análisis de la Tabla 1 advierte la pérdida de votos de las fuerzas provinciales que gobiernan en los distritos de Santiago del Estero, Córdoba, Chubut y Misiones, este último caso quizás es el más llamativo por las expectativas de un seguro triunfo del Frente Renovador de la Concordia.

El Frente Cívico por Santiago —una coalición de radicales y peronistas liderada por el gobernador Zamora, muy fuertemente alineada con el kirchnerismo<sup>23</sup>—, el partido Hacemos Córdoba —de signo peronista, pero no integrado al FdT y de perfil anti kirchnerista— y el Frente Renovador de la Concordia en Misiones registran una retracción de entre cinco y seis puntos porcentuales. El caso de Chubut es el más pronunciado ya que el partido gobernante, Chubut Somos Todos, presenta una pérdida de veintitrés puntos porcentuales en su caudal electoral.

---

22 Se ha señalado que existió un acuerdo entre JSRN y el peronismo nacional, por el cual la fuerza política provincial “se bajó” (no participó) de las elecciones legislativas.

23 No solo está fuertemente alineada con el kirchnerismo, sino que constituye su principal articulación en la provincia.

La presencia de partidos provinciales que gobiernan imprime una dinámica provincial y una complejidad en el análisis electoral que no puede ser entendida con lentes nacionales. Un factor relevante para comprender el crecimiento de las dos coaliciones políticas nacionales en algunos distritos es la retracción de los partidos provinciales entre 2017 y 2021: en Córdoba (-5), Misiones (-6) y Chubut (-23).

En esta línea, en un análisis de la *performance* electoral de los partidos de gobierno provinciales resulta importante tener en cuenta el modo en que la gestión de la pandemia puede haber afectado su imagen. Sin embargo, para matizar este planteo, es necesario tener en cuenta que estas fuerzas políticas tienen menos protagonismo en las elecciones legislativas nacionales. Cuando las mismas se celebran en conjunto con las elecciones ejecutivas —nacionales y subnacionales—, el poder de los partidos de gobierno les permite “arrastrar” los resultados en las legislativas nacionales teniendo en cuenta la centralidad de la figura del gobernador y la visibilidad de las políticas públicas del ejecutivo provincial y el rédito electoral que trae aparejado. Es por ello que en los años en que estas elecciones se celebran de manera conjunta es más probable que los ejecutivos provinciales tiendan a “provincializar” las elecciones nacionales a su favor. El desempeño de los partidos provinciales en las elecciones de 2021 y el crecimiento de las coaliciones nacionales en la política provincial ha permitido reeditar el planteo de una “renacionalización” de la política argentina.

### 3.2 EL DEBATE SOBRE LA RENACIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

La pronunciada desnacionalización y/o territorialización (CALVO Y ESCOLAR 2005; GIBSON Y SUÁREZ-CAO 2010; VARETTO 2017) de la política partidaria posterior a 2001 se produjo en un contexto con un sistema bipartidista protagonizado por el peronismo y el radicalismo, que ya venía debilitándose desde 1983. Desde esta perspectiva, el escenario de dos coaliciones nacionales que concentran cada vez más las preferencias de los votantes de manera relativamente homogénea en el territorio apareció como un indicador para plantear una reversión de dicha tendencia.

Se le ha atribuido a las PASO un efecto ordenador sobre la competencia política estableciendo un nexo directo entre la renacionalización de la política partidaria y la implementación de estas elecciones (CRUZ 2021). Otros análisis

morigeran estos diagnósticos destacando el carácter transitorio de las coaliciones que se forman en los momentos electorales (GALLO 2021). La emergencia de un “bicoalicionismo” (CRUZ Y GOYBURU 2020; SCHERLIS Y DEGIUSTTI 2020) no puede ser solamente atribuida a la normativa electoral, sino que es importante considerar los factores políticos coyunturales, como la unidad del peronismo que se materializó en el FdT que fue una estrategia implementada ante el posible escenario de derrota en 2019 (MAURO 2021). Asimismo, la conformación de una coalición no peronista a nivel nacional como JxC se presentó como un fenómeno reciente pues fue en 2017 la primera vez que se presentó esta coalición en todos los distritos.

Sin embargo, la mirada de la renacionalización del sistema partidario (SCHERLIS Y DEGIUSTTI 2020) ha sido cuestionada sosteniendo que dicho aparente ordenamiento de la competencia política en dos coaliciones nacionales es de carácter más bien circunstancial (MAURO 2021). Si en 2019 se observó un fenómeno de compresión partidaria, ello fue una consecuencia de la convergencia coyuntural entre dos procesos: la polarización política entre un espacio peronista y otro no peronista, y la segmentación territorial. Por segmentación se refiere a la separación de las elecciones nacionales de las provinciales, en la que 2019 fue el nivel de desacople más alto desde 2003. Así, el argumento de Mauro (2021) es perfectamente aplicable a elecciones legislativas nacionales, celebradas en una misma fecha y en las que no se eligen cargos provinciales.

En la Tabla 1 se dispone de un indicador que permite dar cuenta de cierta “renacionalización” moderada en el periodo considerado: la concentración del voto en ambas coaliciones nacionales. De esta manera, tanto en 2017 como en 2021 el promedio de concentración del voto es del 75 %. Aunque este valor presenta una gran dispersión entre provincias; en 2017 se registra un 46 % en Misiones y un 98 % en Formosa y en 2021 un 40 % en Neuquén y 99 % también en Formosa. Entonces, no es casual que los menores valores se encuentren en provincias donde gobiernan partidos provinciales. En todo caso, la concentración es un dato que indica una “renacionalización” moderada, si es que se considera la distribución de las preferencias de los votantes en el territorio que dista de ser homogénea.

También es interesante considerar los cambios entre 2017 y 2021. En la mitad de las provincias se incrementó la concentración de los votos entre

ambas coaliciones políticas (Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Salta, Santa Fe, Tucumán y Tierra del Fuego). Sin embargo, en cuatro provincias este dato se ha mantenido igual (Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, La Pampa y San Juan) y en ocho provincias esta proporción es menor (Catamarca, Entre Ríos, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, San Luis y Santiago del Estero). Con lo cual, se evidencia un panorama matizado que impide plantear una clara tendencia renacionalizante.

Este estudio ha abordado un periodo en que la política partidaria muestra igualmente un grado de nacionalización que nos permite hacer una lectura, valga la redundancia, nacional. A pesar de ello, el análisis evidencia la importancia de tener en cuenta en la reflexión las dinámicas provinciales y la variabilidad de las coaliciones nacionales en el territorio.

#### 4. PALABRAS FINALES

El presente trabajo buscaba analizar, en clave subnacional, el desempeño de las principales coaliciones políticas nacionales en las elecciones intermedias de 2021 en Argentina, para lo cual se tomó como punto de comparación las elecciones de medio término de 2017. Como resultado, se han demostrado más continuidades que rupturas matizando las radicales lecturas de la coyuntura por parte de los actores políticos que presentaron los resultados de 2021 en los términos de derrota-triunfo, anclados en la comparación con las elecciones presidenciales de 2019. Sin duda, la novedad más relevante es la continuidad y el crecimiento gradual de la coalición nacional opositora JxC, que supuso la conservación y ampliación de su poder político incluso fuera del ejecutivo nacional.

En términos globales, se observó un panorama relativamente estable en el plano subnacional de ambas coaliciones. La estabilidad del peronismo resulta llamativa teniendo en cuenta que en 2017 se encontraba dividido, en contraste con la unidad lograda con el FdT, que parece no haber incidido de manera profunda en su *performance* electoral, con excepción de algunas provincias. En contraste, la consolidación de JxC no resulta sorprendente teniendo en cuenta el desempeño de 2017, pero sí considerando el carácter reciente de su conformación como coalición nacional a lo largo del territorio.

Asimismo, el estudio evidencia el peso de las particularidades provinciales que impiden identificar una retracción o avance de las coaliciones nacionales en todas las provincias, y que exigen reconstruir las dinámicas propias que inciden en la *performance* de las fuerzas nacionales, como lo indican la presencia de partidos provinciales y el papel de las facciones políticas provinciales. Bajo esta línea, esta investigación también matiza el alcance del reciente proceso de renacionalización política, sobre el cual cabe plantearse la interrogante en cuanto a su carácter coyuntural o estructural, sobre todo teniendo en cuenta la heterogeneidad territorial relativamente oculta bajo un manto de homogeneidad nacional.

En la actualidad, los actores políticos, según la experiencia acumulada, aún siguen optando por la unidad dentro de cada espacio político, tanto el peronista como el no peronista. A esta unidad se le atribuye las victorias electorales. Sin embargo, un análisis de este tipo ignora las complejidades subnacionales que se han demostrado en este estudio. El fracaso o triunfo del partido de gobierno se evidenciará recién en las futuras elecciones de 2023, aunque este es aún un espacio impredecible y signado por un electorado volátil o cambiante pero que, como se señaló en esta investigación, mantiene ciertas continuidades si se realizan las comparaciones pertinentes.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Calvo, Ernesto, y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cox, Gary W. 2004. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.
- Cruz, Facundo. 2021. “¿Pero qué PASO? Balance del uso y los efectos de las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias a 10 años de su implementación”. En *Reformas electorales y democracia*, compilado por Claudio A. Contreras y Adrián Pérez, 43-72. Buenos Aires: Prometeo.
- Cruz, Facundo, y Lara Goyburu. 2020. “Argentina: una isla electoral en un 2019 inestable”. *Iberoamericana*, 20(73): 224-231.
- Cheresky, Isidoro. 2003. *De la ilusión reformista al descontento ciudadano*. Rosario: Homo Sapiens.
- Cheresky, Isidoro, y Inés Pousadela. 2004. *El voto liberado. Elecciones 2003: Perspectiva histórica y estudio de casos*. Buenos Aires: Biblos.
- Gabás, Facundo. 2021. “Tierra del Fuego: oficialismos unidos y oposiciones fragmentadas”. *CIPPEC*. <https://bit.ly/3y01kcj>
- Gallo, Ariadna. 2021. “Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación formal”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 34: 1-46.
- Gibson, Edward, y Julieta Suárez-Cao. 2010. “Federalized Party System and Subnational Party Competition: Theory and an empirical application to Argentina”. *Comparative Politics*, 43(1): 21-39.
- Grupo de Investigación de Ciencia Política UBA - Elecciones, Reforma Política y Observación Electoral (GIPC ERPOE). 2021. “Informe Elecciones generales 14-11-2021”. *GIPC ERPOE*, Noviembre 14. <https://bit.ly/3zU8Xn9>
- Infobae. 2021. “Alberto Fernández fue al búnker y convocó a “festejar el triunfo” el miércoles en la Plaza de Mayo”. *Infobae*, Noviembre 14. <https://bit.ly/3QTNpNm>
- Jones, Mark. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Mauro, Sebastián. 2021. “Las elecciones presidenciales de 2019. De la fragmentación al bicoalicionalismo imperfecto”. En *Polarización política y segmentación territorial. Las elecciones 2019 en clave nacional y subnacional* compilado por Sebastián

Mauro, Andrea Ariza y Valeria March, 21-43. Buenos Aires: Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos y Universidad de Buenos Aires.

Observatorio Político Electoral. 2022. “Participación histórica en elecciones”. *Observatorio Político Electoral*. <https://bit.ly/3OoxKnV>

Olmeda, Juan Cruz, y Julio César Soto Licea. 2021. “Las elecciones primarias en Argentina en 2021: ¿anticipo de un cambio de rumbo?”. *Elecciones* (julio-diciembre), 20(22): 375-388. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n22.11

Ortiz de Rozas, Victoria. 2021. “Elecciones Legislativas 2021: pandemia, PASO y después...”. *Documentos de coyuntura del Área de Política (IDH-UNGS)*. <https://bit.ly/3zToBit>

Ruiz, Iván. 2021. “Cómo quedó el mapa político de la Argentina tras la contundente derrota del oficialismo en las PASO”. *Infobae*, Setiembre 13. <https://bit.ly/3QVmlBs>

Scherlis, Gerardo, y Danilo Degiustti. 2020. “Desandando caminos. Reequilibrio de fuerzas y alternancia en el sistema partidario argentino, 2015-2019”. *Colombia Internacional* (103): 139-169.

Shugart, Matthew S., y John M. Carey. 1992. *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

TodoJujuy. 2021. “Elecciones: así cambió el voto entre las PASO y las generales”. *TodoJujuy*, Noviembre 15. <https://bit.ly/3QVmlNm>

Torre, Juan Carlos. 2003. “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”. *Desarrollo Económico*, 42(168): 647-665.

Torre, Juan Carlos. 2017. “Los huérfanos de la política de partidos revisited”. *Revista SAAP*, 11(2): 241-249.

Vaca Ávila, Penélope. 2019. “Predominio y alternancia en provincias periféricas: Argentina 1983-2015”. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín. Repositorio Institucional UNSAM. <https://bit.ly/3ONxOxk>

Vaca Ávila, Penélope. 2021. “La consolidación de la victoria radical en una provincia peronista (Jujuy, 2019)”. *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, 26(13): 256-286.

Varetto, Carlos. 2017. *Las múltiples vidas del sistema de partidos en Argentina*. Villa María: Eduvim.

---

[Sobre la autora]

### VICTORIA ORTIZ DE ROZAS

Licenciada en Sociología (UBA). Magíster en Ciencia Política (IDAES-UNSAM). Doctora en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales-UBA). Investigadora asistente del CONICET con el proyecto “Trayectorias, actividad cotidiana y territorio. El Congreso Nacional Argentino, un abordaje sociológico del trabajo político de los diputados nacionales”. Investigadora docente del área de política del Instituto del Desarrollo Humano (IDH), de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Docente del seminario “Política subnacional. Perspectivas teóricas y estudios de caso en Argentina”. Integrante de la Red de Estudios en Política Subnacional Argentina (REPSA). Se ha dedicado al estudio de los regímenes políticos y partidos provinciales, a través de las características y prácticas de las élites políticas. Más recientemente se ha dedicado al estudio de las élites legislativas; con centro en sus trayectorias, prácticas políticas y pertenencias socio-territoriales.

#### LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.



# La creciente concentración del poder local: la *performance* del Partido Nacional en las Elecciones Municipales en Uruguay 2020

ANTONIO CARDARELLO

<salvador.cardarello@cienciasociales.edu.uy>

Departamento de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Uruguay

ORCID: 0000-0003-2355-9993

GONZALO PUIG

<gonzalo.puiglombardi@gmail.com>

Departamento de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Uruguay

ORCID: 0000-0002-0572-1283

[Resumen] Desde 2010, con el establecimiento del tercer nivel de gobierno, el ciclo electoral uruguayo agregó una instancia adicional: las municipales. El Partido Nacional (PN) había logrado capitalizar exitosamente las elecciones locales, creciendo en importancia ciclo a ciclo; sin embargo, las elecciones de 2020 fueron la primera elección municipal que el PN afrontaba como Gobierno nacional; de ahí la interrogante sobre el mantenimiento o cambio de esta tendencia.

En este artículo nos proponemos abordar esta cuestión a partir de una descripción de los resultados de las Elecciones Municipales 2020 utilizando, para ello, algunos de los indicadores e índices más difundidos en la disciplina para su análisis. Asimismo, en este manuscrito destacamos los principales hitos de este ciclo electoral.

[Palabras clave] Uruguay, municipios, elecciones, política local, partidos políticos.

[Title] The increasing concentration of local power: the performance of the Partido Nacional in Uruguay's 2020 Municipal Elections

[Abstract] Since 2010, with the establishment of the third level of government, the Uruguayan electoral cycle has added an additional stage: the Municipal Elections. The Partido Nacional (PN) had successfully exploited these new elections. However, the 2020 elections were the first municipal elections that the PN faced as head of the national government. Hence, the question of whether this trend would continue or change.

In this article, we propose to address this question through a description of the results of the 2020 municipal elections using some of the most widespread indicators and indices in the discipline for their analysis. At the same time, the main milestones of this electoral cycle will be highlighted.

[Keywords] Uruguay, municipalities, elections, local politics, political parties.

[Recibido] 02/03/22 y [Aceptado] 15/04/22

CARDARELLO, Antonio, y Gonzalo PUIG. 2022. “La creciente concentración del poder local: la *performance* del Partido Nacional en las Elecciones Municipales en Uruguay 2020”. *Elecciones* (enero-junio), 21(23): 83-124. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n23.03

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo presentar una descripción detallada de las elecciones municipales que representan la segunda parte del ciclo electoral<sup>1</sup> 2019-2020 en Uruguay, al separarse esta instancia por seis meses de la elección nacional. Este proceso tiene lugar de forma simultánea con los del nivel superior (departamental/regional), ya que, en el mismo acto eleccionario, las y los uruguayos eligen a las autoridades y representantes departamentales junto a los 125 municipios.

Por razones evidentes al contexto de la pandemia por COVID-19, las elecciones municipales tuvieron lugar el domingo veintisiete de setiembre de 2020. La Constitución uruguaya establece que las elecciones departamentales y municipales se realizan el “segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales” (art. 77 de la Constitución uruguaya). No obstante, tras un acuerdo político casi unánime, la fecha de elección fue pospuesta por razones sanitarias con el objetivo de realizar la elección con la mayor “normalidad” posible, considerando que uno de los reparos con respecto a la elección fue la tasa de participación.<sup>2</sup> Finalmente, el acto electoral se desarrolló sin mayores dificultades adicionales pese a la situación sanitaria, y la participación se situó en un 86,1 %, cifra afín al promedio histórico.

No obstante, el cambio de fecha no era la única particularidad de este ciclo municipal con respecto a los anteriores debido a que estas elecciones fueron las primeras luego de la alternancia del poder político a nivel nacional. Tras tres periodos del Frente Amplio (FA) en el Gobierno nacional, por primera vez desde 1989, el Partido Nacional (PN) triunfó en las elecciones nacionales. Si bien el PN había logrado capitalizar exitosamente la desvinculación entre el ciclo nacional y subnacional, este fue el partido más exitoso en estos niveles desde el establecimiento de los municipios uruguayos en 2010. Vale la pena recordar que los municipios fueron un proyecto político del FA y no del eventual partido predominante a nivel municipal. Por ello, resulta intrigante el

---

1 El ciclo electoral uruguayo implica dos instancias iniciales: elecciones primarias y primera vuelta presidencial (con elección parlamentaria) y, eventualmente, una segunda vuelta presidencial, si en la elección anterior no se obtuvo la mayoría absoluta de votos. Estas se desarrollaron en 2019.

2 La participación en Uruguay es históricamente alta. Adicionalmente, sufragar es obligatorio desde 1934 y existen sanciones en caso no se ejerza este derecho.

hecho de que en setiembre de 2020 se produjera la primera elección subnacional desvinculada que el PN afrontaba como Gobierno nacional, elección que este partido afrontó nuevamente de manera exitosa.

Asimismo, el interés de este caso para las y los lectores en clave regional y subnacional puede surgir de otra particularidad del Uruguay en el nivel subnacional, si se tiene en cuenta el análisis multinivel de los procesos electorales (entre otros fenómenos, por supuesto). Como indican Došek y Freidenberg (2013), al existir más de un nivel institucional en un sistema político, debe considerarse un abordaje multinivel debido a la posibilidad de que existan dinámicas diferentes en los distintos niveles, aunque hasta la actualidad ha primado un “sesgo nacional” en el análisis electoral. Si bien este artículo no tiene como propósito abordar estas cuestiones, tampoco se trata de una descripción comparada. Este manuscrito sí puede ser un pequeño aporte al análisis multinivel al presentar el panorama electoral local más reciente de Uruguay, país que, además, exhibe una excepcionalidad entre los sistemas unitarios: la estabilidad de su sistema de partidos y la predominancia de lo regional (departamental) por sobre lo local (DOŠEK 2016, 237).

Este artículo tiene como principal objetivo describir los resultados de las Municipales 2020 por medio de los indicadores e índices más difundidos para su análisis. A partir de estos, se pueden analizar los hitos más relevantes del ciclo. Con los resultados de 2020 a la vista, la conclusión principal del ciclo es la consolidación del PN como partido “predominante” a nivel municipal, junto a una suerte de “confinamiento” del FA al área metropolitana. A partir de esto, podemos preguntarnos lo siguiente: ¿cuáles son los principales factores de este éxito? ¿Se trata de un efecto producto del sistema electoral, o de un efecto de arrastre de la elección nacional por sobre la municipal, o bien la conjunción de ambos?

Para responder estas interrogantes, este trabajo se estructura de la siguiente forma: en una primera sección se realiza un repaso de las reglas electorales municipales, ya que estas son de crucial importancia para entender los resultados, sobre todo debido a que estas generan un fuerte efecto reductor, siendo pocos los partidos que obtienen representación municipal. En la segunda sección, de corte más descriptivo, se presentan los resultados de setiembre de

2020, manteniendo una conexión con el sistema electoral anteriormente introducido. A continuación, se analizan estos resultados a partir de algunos de los indicadores más populares en el análisis electoral. Finalmente, en las conclusiones se revisa la afirmación sobre el PN como partido predominante a nivel municipal, además de interrogantes a futuro.

## 2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL

El sistema electoral municipal es el de más reciente creación en Uruguay, ya que proviene de la Ley n.º 18.567<sup>3</sup> (Descentralización y Participación Ciudadana) aprobada en febrero de 2010. Cada municipio está gobernado por un Poder Ejecutivo (PE) colegiado, denominado Concejo Municipal (CM), el cual está integrado por cinco miembros titulares que se eligen en una circunscripción municipal. El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial se denomina alcalde y preside el CM. Los restantes miembros se denominan concejales. Aunque las decisiones del Gobierno son tomadas por los cinco miembros en su conjunto, vale la pena aclarar que, a diferencia de la mayoría de los gobiernos municipales de la región, no existe un legislativo municipal. Asimismo, es posible argumentar que, de cierta forma, los concejales terminan cumpliendo la función legislativa más que la ejecutiva que recae en quien asume la alcaldía. Considerando que al primero le corresponde presidir el órgano, las y los concejales tienen como función ejercer cierto control político sobre la alcaldesa o el alcalde, una atribución que normalmente corresponde a un Legislativo.

En relación con los límites de las jurisdicciones municipales, la ley que crea los municipios estipula que los mismos deben pertenecer a una determinada unidad territorial definida por la legislación como poseedora de una “personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas” (art. 1 de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana). Pese a ello, en la práctica estos provienen de otro mecanismo provisto por la ley:<sup>4</sup> la iniciativa del intendente quien, mediante un decreto departamental, de ser aprobado por la Junta Departamental, puede

---

3 Aunque fue modificado posteriormente para el segundo ciclo municipal por la Ley n.º 19.272 en 2014, agregando una modificación sustantiva: la posibilidad de reelección inmediata.

4 Se estipula también un tercer mecanismo innovador: por iniciativa popular (del 15 % de los inscriptos para votar en esa localidad).

constituir un municipio. Como es de esperar, esto permite (y permitió) un considerable *gerrymandering* por parte de los gobiernos departamentales (GD) sobre el nivel inferior (local). Asimismo, llevó a la creación de cortes arbitrarios, más allá de un potencial *gerrymandering*, como sucedió en Montevideo. Existen, entonces, diferencias entre los municipios que representan localidades y aquellos que representan cortes arbitrarios de una ciudad, como en el caso de los municipios de este departamento.

Los efectos de los sistemas electorales han sido largamente estudiados desde las ya clásicas leyes de Duverger (1957) y sus reformulaciones (RAE 1971; SARTORI 2016), y se ha generado un intenso debate acerca de la influencia que se le adjudica al sistema electoral sobre los eventuales resultados. En el sistema municipal uruguayo, si bien el principio de decisión por el cual son electos los CM es el de representación proporcional (RP), al ser electos en una circunscripción de pequeña magnitud<sup>5</sup> ( $M=5$ ), sumado a la personalización que supone la elección de quien asume la alcaldía, se genera un efecto mayoritario. En definitiva, el sistema funciona como si fuera de mayoría simple y estimula la generación de escenarios bipartidistas priorizando la figura de la alcaldesa o el alcalde. Entonces, a pesar de la RP, se distorsiona la proporcionalidad tanto de la fórmula D'Hondt, que tiende a favorecer a los partidos grandes, como la magnitud de la circunscripción (COX 1997) generando una sobrerrepresentación de los partidos más grandes.

Adicionalmente, otras tres reglas contribuyen al efecto reductor de la competencia municipal. Primero, si bien se elige un ejecutivo colegiado, en él, la figura de la alcaldesa o el alcalde tiene una posición privilegiada en la toma de decisiones. El diseño institucional refuerza este cargo por sobre el resto del CM resultando que, en términos prácticos y simbólicos, dada la preminencia de la figura de la alcaldesa o el alcalde, la competencia electoral sea vista sobre todo como una competencia de mayoría simple por este cargo (CARDARELLO 2011; CARDARELLO Y FREIGEDO 2016).

La segunda regla que promueve el efecto reductor es la relacionada con las hojas de votación (HV): la prohibición del “voto cruzado”, siendo imposible para un votante seleccionar un candidato departamental de un partido y

---

5 Aunque esto es usual en Uruguay, la mayoría de las circunscripciones departamentales para la elección de diputaciones son más pequeñas (dos o tres bancas).

municipal de otro. La lista de candidaturas a integrantes de cada municipio se incluye en una sola HV separada de las listas para los cargos departamentales; sin embargo, ambas deben ser introducidas en la urna en un único sobre de votación y deben ser del mismo lema partidario. Se trata, así, de una elección vinculada y simultánea con la departamental (Tabla 1). En consecuencia, más allá de las consideraciones legales de esta resolución, en este trabajo nos interesa el efecto que esta disposición genera: un efecto de “arrastre” de la elección de mayor nivel sobre la elección municipal (CARDARELLO 2011, 81).

Por último, en relación con la presentación de candidaturas, no está permitido formar una agrupación electoral municipal<sup>6</sup> que pueda presentar candidatas y candidatos exclusivamente en las elecciones municipales. Un partido con ese fin debería presentarse también a las elecciones nacionales<sup>7</sup> y departamentales, a pesar de no tener interés en estas. Entonces, en términos prácticos, quienes deseen participar del gobierno municipal deberán hacerlo a través de un partido político de escala nacional; de lo contrario, los costos de crear un partido para un municipio son inaccesibles.<sup>8</sup> El objetivo de la normativa no es restringir la participación, sino favorecer la estabilidad del sistema de partidos (BOTINELLI 1991; CARDARELLO 2010). No obstante, hay que recordar que, al igual que en los niveles superiores, en este nivel también rige el Múltiple Voto Simultáneo (MVS), conocido como doble voto simultáneo (DVS), que permite la diferenciación interna dentro de cada partido.<sup>9</sup> Así, el votante elige tanto un partido (lema) como una lista dentro del partido (sublema). Como se verá en la última sección, esto posibilitaría alianzas subnacionales entre partidos al habilitarlos a competir agrupados bajo el mismo lema, pero diferenciándose mediante los sublemas en diversas hojas de votación.

---

6 Tampoco exclusivamente departamental.

7 Esto sería primero en las internas y, luego, en la elección nacional.

8 Crear un partido para competir en un solo departamento, si bien es extremadamente difícil, no es imposible. El Partido de la Concertación fue creado para competir exclusivamente en las elecciones subnacionales de Montevideo, pero su creación dependió de la conjunción de la voluntad política de los dos partidos tradicionales uruguayos (blancos y colorados). Parece improbable que líderes políticos de ámbito departamental —menos aún del ámbito municipal— puedan incurrir en costos semejantes.

9 Para una explicación detallada sobre el DVS a nivel subnacional, véase Cardarello (2010) y Cardarello y Freigedo (2016).

TABLA 1  
Resumen del sistema electoral municipal

Componentes del sistema electoral	Concejo Municipal
Principio de representación	Proporcional
Procedimiento de votación	Voto único en una hoja de votación con MVS
Forma de la candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Barrera legal	Inexistente
Fórmula electoral	Proporcional (método del divisor D'Hondt)
Reelección	Inmediata, por una vez en el caso de las alcaldías, e indefinida para las y los concejales
Circunscripción electoral	Plurinominal, pequeña magnitud

Elaboración propia

### 3. LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2020

#### 3.1. LOS PARTIDOS Y SUS CIRCUNSTANCIAS

Como preámbulo de las Elecciones Municipales 2020, debe advertirse que se disputaron más cargos debido al aumento del número de municipios a 125 (Tabla 2). Los trece nuevos municipios fueron creados por voluntad del ejecutivo departamental.<sup>10</sup> Esto sucedió tan solo en departamentos gobernados por el PN. En algunos casos se produjo un aumento considerable en el número de municipios, como en el caso de Cerro Largo, que creó seis, y pasó de nueve a quince municipios (Gráfico 1).

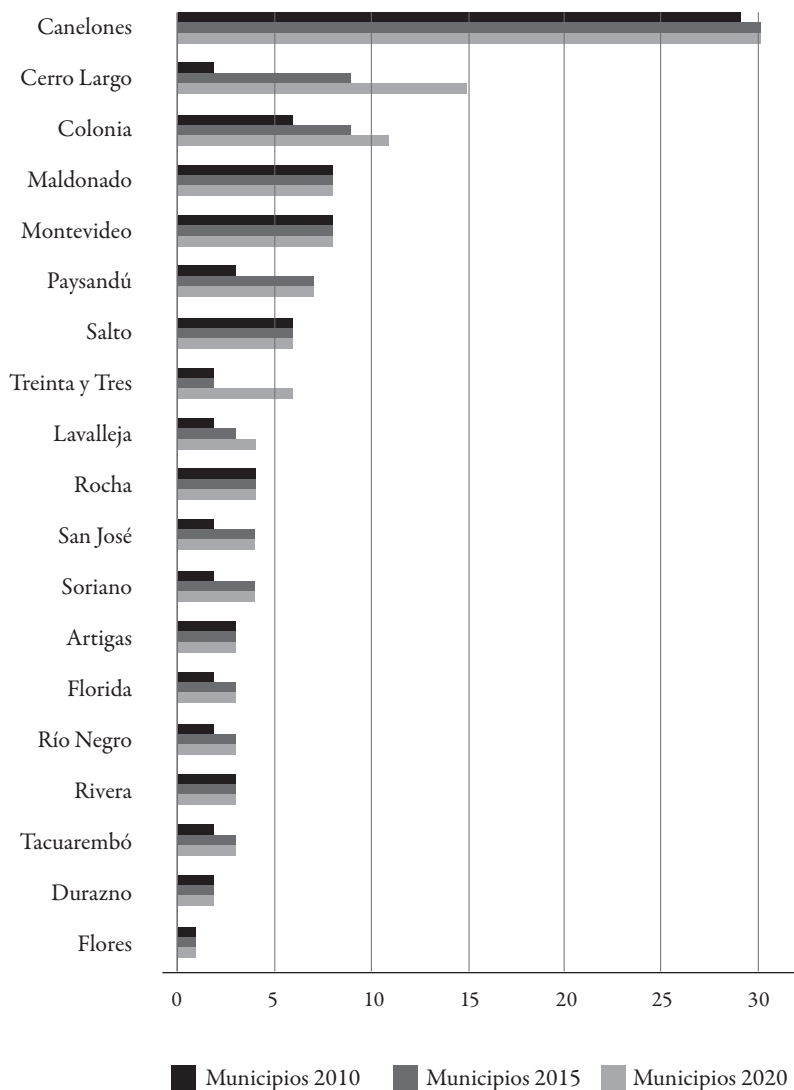
TABLA 2  
Evolución del número de municipios (2010-2020)

Ciclo	2010	2015	2020
Cantidad de municipios	89	112	125
Porcentaje de población en territorio municipalizado	71	73	73

Elaboración propia

<sup>10</sup> Si bien todos fueron creados por decisión de los respectivos intendentes, hay que señalar que el caso de los dos nuevos municipios establecidos en Colonia es diferente. La decisión del intendente fue el resultado de lo previsto en el art. 16 de la Ley de Descentralización: iniciativa popular. Las y los vecinos de dichas localidades solicitaron su creación, que de todas formas depende del visto bueno del PE departamental.

GRÁFICO 1  
Municipios por departamento (2010-2020)



Elaboración propia con base en datos de Schmidt *et al* (2020)

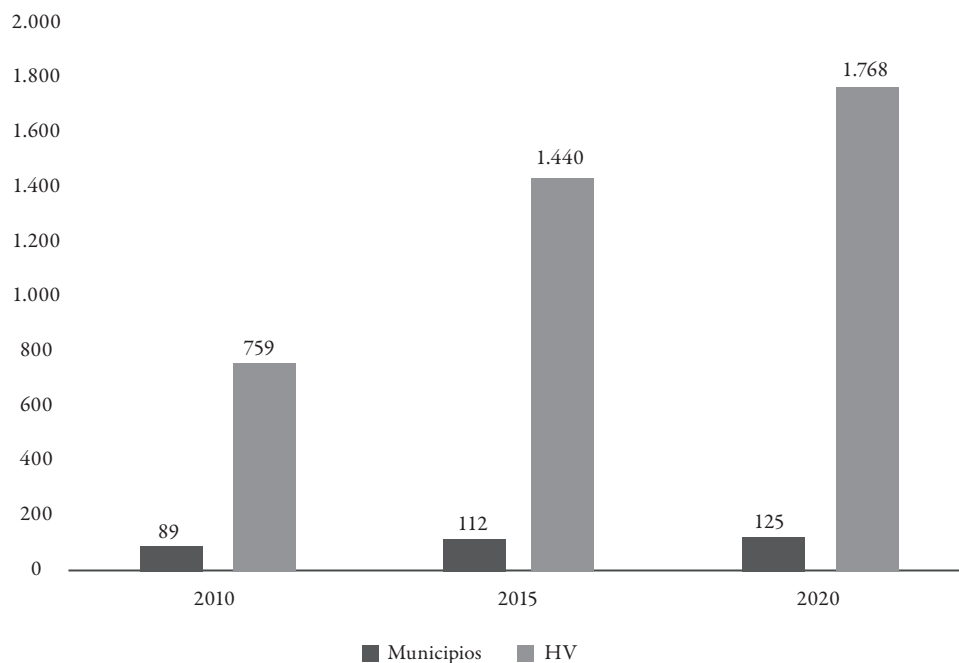
### 3.2 LA OFERTA ELECTORAL

En este apartado repasamos las candidaturas municipales según partido y departamento. Para hacerlo de una forma fácilmente interpretable, y considerando la pluralidad de listas para los 625 cargos disponibles, este estudio se enfoca en el cargo más codiciado: la alcaldía. Estas candidaturas se ubican en el primer lugar de cada HV municipal en todo el país. Nuevamente, las reglas electorales tienen gran influencia, sobre todo al no limitar la cantidad de candidaturas (o HV) por partido, a diferencia de los niveles superiores.<sup>11</sup>

Observando la oferta electoral de 2020, resulta llamativo el alto número de candidaturas. En total se postularon 1.751 personas para los 125 cargos disponibles para la alcaldía, lo que representa un promedio de catorce postulantes por municipio en total (Gráfico 2).

GRÁFICO 2

Evolución de las hojas de votación por municipio (2010-2020)



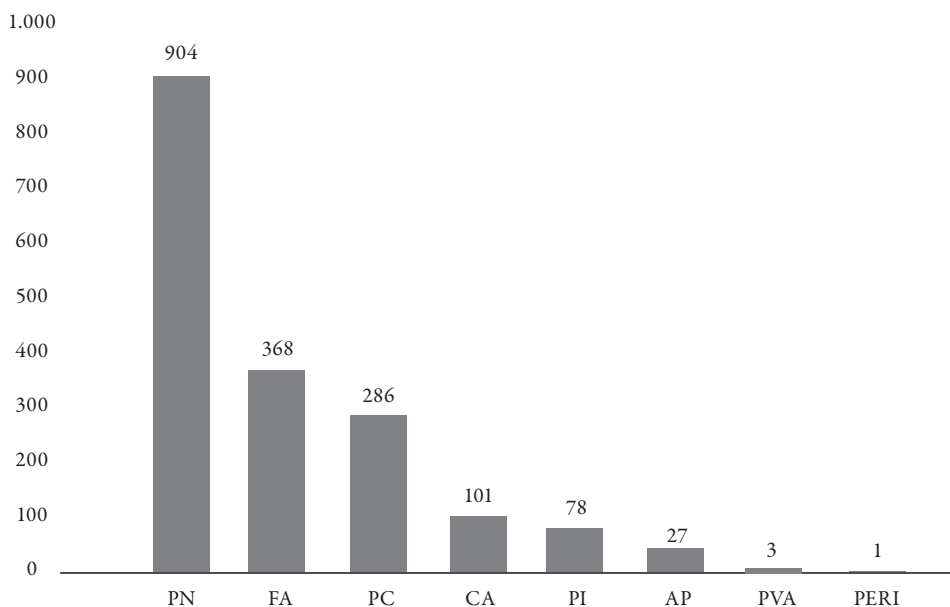
Elaboración propia con base en datos de Schmidt *et al* (2020)

<sup>11</sup> Máximo de tres para intendentes y una candidata o un candidato a la presidencia.

Es destacable también la sorprendente oferta de candidaturas que presentó el PN. De los 1.751 postulantes a la alcaldía, 893 eran nacionalistas. Así, un solo partido (PN) propuso al 51 % de las candidatas y los candidatos. En consecuencia, es posible considerar que esta ampliación y diversificación de su oferta potenció las posibilidades del PN y podría ser una de las explicaciones de su éxito. En cambio, el FA, a pesar de ser el partido con más votos municipales, presentó tan solo el 21 % de las candidaturas, cifra similar a las presentadas por el Partido Comunista (PC), y mayores a Cabildo Abierto (CA) (Gráfico 3).

GRÁFICO 3

Hojas de votación municipales por partido (2020)



Elaboración propia con base en datos de Schmidt *et al* (2020)

De forma desagregada, Canelones es el departamento con más municipios (30) y, correspondientemente, donde hubo más candidaturas (678). Tras este se encuentra Cerro Largo, con quince municipios pero tan solo 108 candidaturas; en tercer lugar, se encuentran Maldonado y Colonia con once municipios; por su parte, Montevideo tiene tan solo ocho municipios a pesar de ser el

departamento más poblado. Lo novedoso del ciclo en Montevideo fue la presencia de una candidatura departamental única por parte de los partidos que integran la coalición de Gobierno nacional; sin embargo, a nivel municipal, cada partido de esa coalición propuso sus propias candidaturas, aprovechando la posibilidad de presentar un número ilimitado de postulantes por partido. De hecho, el PC presentó más HV que el PN únicamente en Montevideo.

Al detenernos en la relación de candidaturas por municipio, puede observarse que, nuevamente, Canelones es el departamento que registra el mayor número, seguido por Rocha, a pesar de que este tiene tan solo cuatro municipios. El promedio para el total del país es de catorce postulantes por municipio, una cifra considerable cuando recordamos que la competencia se centra en la figura de la alcaldía, por lo tanto, un solo puesto (Tabla 3).

TABLA 3  
Relación de las candidatas y los candidatos a la alcaldía  
por municipio (2020)

Departamento	Candidaturas	Municipios	Candidaturas/Municipio
Canelones	668	30	22
Rocha	75	4	19
Rivera	45	3	15
Salto	92	6	15
Colonia	153	11	14
Maldonado	110	8	14
San José	56	4	14
Montevideo	97	8	12
Paysandú	81	7	12
Artigas	33	3	11
Durazno	22	2	11
Río Negro	32	3	11
Florida	31	3	10
Soriano	41	4	10



→			
Lavalleja	35	4	9
Tacuarembó	26	3	9
Cerro Largo	108	15	7
Treinta y Tres	40	6	7
Flores	6	1	6
Uruguay	1.751	125	14

Elaboración propia

### 3.3 LOS RESULTADOS

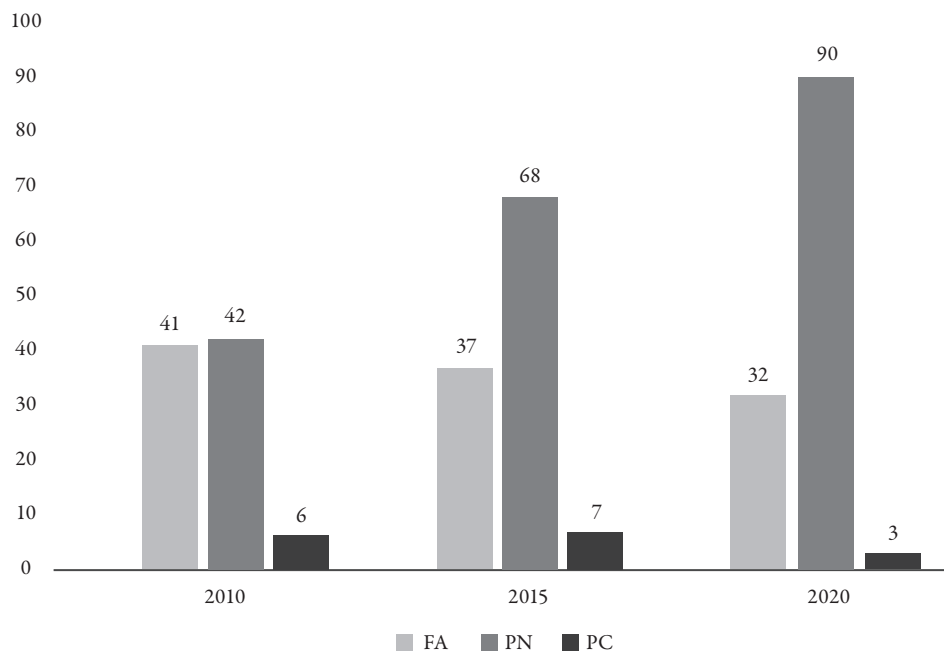
En este apartado nos detendremos a analizar los resultados electorales. Para esto, veremos el resultado general a nivel de partidos, el peso de la reelección inmediata en el caso de los alcaldes, y la presencia de las mujeres en la competencia municipal.

Esta elección municipal exhibe, en general, más confirmaciones que novedades, en comparación con la elección de 2015. En primer lugar, se profundiza la excelente *performance* del PN, tanto si se mide por el número de alcaldías como de las y los concejales obtenidos. En total, sumando los tres de Montevideo, bajo el lema Partido Independiente (PI), el PN resultó victorioso en 90 municipios, frente a 32 del FA y solo tres del PC. Esta preeminencia también se refleja en la comparación del total de concejales obtenido por cada partido en las tres instancias 2010 - 2020. En esta última elección, prácticamente dos de cada tres concejales electos pertenecían al PN. Este dato es muy relevante porque, si bien para la toma de decisiones la alcaldía asume una posición de preeminencia por sus atribuciones específicas, al aumentar la representación de todos los integrantes del concejo municipal se facilita la obtención de mayorías y limita la función de contralor del concejo sobre la alcaldesa o el alcalde.

Debemos reiterar que se trata de 125 circunscripciones municipales diferentes, siendo independiente cada una de las competencias. Por lo tanto, el hecho de que el FA obtuviera el 42,8 % de los sufragios municipales no implica haber triunfado en más municipios. La distribución de los votos influye. Es así como la votación total del FA se traduce en poco más de un tercio del total de las alcaldesas y los alcaldes del PN (Gráfico 4).

## GRÁFICO 4

## Alcaldesas y alcaldes electos por partido (2010 - 2020)



Elaboración propia

Este escenario refuerza la tendencia que se comenzó a insinuar en 2015. El PN triunfó en el 72 % de los municipios del país, aunque no se trata del partido más votado a nivel municipal. El FA, por su parte, ha sufrido una disminución sistemática cayendo del gobierno de casi la mitad de los municipios del país en 2010 al 25,6 % en 2020. De mayor urgencia para la izquierda es el hecho de continuar perdiendo municipios en la capital del país, su bastión electoral. De esta forma, prácticamente solo obtiene triunfos municipales en aquellos departamentos donde gobierna (Montevideo, Canelones y Salto), con las únicas excepciones de La Paloma (Rocha) y Juan Lacaze (Colonia). Esta situación es más destacable a nivel geográfico: solo cuatro municipios al norte del país son gobernados por la izquierda. Asimismo, en 2020, la izquierda fue derrotada en municipios considerados de fuerte arraigo izquierdista, como San Carlos (Maldonado) y Bella Unión (Artigas). Por su parte, el PC también continúa

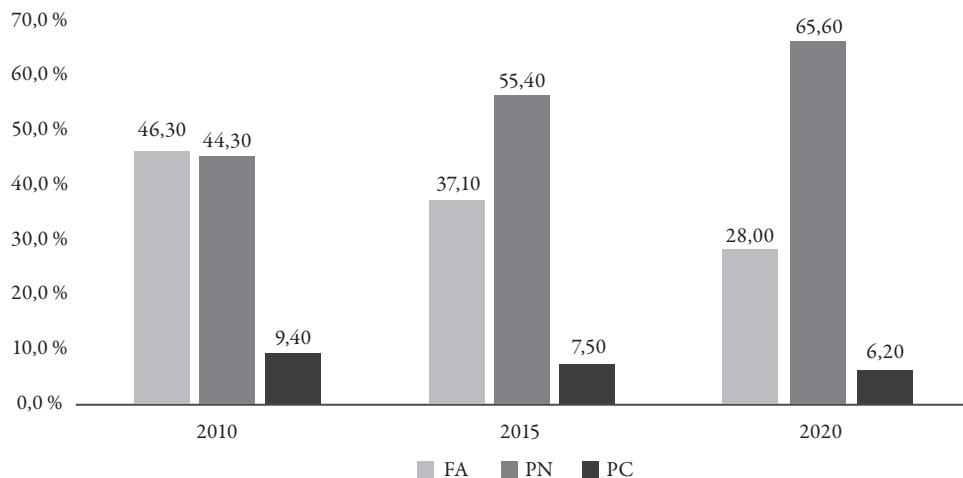
perdiendo presencia a nivel municipal ya que pasó de controlar siete municipios a solo tres, que a su vez están ubicados en departamentos donde este partido obtuvo su mejor votación a nivel departamental: Rivera y Salto.

Además, el PN ha aprovechado eficazmente cada ciclo para aumentar su incidencia en este nivel de gobierno, puesto que la mayoría de los municipios que se han creado antes de las elecciones de 2015 y 2020 fueron por iniciativa de las y los intendentes blancos, con la certeza de obtener la victoria en cada uno. Asimismo, al tratarse de un órgano colegiado, es importante prestar atención a las potenciales combinaciones para asignar a los cinco miembros de los CM entre los partidos. Al respecto, se destaca que, en 32 municipios (25,6 %), el partido ganador se queda con todo: nuevamente, en todos los casos, es el PN. Una situación más compleja se genera cuando el partido de la alcaldesa o el alcalde es minoritario en el concejo. Aquí la relación puede implicar a tres (2-2-1) o cuatro partidos (2-1-1-1) con representación.

La distribución en 2020 de los CM por partidos nos muestra que el más ganador fue PN. En más de un tercio de los municipios bajo su égida (32), este partido cuenta con todos los concejales; en casi otro tercio (30) suma cuatro concejales; en un total de veinticinco casos tiene tres de los cinco; y tan solo en tres es minoritario, con solo dos concejales. Por su parte, en más de un tercio de los municipios que controla, el FA tiene cuatro cargos, en otros diecinueve tiene tres concejales, y es minoritario en dos. El PC gana en una ocasión con cuatro concejales, en una con tres concejales 3-2, y en la restante, si bien obtiene la alcaldía, esta es minoritaria en los CM (Gráfico 5).

GRÁFICO 5

## Concejales por partido por elección (2010-2020)



Elaboración propia

Otro dato de los resultados del ciclo que nos indica la supremacía municipal del PN es que solo este partido tiene presencia en el 100 % de los municipios del país, mientras que el FA, a pesar de ser el partido más votado de forma agregada, solo tiene presencia en el 66 % de los municipios. Por su parte, los colorados tienen representación en un quinto de los CM. En este ciclo, por primera vez un cuarto partido accedió a un CM: se trata de Cabildo Abierto, aunque este cuenta con tan solo un concejal (entre los 625 del país).

### 3.3.1 LA REELECCIÓN DE LAS ALCALDESAS Y LOS ALCALDES

Uno de los aspectos sobresalientes de la elección municipal de 2020 es la alta tasa de reelección. Un total de 52 alcaldesas y alcaldes buscaron la reelección y 37 la alcanzaron. Esto implica una tasa de reelección del 71,2 %. El ciclo pasado, primera instancia donde fue posible calcular la reelección, esta cifra ya había alcanzado el 65,6 %. Aunque solo disponemos de un antecedente de reelección municipal, este incremento ya supera la reelección a nivel de intendentes, desde la reapertura democrática hasta el presente. En la comparación entre partidos, las alcaldesas y los alcaldes nacionalistas obtienen una tasa de reelección del 71,2 %, mientras que los frentistas, el 69,2 %. En tanto, el PC logró la reelección de su único incumbente. No obstante, como se señaló, el PC perdió la mitad

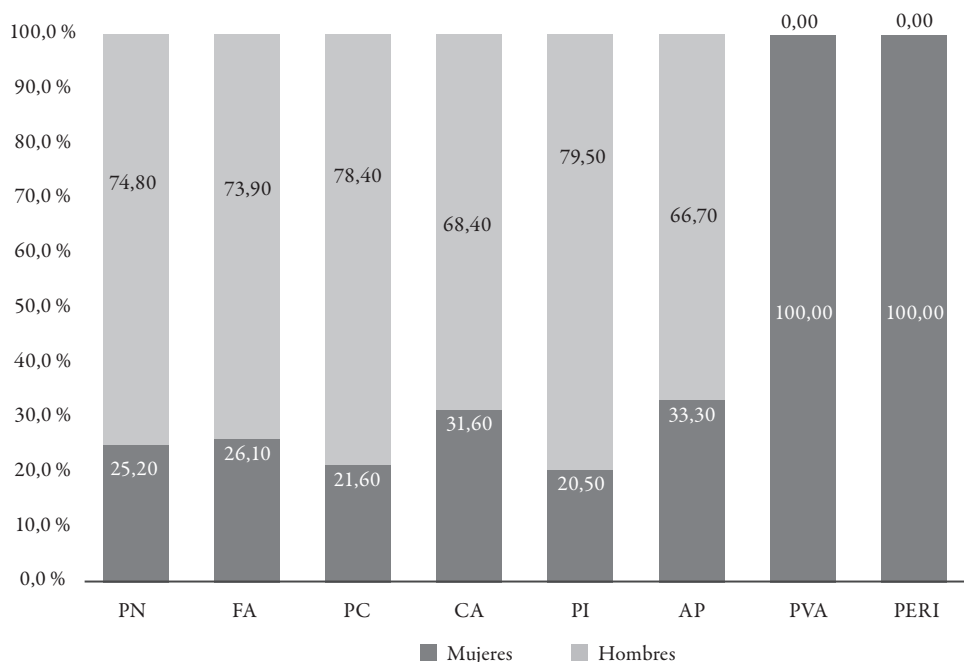
de sus municipios. Esto es muy interesante, considerando el escaso desarrollo de las competencias y recursos para el tercer nivel de gobierno. En este, la tasa de reelección observada nos ofrece algunas pistas sobre la relevancia de la alcaldía como un nuevo escalón en la carrera política de los partidos uruguayos. Esto datos demostrarían la conformidad con el cargo, y su potencial atractivo para las y los políticos.

### 3.3.2 LA PERFORMANCE MUNICIPAL DE LAS CANDIDATAS

Una dimensión para el análisis electoral municipal puede realizarse en clave de género, considerando que la igualdad en la representación es una de las cuestiones políticas de mayor interés a nivel nacional e internacional. Comenzando por la oferta política, a diferencia del nivel departamental, un mayor número de las candidaturas son encabezadas por mujeres, precisamente el 25,2 %, aunque su distribución varía según el partido y, por sobre todo, según el departamento del municipio (Gráfico 6).

GRÁFICO 6

Candidatas a alcaldesa por partido 2020



Elaboración propia

Entre partidos con el 100 % de sus candidaturas encabezadas por mujeres destacan el PVA y PERI, pero es necesario considerar que estos presentaron a muy pocas postulantes. Por su parte, entre los dos partidos que se disputaban la mayoría de los municipios, la participación de las candidatas fue similar a la media nacional (25 %).

Si bien la distribución según departamentos muestra una mayor heterogeneidad, es posible evidenciar que el promedio de las mujeres líderes de candidaturas en algunos departamentos no llega al 20 %, pero en otros supera el tercio. Podemos observar cómo las diferencias según departamento son mayores a las diferencias entre los partidos (Tabla 4).

TABLA 4  
Candidatas a alcaldesa por departamento

Departamento	Candidatas (%)
Artigas	12,10
Cerro Largo	13,90
Rocha	15,60
Maldonado	16,40
Salto	17,40
Rivera	18,70
Tacuarembó	19,20
San José	21,40
Lavalleja	22,90
Montevideo	24,70
Colonia	25,50
Flores	25,80
Treinta y Tres	27,50
Soriano	29,30
Canelones	29,60
Río Negro	31,30
Durazno	31,80
Paysandú	37,00
Florida	66,70
Uruguay	25,20

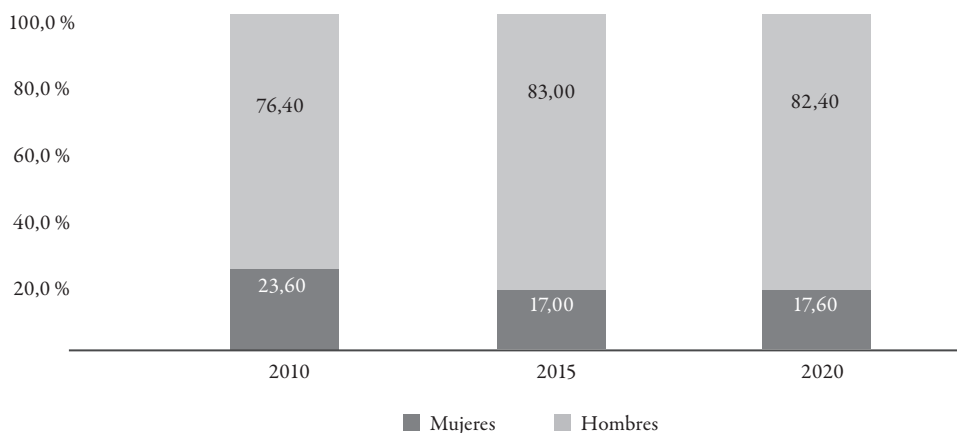
Elaboración propia

Con respecto a los resultados, si se discrimina por género bajo este punto, es posible evidenciar que, de las 125 alcaldías, veintidós fueron ocupadas por mujeres (17,6 %). Si se observa por partido, el PC exhibe el mejor porcentaje (33 %); sin embargo, esto representa tan solo una alcaldesa. En cambio, en el partido más exitoso a nivel municipal, el PN, tan solo el 15,6 % son mujeres, guarismo que crece un poco para el caso del FA (21,9 %). Por lo tanto, se concluye que la evolución en cuanto a la representación femenina municipal no es nada alentadora.

Un punto que llamó la atención en 2010 fue el alto número de mujeres electas como alcaldesas (23,6 %), que contrastó con los niveles superiores. El Gráfico 7 muestra que este promedio ha caído en los ciclos subsiguientes, lo cual da pistas para pensar que la composición y el perfil político de la alcaldía han cambiado tras las experiencias de gestión.

GRÁFICO 7

Elección de alcaldesas (2010-2020)



Elaboración propia

Asimismo, la reelección ha mostrado una suerte muy diferente según el género. Del total de 52 incumbentes, solo siete (13,5 %) eran mujeres, todas pertenecientes al PN. Por su parte, entre los aspirantes a la reelección nacionalista (31),

tan solo el 18 % eran mujeres. Así, es posible sostener la hipótesis de que la significativa reducción de las mujeres puede estar relacionada con la valorización del rol de la alcaldesa o el alcalde lo que lo convierte, por ende, en un terreno susceptible a la masculinización.

### 3.4. LA FRAGMENTACIÓN MUNICIPAL

Uno de los principales atributos de los sistemas de partidos es su grado de fragmentación (SARTORI 2016). El número de partidos relevantes que componen un sistema constituye una variable relevante asociada al formato de gobierno y la rendición de cuentas electoral. Otro efecto importante, señalado por Jones (1999), es cómo la presencia del titular del cargo que busca la reelección favorece a un vigoroso efecto reductor sobre el número efectivo de partidos (NEP), lo que redundaría en una menor fragmentación del sistema de partidos. No obstante, ese efecto no parece producirse en las elecciones municipales uruguayas (CARDARELLO 2011) y tampoco en las elecciones analizadas en este manuscrito, como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

TABLA 5

#### Evolución del NEP municipal

Elección / NEP	Electoral	Bancas
2010	2,30	1,97
2015	2,20	1,82
2020	1,90	1,60

Elaboración propia con base en datos de Schmidt *et al* (2020)

Ahora bien, las elecciones municipales uruguayas no son, en principio, elecciones uninominales, sino pentanominales con representación proporcional. En este caso, es necesario aplicar la Ley de Cox (1997), una formulación general de la Ley de Duverger que sostiene que en circunscripciones de magnitud  $M$  no deberían existir más de  $M+1$  candidatas o candidatos viables. Por lo tanto, si esta fuera una caracterización adecuada del sistema electoral municipal,

deberíamos predecir que en los municipios podría haber hasta seis partidos efectivos.<sup>12</sup> Sin embargo, algunas características del sistema electoral municipal sugieren que los comportamientos esperables se aproximan más a los de la competencia mayoritaria. Por un lado, la circunscripción de cinco cargos no genera niveles importantes de proporcionalidad y, lo que parece más importante, la elección municipal se concentra en la elección de la alcaldía, que sí se define por mayoría relativa. *Stricto sensu*, la alcaldesa o el alcalde es electo por un doble sistema de mayoría relativa, al ser el primer titular de la lista más votada del lema más votado. Siguiendo este argumento, la hipótesis plantea que se debería observar una competencia bipartidista en cada municipio, así como una competencia concentrada en dos sublemas dentro de cada partido.

Tal como se observa en la Tabla 5, el NEP observado en las elecciones municipales confirma la predicción de que el sistema electoral incentiva la concentración electoral al mostrar un bipartidismo, por lo menos entre los partidos relevantes. Adicionalmente, resulta interesante observar que el NEP se redujo en cada elección. Por ejemplo, la creciente baja del NEP legislativo es a su vez consistente con el crecimiento en la representación del PN.

Aunque la reducción es mínima, el dato es consistente con la hipótesis, ya que los comportamientos estratégicos que prevé la Ley de Duverger se van ajustando con el tiempo. En definitiva, tanto medido por el NEP electoral como por concejales, encontramos una competencia típicamente bipartidista, coincidiendo con lo anticipado por la teoría, pero probablemente no anticipado por la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana que enfatiza la PR.

### 3.5. COHABITACIÓN MUNICIPAL-DEPARTAMENTAL

Como fue mencionado, una de las principales interrogantes al analizar la política municipal es determinar si se produce un efecto de “arrastre” del nivel superior (departamental) hacia el inferior. El impedimento del voto cruzado en la obligación de insertar la HV municipal junto a la departamental

---

12 El número efectivo de partidos (NEP) se calcula como  $1/\sum p^2$  (donde “p” es la proporción de votos que recibe cada partido en la circunscripción). Este índice pondera el número de partidos que compiten en la elección por los votos que reciben. Es de utilidad para nosotros porque, no solo captura el comportamiento estratégico de los partidos (cuando deciden o no presentarse a la elección), sino también el del electorado cuando decide o no comportarse estratégicamente, concentrándose en los dos principales competidores.

—que, adicionalmente, deben ser del mismo partido— es una condicionante institucional del sistema electoral uruguayo que fomentaría la subordinación o “arrastre”. En cuanto a este asunto, existen dos referencias teóricas enfrentadas: por un lado, la postulación sobre elecciones de “segundo orden”, que argumenta que este es el caso de las elecciones subnacionales, pues estarían condicionadas por lo sucedido en las de “primer orden”, es decir, las nacionales (REIF Y SCHMITT 1980). En cambio, la “teoría multinivel” sostiene que las elecciones de nivel inferior, al tener autonomía política producto de la descentralización, podrían manifestar características propias, diferentes y hasta opuestas a las del nivel superior (GIBSON Y SUÁREZ-CAO 2010; DOŠEK Y FREIDENBERG 2013).

En el caso subnacional uruguayo, las y los analistas ya han señalado las diferencias y particularidades de lo departamental con respecto al nivel nacional (CARDARELLO, BUQUET Y SCHMIDT 2018). El análisis de la cohabitación entre Gobiernos municipales y departamentales es de gran utilidad ante estas cuestiones. El término “cohabitación” proviene del francés y hace referencia a una característica de los regímenes semipresidencialistas: cuando el jefe de Estado (presidente) y el jefe de Gobierno (primer ministro) provienen de partidos diferentes.<sup>13</sup> No obstante, el concepto también puede utilizarse para hacer referencia al nivel subnacional, que en este caso se da cuando un gobierno municipal es de diferente “color” que el departamental (CARDARELLO Y PUIG en prensa).

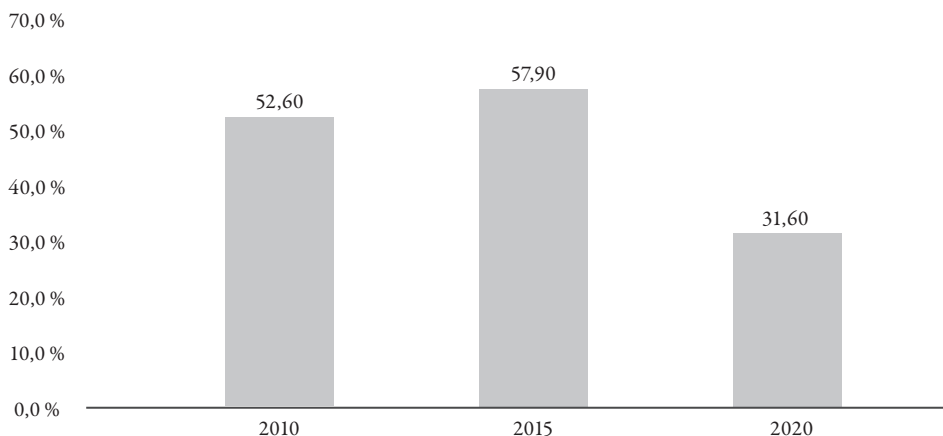
Otros estudios han asociado este escenario a la nacionalización del sistema de partidos (GIBSON Y SUÁREZ-CAO, 2010); sin embargo, un sistema de partidos podría estar altamente nacionalizado, pero aun así podrían existir gobiernos departamentales y municipales enfrentados.

---

13 Para mayor información, sugerimos revisar Balladur (1983).

### GRÁFICO 8

Cohabitación entre gobierno municipal y departamental (2010-2020)



Elaboración propia

A partir del último resultado municipal, encontramos un gran retroceso de la cohabitación municipio/intendencia, que se reduce un 87 %, pasando del 57,9 % de los municipios a tan solo 31,6 %. Esta variación se explica por el éxito del PN en ambos niveles subnacionales, triunfando en quince de los diecinueve departamentos (Gráfico 8). Claro ejemplo de esta disminución es cómo en tan solo dos GD nacionalistas un partido opositor tiene triunfos municipales (Rocha y Colonia); sin embargo, persiste una cohabitación en alrededor de un tercio de los departamentos debido a los avances municipales del PN en los GD controlados por el FA. Es necesario recordar también que el PN pasará a gobernar municipios en todos los departamentos del país, a diferencia del resto de partidos.

#### 3.6. EL CASO DE MONTEVIDEO: LA COORDINACIÓN COMO NORTE

El caso particular de la capital del país merece una especial atención, no solo por ser el departamento más poblado del país, sino, sobre todo, por sus particularidades con respecto a lo municipal. Es en la capital, bajo el primer Gobierno de izquierda, en donde nace el modelo de descentralización (VENEZIANO 2005), que luego desencadena en el establecimiento de los municipios. Este fue

el primer departamento en establecer sus municipios y en municipalizarse por completo. Adicionalmente, Montevideo es el que exhibe los resultados más competitivos e impredecibles de antemano.

Primero, es necesario destacar la estrategia de los partidos de la coalición de Gobierno en los municipios de Montevideo, que resultó nuevamente exitosa. Mientras que el FA presentó once postulantes para los ocho municipios, la coalición tuvo 77. Por ejemplo, en el municipio F, el FA presentó una candidatura frente a trece de la coalición (Tabla 6). Es posible sostener que la oferta electoral en conjunto con la baja participación de los montevideanos en la elección municipal<sup>14</sup> fue determinante en la competencia por este y otros municipios.

Continuando con el ejemplo anterior, el municipio F abarca algunas de las zonas con mayor nivel de pobreza de la ciudad y en esta elección cambió de signo, del FA hacia el PN. Al F se suma la administración de los municipios CH y el E en su poder desde 2015. Este resultado refleja el efecto del voto en blanco parcial<sup>15</sup> de una parte importante del electorado del FA que se abstiene de votar en la contienda municipal. Así, se comprueba que, a pesar de que el FA ganó a nivel departamental en los circuitos que componen el municipio F, este partido perdió a nivel municipal. Esta situación se produce debido a la posibilidad (sea por intención u omisión) de insertar tan solo la HV departamental (nivel superior).

---

14 Hay que recordar que es posible votar tan solo por el nivel departamental, esto es poner solo una de las HV. Si bien el voto es obligatorio, la obligatoriedad no involucra depositar las HV.

15 Una de las modalidades de la votación no válida (ASCARRUNZ 2021, 11).

TABLA 6

Candidaturas a la alcaldía por partido y municipio en Montevideo (2020)

Municipio/Partido	AP	FA	PI	PVA	Total
A	1	1	7	1	10
B	1	3	10	0	14
C	1	1	9	0	11
CH	1	1	10	0	12
D	1	1	9	0	11
E	1	1	10	0	12
F	1	1	13	0	15
G	1	2	9	0	12
Total	8	11	77	1	97

Elaboración propia con base en datos de Schmidt *et al* (2020)

TABLA 7

Conformación de los concejos municipales por partido en Montevideo (2020)

Municipio/Partido	FA	PI			Total
		PN	PC	CA	
A	4	1	0	0	5
B	3	1	1	0	5
C	3	1	1	0	5
CH	2	3	0	0	5
D	3	1	1	0	5
E	2	2	1	0	5
F	2	3	0	0	5
G	3	2	0	0	5
Total	22	14	4	0	40

Elaboración propia

Por ende, la participación electoral fue determinante en los municipios montevidéanos, a diferencia del resto del país, aunque esto suene extraño en un país con votación obligatoria. Como señala Ascarrunz:

(...) donde el voto es obligatorio, como Uruguay, la participación electoral no siempre refleja el nivel de satisfacción o de descontento con el sistema político o la oferta electoral. En este sentido, se mide el porcentaje de votación no válida como complemento” (2021, 11).

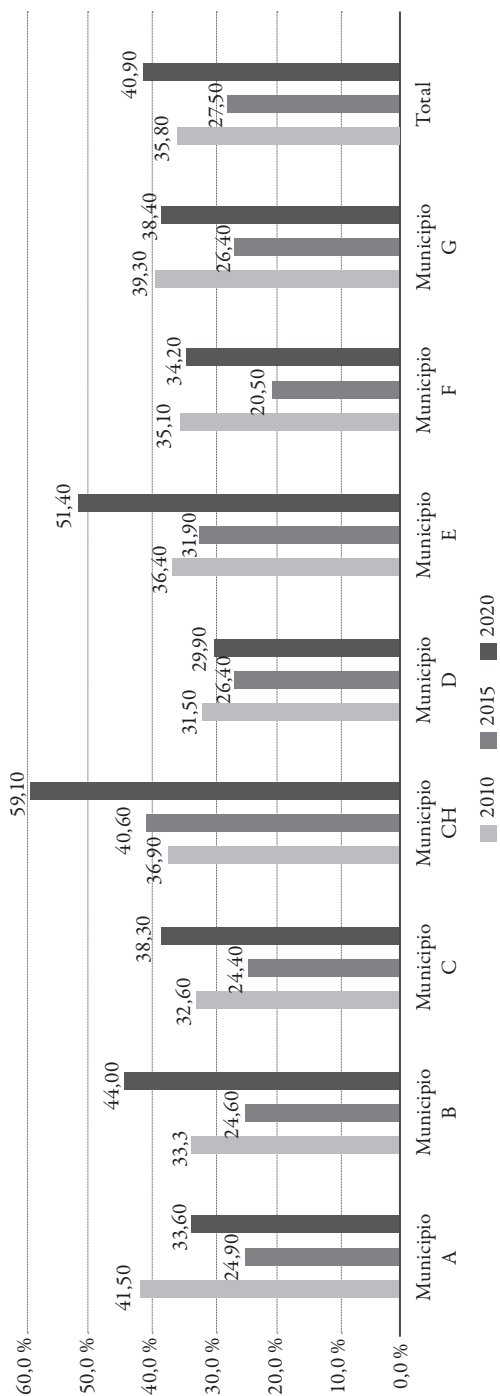
El análisis de este autor de los resultados electorales demuestra la heterogeneidad en cuanto a votación no válida a nivel municipal en todo el país, siendo los municipios montevidéanos donde este fenómeno es más fuerte. El caso extremo en todo el país es el municipio D, donde alcanza el 70 % (ASCARRUNZ 2021, 10-11).

Aunque la participación electoral municipal en Montevideo tuvo un leve incremento<sup>16</sup> a nivel general con respecto a 2015, alcanzando el 40,9 %, en el siguiente gráfico puede observarse cómo la participación —ya de por sí baja para los parámetros uruguayos en 2010— había sufrido una fuerte caída en 2015. Si bien en 2020 se observa una importante recuperación, esta es a nivel agregado. A su vez, al evaluar en detalle, es posible encontrar marcadas diferencias entre los municipios montevidéanos; por ejemplo, solo en dos de estos la participación supera el 50 %, coincidiendo con los municipios donde el PN apuntaba a la reelección y la elección fue más competitiva (PUIG 2021, 57).

---

16 Sobre la participación electoral a nivel municipal, véase Cardarelo y Nieto (2019).

GRÁFICO 9  
Participación electoral en las elecciones municipales de Montevideo

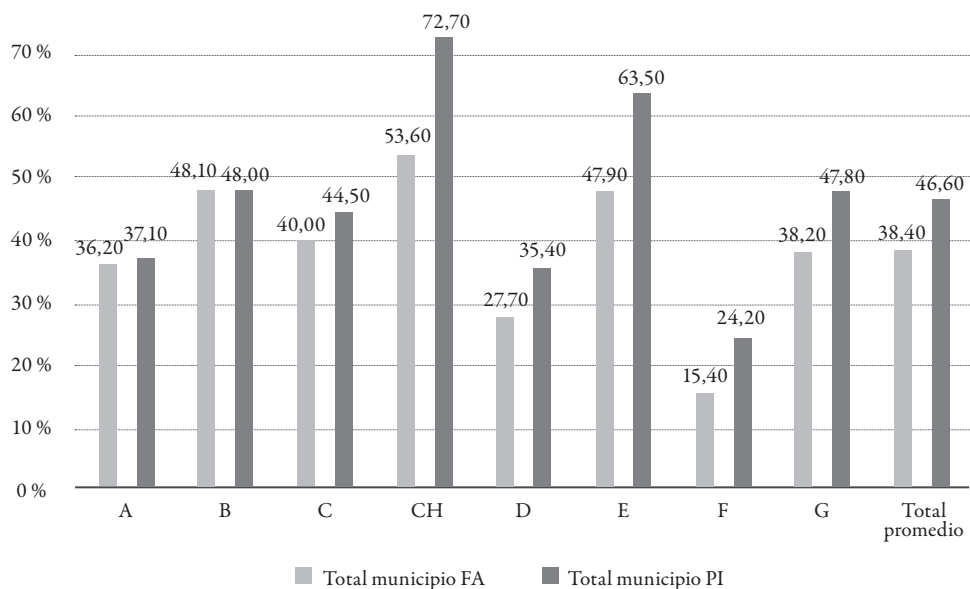


Elaboración propia

Entonces, destaca que el FA vota considerablemente mejor a nivel departamental; por lo tanto, sus votantes son más reacios a la hora de votar por municipio. Esto se evidencia por el “ensobrado” (inserción de ambas HV), que nos indica cómo las y los votantes de la Coalición Multicolor (CM) (bajo el lema del PI) tuvieron mayor predisposición a insertar ambas HV, en comparación con las y los del FA. Si bien en los municipios en donde el FA triunfa por amplio margen, esto no lo compromete, en cambio sí es determinante en los municipios reñidos, como el F.

GRÁFICO 10

Ensobrado del voto subnacional en Montevideo (2020)



Elaboración propia con base en datos de Schmidt *et al.* (2020)

#### 4. CONCLUSIONES

El PN se reafirmó como partido predominante (SARTORI 2016) en la arena subnacional —en particular, en la municipal— al triunfar en 90 municipios. Esto representa el 72 % de los municipios del país, aunque se agrega el calificativo de predominante debido a que es la tercera vez que el PN triunfa en la mayoría de los municipios. De hecho, solo estos incrementaron su cantidad de municipios de elección a elección: de 42 en 2010 pasaron a 68 en 2015, y de ahí a los 90 actuales. La otra cara de la moneda es la situación del FA, que no supo capitalizar la creación del tercer nivel de gobierno y su presencia ha disminuido elección tras elección.

Este resultado refleja que el éxito del PN descansa en un trabajo de expansión territorial muy efectivo, orientado a ganar la mayor cantidad posible de municipios, sumado al uso maximizador de las reglas electorales, en particular, el DVS, con múltiples candidaturas en todos los municipios del país. Asimismo, se puede considerar que parte del éxito descansa en que, en municipios de pequeño porte, la capacidad del PN de generar liderazgos locales es superior al resto de los partidos. Como se evidencia en la segunda sección, el PN utiliza ampliamente las candidaturas múltiples y la acumulación por sublemas, estimulando, de esta forma, los liderazgos locales.

Vale la pena agregar que estos liderazgos locales se veían “desanimados” por la limitación de las candidaturas departamentales, y la eliminación de la acumulación por sublemas para la elección de las diputadas y los diputados introducidos por la reforma anterior. No obstante, las reglas electorales municipales sí lo permiten y el PN lo aprovecha, mientras que el FA prioriza (aunque cada vez menos) la candidatura única. Si tomamos al país como un todo, el FA es el partido más exitoso del sistema, pues recoge el 42,8 % de las preferencias del electorado, pero esto se traduce en pocas victorias municipales (25 %), ya que el voto por el FA se encuentra concentrado en el área metropolitana, donde incluso ha perdido espacio.

Este artículo buscó analizar el mapa político municipal luego de los últimos comicios. Con dos periodos de Gobierno concluidos, se evidencia que los municipios han adquirido cada vez mayor relevancia en el escenario político. Por lo tanto, es posible concluir proponiendo algunas reflexiones sobre este proceso.

Un primer aspecto a destacar es la oferta electoral que han presentado los partidos políticos para ocupar el cargo de alcaldesa o alcalde. En este sentido, se registra un alto número de candidaturas, incluso con un aumento significativo en comparación con las elecciones anteriores, lo que muestra que, progresivamente, las elecciones en este nivel han ganado relevancia para los actores políticos locales. Esto podría estar vinculado a la proyección política que buscan los actores locales. Si bien todavía no existe una acumulación sistematizada sobre las aspiraciones de las alcaldesas y los alcaldes, algunos estudios muestran que, en ciertos casos, los recursos de poder que brinda el municipio pueden ser utilizados para construir carreras políticas locales.

De hecho, destacan dos casos que muestran que el cargo puede impulsar las carreras políticas, por ejemplo, las alcaldesas y los alcaldes que ejercieron el poder en el periodo 2010-2015 y que luego fueron candidatas y candidatos a intendentes en sus respectivos departamentos. Podrían agregarse los casos de exalcaldesas y exalcaldes (2010-2015) que compitieron por ocupar nuevamente el cargo (por ejemplo, en La Paloma y Rocha). En especial, se acentúa el caso de dos diputados electos en 2019 que renunciaron para optar por un nuevo mandato en la alcaldía: Andrés Abt del municipio CH en Montevideo, y Christian Morel de Río Branco, ambos del PN.

Segundo, en cuanto a la presencia de las mujeres en la arena subnacional, en general, y en las municipales, en particular, se reafirma lo observado en elecciones anteriores. Las mujeres son aproximadamente un cuarto de la oferta electoral en la disputa del cargo de la alcaldía y menos de un quinto de las efectivamente electas. En esta tercera experiencia de elecciones municipales se confirma el retroceso advertido en 2015 frente a lo que fue la primera experiencia de elecciones municipales. La relevancia adquirida por el cargo en la alcaldía explicaría en gran medida el retroceso de la presencia de alcaldesas, debido a que no sucede lo mismo con los cargos de concejales (PÉREZ 2021).

Finalmente, es destacable el escenario de congruencia política resultante, sobre todo en la gestión de los gobiernos locales y departamentales. En algunos casos, los gobiernos departamentales se enfrentarán a escenarios complejos en este sentido, sobre todo los gobernados por el FA. Por otro lado, pese al escaso número de municipios de un partido diferente en los departamentos nacionalistas (se ha reducido más todavía), es necesario remarcar que la

fragmentación interna del partido ha llevado a conflictos políticos entre sus propios Gobiernos municipales y departamentales, por ejemplo, los casos de Paso de los Toros en Tacuarembó y Sarandí Grande en Florida, que dejan en claro que la congruencia no está exenta de potenciales tensiones entre ambos niveles de gobierno. Esto demandará una mayor atención en estudios futuros sobre la política subnacional, ya sean dedicados al tipo de relaciones intergubernamentales, y no solo relaciones departamental-municipal, sino también nacional-municipal.

Por tanto, las líneas de investigación quedan planteadas para profundizar en los cambios que la nueva institucionalidad ha arrojado a la vida política local en Uruguay. Lo cierto es que, con diez años de presencia en la dinámica política, algunos resultados propuestos en este trabajo permiten destacar la importancia que están adquiriendo los municipios y dejan abiertas interrogantes a futuro: ¿se seguirá avanzando en la ampliación de la institucionalidad municipal? ¿Se seguirá fortaleciendo el histórico poderío político nacionalista en el interior del país? ¿Cómo puede repercutir esta situación a la hora de pensar en futuras elecciones nacionales? ¿Qué estrategias deben adoptar los otros partidos del sistema para reforzar su presencia en los municipios del interior del país? Pero, sobre todo, destaca la siguiente interrogante a futuro: ¿qué efectos produciría una separación de las elecciones municipales respecto a las departamentales?

Asimismo, y teniendo en cuenta cómo la desvinculación entre las elecciones nacionales y departamentales incrementó la importancia de los intendentes, es posible preguntarse: ¿pasaría lo mismo con las alcaldesas y los alcaldes en un escenario de desvinculación? ¿Y ante eventuales cambios en las reglas electorales que permitan el voto cruzado?

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Ascarrunz, Julio. 2021. *Uruguay: Elecciones Departamentales y Municipales 2020*. Ciudad de México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA). DOI: 10.6084/m9.figshare.17228171.v1
- Balladur, Edouard. 1983. “Les Deux Tentations”. *Le Monde*, Diciembre 10. <https://bit.ly/3MLOIeh>
- Bottinelli, Oscar. 1991. *El sistema electoral uruguayo. Descripción y análisis. (Working Paper N.º 3)*. Heidelberg: Instituto de Ciencia Política Heidelberg.
- Cardarello, Antonio. 2010. “Sistemas políticos locales en América Latina: un estudio comparado”. En *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica. Las bases formales de los procesos de gobernanza local*, editado por Daniel Cravacuore y Clemente Navarro Yáñez, 91-116. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cardarello, Antonio. 2011. “Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: Las elecciones municipales 2010 en Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1): 63–94.
- Cardarello, Antonio, Daniel Buquet, y Nicolás Schmidt. 2018. *Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional*. Montevideo: Presidencia de la República.
- Cardarello, Antonio, y Martín Freigedo. 2016. “El escenario subnacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1): 69–89.
- Cardarello, Antonio, y Ernesto Nieto. 2019. “Participación electoral en los municipios de Uruguay”. En *Descentralización en Uruguay, propuestas para avanzar en la agenda*, coordinado por Antonio Cardarello y Paula Ferla, 73–86. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.
- Cardarello, Antonio, y Gonzalo Puig Lombardi. En prensa. *El predominio departamental después de la alternancia*.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Došek, Tomáš. 2016. “Los caminos divergentes de los sistemas de partidos más institucionalizados: Chile, Costa Rica y Uruguay en perspectiva comparada”.

En *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 231-252. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Došek, Tomáš, y Flavia Freidenberg. 2013. “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición”. *Politai*, 4(7): 161–178.

Duverger, Maurice. 1957. *Los partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Gibson, Edward, y Julieta Suárez-Cao. 2010. “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina”. *Comparative Politics*, 43(1): 21–39.

Jones, Mark. 1999. “Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections”. *The Journal of Politics*, 61(1): 171–184.

Pérez, Verónica. 2021. *Mujeres en el territorio. Elecciones subnacionales Uruguay 2020*. Montevideo: ONU Mujeres.

Puig Lombardi, Gonzalo. 2021. “Treinta años del Frente Amplio en Montevideo: ‘de sorpresa a partido predominante’”. En *Radiografía política del territorio uruguayo. Elecciones departamentales y municipales 2020*, editado por Martín Freigedo y Antonio Cardarello, 39-69. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer.

Rae, Douglas. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

Reif, Karlheinz, y Hermann Schmitt. 1980. “Nueve elecciones nacionales de rango secundario: un marco conceptual para el análisis de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo”. *Revista de Estudios Políticos del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, (16): 7-58.

Sartori, Giovanni. 2016. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schmidt, Nicolás, Antonio Cardarello, y Diego Luján. 2020. Datos electorales de Uruguay 1918-2020. [R-package version 0.1.1.]. *Boreluy*. <https://nicolas-schmidt.github.io/Boreluy/>

Veneziano, Alicia. 2005. Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. *La descentralización participativa de Montevideo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

**Normativa**

Ley n.º 18.567, Ley de Descentralización y Participación Ciudadana<sup>17</sup>

Ley n.º 19.272, Ley de Descentralización y Participación Ciudadana

---

17 Aunque fue modificado posteriormente para el segundo ciclo municipal por la Ley n.º 19.272 en 2014 agregando una modificación sustantiva: la posibilidad de reelección inmediata.

ANEXOS

ANEXO I

Resultados de las Elecciones Municipales 2020 (%)

Municipios/Partido	PN	FA	PC	CA	PI	PERI	AP	PVA
Baltasar Brum	52,2	5,7	42	0	0	0	0	0
Bella Unión	54,4	40,8	4,8	0	0	0	0	0
Tomás Gomensoro	79,8	18,9	1,3	0	0	0	0	0
18 de Mayo	24,4	53,6	18,8	2,9	0	0	0,4	0
Aguas Corrientes	35,3	56,3	8,4	0	0	0	0	0
Atlántida	42,9	51,1	4,8	1,2	0	0	0	0
Barros Blancos	28,4	64,1	3,7	3,8	0	0	0	0
Canelones	26,7	60,7	8,5	3,5	0	0	0,6	0
Ciudad de la Costa	21,4	71,2	2,5	4,3	0	0	0,6	0
Colonia Nicolich	25,3	70,1	1	3,6	0	0	0	0
Empalme Olmos	26,3	67,7	2,7	3,2	0	0	0	0
La Floresta	41,4	48,9	7,3	2,5	0	0	0	0
La Paz	23,5	72,4	2,6	1,6	0	0	0	0
Las Piedras	36	56,8	4,6	2,4	0	0	0,2	0
Los Cerrillos	43,3	46,5	3,6	6,6	0	0	0	0
Migues	74,8	23,6	1,6	0	0	0	0	0
Montes	57	41,3	0	1,7	0	0	0	0
Pando	41,6	49,9	6	2,2	0	0	0,3	0
Parque del Plata	39,9	53,7	1,6	3,3	0	0	1,4	0



Municipios/Partido	PN	FA	PC	CA	PI	PERI	AP	PVA
Paso Carrasco	27,2	65,1	1,3	3,3	0	0	1,4	1,7
Progreso	22	69,3	5,8	2,8	0	0	0	0
Salinas	30,3	62,1	3,3	3,6	0	0	0,7	0
San Antonio	68,2	25	6,8	0	0	0	0	0
San Bautista	57,5	19,1	23,4	0	0	0	0	0
San Jacinto	72,3	19,2	8,5	0	0	0	0	0
San Ramón	58,8	22,9	15,8	2,6	0	0	0	0
Santa Lucía	36,9	58,7	3,7	0,8	0	0	0	0
Santa Rosa	26,7	45,8	27,5	0	0	0	0	0
Sauce	47,1	36,4	14,6	0,9	0	0	0,9	0
Soca	43,4	18,6	35,7	2,2	0	0	0	0
Suárez	35,9	55,5	4,7	3,5	0	0	0,4	0
Tala	49	28,2	20,5	2,3	0	0	0	0
Toledo	24,2	53,7	8,7	13,3	0	0	0	0
Aceguá	96,3	3,7	0	0	0	0	0	0
Arbolito	96,9	3,1	0	0	0	0	0	0
Arévalo	100	0	0	0	0	0	0	0
Bañado de Medina	97,9	2,1	0	0	0	0	0	0
Centurión	96,9	3,1	0	0	0	0	0	0
Cerro de las Cuentas	92,5	7,5	0	0	0	0	0	0
Fraille Muerto	92,5	7,5	0	0	0	0	0	0
Isidoro Noblía	84,7	12,6	2,8	0	0	0	0	0
Las Cañas	90,5	9,5	0	0	0	0	0	0

Plácido Rosas	52,7	47,3	0	0	0	0	0	0	0	0
Quebracho	95,2	4,8	0	0	0	0	0	0	0	0
Ramón Trigo	95,6	4,4	0	0	0	0	0	0	0	0
Río Branco	93,7	5,2	1,1	0	0	0	0	0	0	0
Tres Islas	98	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Tupambaé	97,3	2,7	0	0	0	0	0	0	0	0
Carmelo	57	39	3,5	0	0	0	0	0	0,4	0
Colonia Miguelete	71,9	6,1	22	0	0	0	0	0	0	0
Colonia Valdense	61,8	24,3	14	0	0	0	0	0	0	0
Florencio Sánchez	78,4	16,5	5,2	0	0	0	0	0	0	0
Juan L. Lacaze	39	56,7	3,2	0	0	0	0	0	1,1	0
La Paz	66,1	16,5	17,4	0	0	0	0	0	0	0
Nueva Helvecia	52,3	35,3	12,4	0	0	0	0	0	0	0
Nueva Palmira	64,8	29	5,6	0	0	0	0	0	0,5	0
Ombúes de Lavalle	71,9	23	5,1	0	0	0	0	0	0	0
Rosario	63,7	32,8	3,5	0	0	0	0	0	0	0
Tarariras	66,1	26,8	7,1	0	0	0	0	0	0	0
Sarandí del Yí	81,1	12	3,2	2,3	0	0	0	0	1,4	0
Villa del Carmen	72,4	4,5	12,4	10,7	0	0	0	0	0,1	0
Casupá	82,2	9,1	8,7	0	0	0	0	0	0	0
Fray Marcos	76,2	16,1	7,7	0	0	0	0	0	0	0
Sarandí Grande	75,6	17,4	5,7	1,2	0	0	0	0	0	0
Ismael Cortinas	93,2	2,6	4,2	0	0	0	0	0	0	0
José Batlle y Ordóñez	82,9	9,5	6,3	1,3	0	0	0	0	0	0



Municipios/Partido	PN	FA	PC	CA	PI	PERI	AP	PVA
José Pedro Varela	75,9	10,8	7,9	5,4	0	0	0	0
Mariscal	72,7	4,8	14,9	7,5	0	0	0	0
Solís de Mataojo	73,5	18,8	3,3	4,4	0	0	0	0
Aiguá	57,7	5,3	31,4	5,6	0	0	0	0
Garzón	86,9	12,2	0,5	0,5	0	0	0	0
Maldonado	69,2	24	4,8	1,8	0	0	0,2	0
Pan de Azúcar	62,6	30,7	4,3	2,5	0	0	0	0
Piriápolis	47,2	43,5	8,3	0,7	0	0	0,2	0
Punta del Este	75,7	13	8,3	3	0	0	0	0
San Carlos	57,4	34,4	3,3	1,9	0	0	3	0
Solís Grande	78,5	20,5	0,4	0,6	0	0	0	0
Municipio A	0	67,3	0	0	30,7	0	0,9	1,1
Municipio B	0	52,5	0	0	46,8	0	0,7	0
Municipio C	0	53,1	0	0	46,3	0	0,6	0
Municipio CH	0	35,4	0	0	64,2	0	0,4	0
Municipio D	0	50,9	0	0	48,4	0	0,7	0
Municipio E	0	41,5	0	0	58,1	0	0,4	0
Municipio F	0	46,4	0	0	53	0	0,6	0
Municipio G	0	57,6	0	0	41,6	0	0,8	0
Chapicuy	80,1	9,1	10,8	0	0	0	0	0
Guichón	51,9	11,6	34,1	0	0	2,5	0	0
Lorenzo Geyres	72,5	27,5	0	0	0	0	0	0
Piedras Coloradas	79,7	17,9	2,4	0	0	0	0	0

↑	Porvenir	72	20,2	7,9	0	0	0	0	0	0
	Quebracho	49,2	24,8	26	0	0	0	0	0	0
	Tambores	77,8	14,9	7,2	0	0	0	0	0	0
	Nuevo Berlín	58,4	32,5	4,2	4,8	0	0	0	0	0
	San Javier	62,2	29,7	8,2	0	0	0	0	0	0
	Young	47,3	41,1	10,5	1,1	0	0	0	0	0
	Castillos	54	41,6	4,4	0	0	0	0	0	0
	Chuy	56,7	38	4,6	0	0	0	0	0	0,7
	La Paloma	42,1	53,2	4,7	0	0	0	0	0	0
	Lascano	49,7	40	10,3	0	0	0	0	0	0
	Minas de Corrales	37,1	4,3	56,5	2,1	0	0	0	0	0
	Tranqueras	21,3	2,5	74,5	1,7	0	0	0	0	0
	Vichadero	70,8	2	25,8	1,4	0	0	0	0	0
	Colonia Lavalleja	42,2	27,1	30,7	0	0	0	0	0	0
	Maraño	32	41	27	0	0	0	0	0	0
	Pueblo Belén	17,6	44,2	38,2	0	0	0	0	0	0
	Pueblo Rincón de Valentín	22,3	49,7	28	0	0	0	0	0	0
	Pueblo San Antonio	25,8	33,7	40,5	0	0	0	0	0	0
	Villa Constitución	19,1	49,1	31,7	0	0	0	0	0	0
	Ciudad del Plata	48,4	48,1	1,2	1,7	0	0	0	0,6	0
	Ecilda Paullier	81,4	9,7	5,8	1,9	1,3	0	0	0	0
	Libertad	66,5	26,9	5,1	1,5	0	0	0	0	0
	Rodríguez	75,8	21,7	1,8	0,7	0	0	0	0	0
	Cardona	64,2	23,7	10,9	1,2	0	0	0	0	0
										↑

Municipios/Partido	PN	FA	PC	CA	PI	PERI	AP	PVA
Dolores	68,5	18,7	10,1	2,7	0	0	0	0
José Enrique Rodó	76,7	18,3	4,4	0,6	0	0	0	0
Palmitas	71,9	7,8	20,3	0	0	0	0	0
Ansina	83,4	4,4	8,7	3,5	0	0	0	0
Paso de los Toros	51	27,6	4	17,4	0	0	0	0
San Gregorio de Polanco	79,6	11,5	6,3	2,6	0	0	0	0
Cerro Chato	67,6	32,4	0	0	0	0	0	0
General Enrique Martínez	93,2	6,8	0	0	0	0	0	0
Rincón	92,3	7,7	0	0	0	0	0	0
Santa Clara Olimar	92,3	6,6	1,1	0	0	0	0	0
Vergara	90,9	9,1	0	0	0	0	0	0
Villa Sara	83,1	15	1,9	0	0	0	0	0

Elaboración propia con base en datos de Schmidt *et al.* (2020)

---

[Sobre los autores]

#### ANTONIO CARDARELLO

Doctor en Ciencia Política por la Universidade Federal do Río Grande do Sul (UFRGS, Brasil). Docente e investigador del Departamento de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales -Universidad de la República).

#### GONZALO PUIG

Doctorando en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales UDELAR y magíster en Ciencias Sociales por la Universidad de París.

#### LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.





# La oscilante (in)capacidad de la oposición venezolana en la disputa por el poder subnacional (2008-2022)

MARYHEN JIMÉNEZ

<maryhen.jimenezmorales@area.ox.ac.uk>

University of Oxford

Inglaterra

ORCID: 0000-0002-8681-961X

STEFANIA VITALE

<svitale@gmail.com>

Universidad Central

Venezuela

ORCID: 0000-0002-5484-6816

JUAN MANUEL TRAK

<jmtrak@gmail.com>

Investigador Independiente

México

ORCID: 0000-0002-7920-0720

GUILLERMO TELL AVELEDO

<gaveledo@unimet.edu.ve>

Universidad Metropolitana

Venezuela

ORCID: 0000-0002-2645-8293

[Resumen] Pese a la heterogeneidad en su composición y en las diversas estrategias políticas —institucionales y extrainstitucionales—, la oposición partidista en Venezuela ha movilizado a la población, tanto a nivel nacional como subnacional, para disputar el poder al chavismo. El terreno subnacional ha representado una instancia clave para este propósito. Los partidos de oposición han empleado estrategias que, en ocasiones, los han acercado a propiciar mayores derrotas electorales al chavismo a nivel subnacional, demostrando un potencial clave en términos de votos, pero que aún no se ha traducido en un mayor número de gobernaciones a su favor.

¿Qué explica el pobre desempeño de la oposición venezolana a nivel subnacional pese a su alto potencial? Para responder esta pregunta, este artículo analiza las oposiciones a partir de los datos electorales a nivel subnacional de 2008 a 2021. Esto pasa por estudiar dos dimensiones del sistema de partidos: fragmentación y competencia. Para esto, proponemos el Índice de Competitividad Electoral Opositora, que sirve para observar el efecto de la (des)coordinación versus su potencial a nivel subnacional. Los datos evidencian que la descoordinación opositora coadyuvó a mitigar la pérdida de apoyo popular al chavismo, al hacerse este último de la mayoría de las gobernaciones.

[Palabras clave] Oposición, autoritarismo, elecciones regionales, Venezuela.

[Title] The oscillating (in)capacity of the Venezuelan opposition in the dispute for subnational power (2008-2022)

[Abstract] Despite the heterogeneity in its composition and diverse political strategies —institutional and extra-institutional—, the partisan opposition in Venezuela has mobilized the population, both at the national and subnational levels, to dispute power against chavismo. The subnational arena has represented a key instance for this purpose. Opposition parties have employed strategies that, at times, have brought them closer to propitiating greater electoral defeats to chavismo at the subnational level, demonstrating a key potential in terms of votes, but which has not yet translated into a greater number of governorships in their favor.

What explains the poor performance of the Venezuelan opposition at the subnational level despite its high potential? To answer this question, this article analyzes the competitors based on electoral data at the subnational level between 2008 and 2021. This analysis involves studying two dimensions of the party system: fragmentation and competition. It proposes the Opposition Electoral Competitiveness Index, which serves to observe the effect of (dis)coordination versus its potential at the subnational level. The data shows that opposition discoordination contributed to mitigating the loss of popular support for chavismo, as the latter won the majority of governorships.

[Keywords] Opposition, authoritarianism, regional elections, Venezuela.

[Recibido] 10/04/22 y [Aceptado] 05/05/22

JIMÉNEZ, Maryhen, Stefania VITALE, Juan Manuel TRAK, Y Guillermo Tell AVELEDO. 2022. “La oscilante (in)capacidad de la oposición venezolana en la disputa por el poder subnacional (2008-2022)”. *Elecciones* (enero-junio), 21(23): 125-160. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n23.04

## 1. INTRODUCCIÓN

¿Es el chavismo un movimiento político invencible?, ¿o es la oposición venezolana incapaz? Los resultados electorales de los últimos veinticuatro años en Venezuela y la narrativa política contemporánea sobre el conflicto parecen sellar en piedra la hegemonía del chavismo en el poder y el desplazamiento prolongado de cualquier otro grupo político. Si bien es cierto que el movimiento fundado por Hugo Chávez ha logrado victorias abrumadoras en todos los niveles de gobierno, en ocasiones, la oposición ha mostrado capacidad para disputarlo.

De hecho, pese a la heterogeneidad en su composición, y diversas estrategias políticas, institucionales y extrainstitucionales empleadas a lo largo del tiempo, varios grupos opositores han aprovechado las oportunidades para movilizar a la población venezolana a su favor, tanto a nivel nacional como subnacional. Por ejemplo, de 2002 a 2004, Chávez se enfrentó a movilizaciones masivas, una ola de huelgas, un paro petrolero y un golpe de Estado que logró removerlo por tres días de la Presidencia. Luego, los estudios de opinión del referéndum revocatorio para 2004 no le favorecieron en un principio. En 2007, la ciudadanía se movilizó en rechazo al referéndum consultivo y al cierre del canal de televisión RCTV. En 2010, a pesar de ser ya un régimen autoritario competitivo, la oposición venezolana ganó el voto popular en las elecciones legislativas, aunque el sistema electoral favoreció al Gobierno en la distribución de los escaños.

Henrique Capriles, bajo la estrategia electoral de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), logró reducir la brecha en términos de votos obtenidos por cada bloque en las elecciones presidenciales de 2012 contra Chávez y en 2013 contra Nicolás Maduro. La disputa por el poder al chavismo mediante diferentes vías tampoco ha cesado durante los mandatos de Maduro, entre hitos de protestas (2014, 2017 y 2019), un intento de golpe de Estado (2019) y en elecciones para distintos cargos políticos (2013, 2015, 2018 y 2021). Durante esta última etapa, la coalición opositora MUD ganó más de dos tercios de los escaños en la Asamblea Nacional en los comicios de 2015.

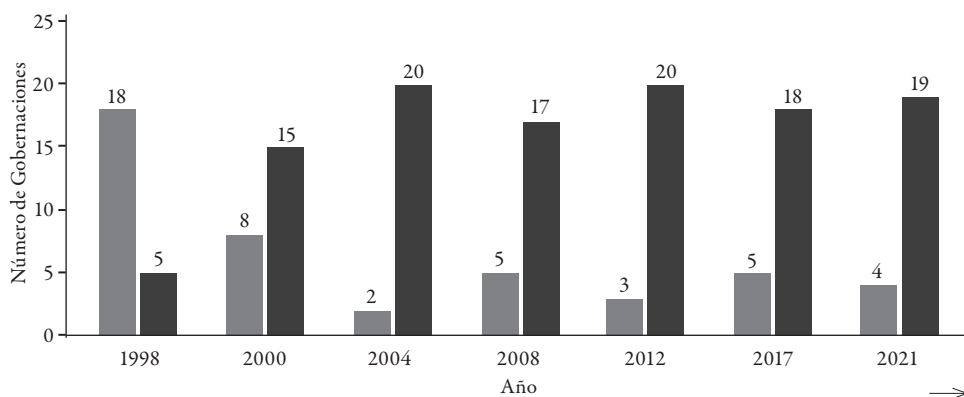
El terreno subnacional también ha constituido para la oposición un tablero clave para reunir capital político. Desde que se inició la descentralización política en 1989, los gobernadores han sido actores centrales dentro del sistema político. Por lo tanto, la disputa del poder regional entre fuerzas políticas ha sido relevante. No en vano, en el curso de la autocratización venezolana, el

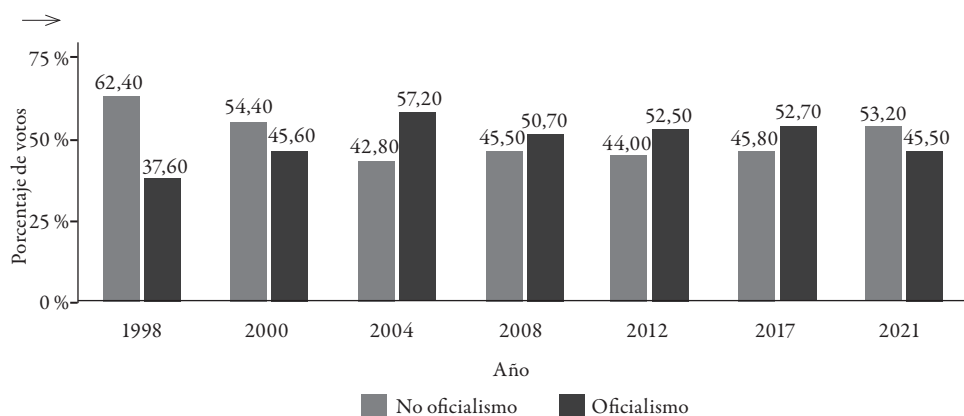
chavismo ha implementado acciones para centralizar el poder (MASCAREÑO 2004; RACHADELL 2006; MANZANO *ET AL.* 2012; RANGEL 2017), bajo la “nueva geometría del poder”, aunque sin cerrar el sistema político subnacional por completo (GONZÁLEZ Y VITALE 2022), a pesar de haber evidenciado que tiene un techo electoral (JIMÉNEZ 2022).

El Gráfico 1 muestra que el chavismo parece haber dejado atrás su máxima capacidad electoral en términos de voto popular a nivel subnacional, registrando un mínimo en 2021. El bloque chavista, de hecho, contabilizó una proporción menor de los votos populares que los partidos de oposición en conjunto, 3.719.133 (45 % del total de votos) versus 4.515.043 (55 % del total de votos), respectivamente, en 2021. Por otro lado, observamos que, pese a esa pérdida neta del voto popular, ayudado por el sistema electoral de carácter mayoritario, y sus tácticas de represión y cooptación, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) ha conservado el mayor número de gobernaciones. En el campo no-chavista ocurre lo contrario (Gráfico 1). Vemos un desempeño poco competitivo de este bloque, a pesar de contar con un crecimiento en relación con el voto popular. Cabe destacar que los adversarios del chavismo no han logrado ganar más de ocho gobernaciones de veintitrés cargos en una misma elección desde 2000; el bloque no-chavista no pudo aprovechar su potencial, reflejado nuevamente en el caudal de votos populares en 2021, al ganar cuatro de veintitrés gobernaciones. El chavismo, en cambio, mostró de nuevo su alto nivel de competitividad electoral al hacerse con el resto, con una proporción menor de votos.

GRÁFICO 1

## Número de gobernaciones vs. voto popular regional





Cálculos propios basados en datos del Consejo Nacional Electoral (CNE)

Ante este panorama, nos preguntamos por qué la oposición no ha logrado capitalizar su potencial político a nivel subnacional. Este trabajo brinda una respuesta más allá de las obvias ventajas que obtiene el partido de Gobierno en el marco de un contexto autoritario. Para ello, analizamos el comportamiento electoral subnacional de los diferentes grupos que adversan al oficialismo, junto a una serie de indicadores complementarios para explicar, de forma alternativa, la falta de competitividad de la oposición en el terreno electoral subnacional, sin dejar de evidenciar las restricciones estructurales y aquellas variables que impone la competencia con actores del chavismo.

A partir del análisis de la correlación de fuerzas de los dos bloques políticos desde 2008 hasta 2021, argumentamos que el éxito relativo de una oposición partidista está condicionado por el tipo de estrategia que emprende y la capacidad que tiene para ejecutarla. Lo esencial no es si una oposición participa o se abstiene, sino cómo participa y/o se abstiene. La evidencia empírica sugiere que no es la participación o abstención la que impacta en la (in)capacidad de la oposición venezolana, sino la descoordinación estratégica. La falta de coordinación, como demostraremos, ha sido un factor que ha incidido negativamente en la maximización de su potencial y, por lo tanto, ha impuesto un alto costo que se ha traducido en un pobre desempeño electoral a nivel subnacional.

El artículo está organizado de la siguiente manera: primero, discutimos los dilemas estratégicos que enfrentan las oposiciones en regímenes autoritarios. Después, presentamos el contexto autoritario venezolano, e introducimos algunos indicadores asociados a la competitividad y número efectivo de candidatos

subnacionales, así como el Índice de Competitividad Electoral Opositora (ICEO) que proponemos para abordar nuestro argumento. Concluimos señalando futuras áreas de investigación a partir de los hallazgos que encontramos desde el caso venezolano.

## 2. DILEMAS OPOSITORES EN CONTEXTOS AUTORITARIOS

Los dilemas a los cuales se enfrentan las oposiciones en autocracias tienen varios orígenes.<sup>1</sup> Un tipo de dilema suele ser impuesto directamente por el contexto autoritario, debido a los riesgos inherentes que acarrea la decisión de enfrentarse a ese tipo de régimen. La participación en elecciones es una forma de hacerle frente a los autócratas, sobre todo en autoritarismos contemporáneos, que, a diferencia de los del pasado, son proclives a permitir la celebración de elecciones, aunque no estén dispuestos a perderlas. Más bien, las autocracias modernas utilizan las elecciones para intentar mantenerse en el poder (LEVITSKY Y WAY 2010).

Aun así, las oposiciones tienen un espacio de participación en estos regímenes. Los autócratas han aprendido a valorar el beneficio de los elementos de la democracia y los combinan con el ejercicio autoritario del poder (DIAMOND 2002). Más específicamente, este tipo de autocracias pasan a calificar como regímenes autoritarios electorales, de acuerdo con Levitsky y Way (2011), porque celebran elecciones sin incurrir en fraudes masivos para “ganarlas”, aunque tienen lugar en un contexto de alta incertidumbre en el cual quienes gobiernan violan reglas institucionales de manera amplia y frecuente.

Existe una serie de alicientes enumerados por Gandhi y Reuter (2013) que llevan a las autocracias a aceptar la organización de eventos electorales; estos son validación de la propia legitimidad de la autocracia, cesión ante presiones de la comunidad internacional, recolección de información de sus seguidores y opositores, demostración de dominio, y mitigación o cooptación de sus oponentes. Si bien estos incentivos llevan a las y los autócratas a permitir la competencia electoral, por otro lado, la disuaden con un buen número de artificios. Para asegurar una maximización de réditos electorales, las y los autócratas tienen al alcance una serie de herramientas para crear profundas desventajas a la oposición en elecciones (ALVAREZ, HALL Y HYDE 2008; LEHOUCQ 2003;

---

1 En este artículo nos enfocaremos mayormente en las oposiciones partidistas.

MAGALONI 2006). Como dice Schedler (2002), existe un “menú de manipulación” compuesto por abusos generales en el uso de los recursos estatales, la distribución de beneficios selectivos a políticos y/o votantes, control sobre la información, imposición de reglas electorales que impiden candidaturas opositoras, manejo casi de monopolio de la cobertura de los medios, aun permitiendo cierto grado de prensa independiente, y, en última instancia, si todo lo anterior falla, el uso de represión o fraude (SCHEDLER 2002).

Una combinación entre incentivos para permitir elecciones y el uso de elementos de manipulación permite a los sistemas autocráticos conseguir victorias abrumadoras que sirven para enviar señales a varias audiencias: a) a sus propios miembros, de que la oposición es insustancial (GANDHI Y LUST-OKAR 2009); b) a las propias oposiciones, para desestimular futuras participaciones, y c) a los votantes, para convencerles de que no existen alternativas.

Visto que las autocracias suelen abrirse a la celebración de elecciones bajo su misma lógica de preservación del poder (KNUTSEN, HÅVARD Y TORE 2017), las oposiciones se enfrentan a una serie de dilemas a la hora de tomar decisiones sobre participar electoralmente y, en el caso de hacerlo, cómo y en cuáles comicios. A estos dilemas se suman otros que se derivan de la naturaleza de estos grupos políticos. Por ejemplo se debe tomar en consideración el tipo de sistema de partidos —bipartidista, multipartidista—, características consustanciales a los partidos —centralizados, descentralizados, nacionales, subnacionales, tipos de ideologías, identidades, intereses— así como el tipo de sistema electoral —proporcional, mayoritario, mixto—, que es un determinante clave, precisamente, del tipo de sistema de partidos (BUNCE Y WOLCHIK 2011). Las características de los partidos y grupos políticos influyen en el cálculo político de las oposiciones al momento de tomar decisiones fundamentales, en cuanto a ejercer o no la investidura de oposición, en las formas estratégicas de cómo oponerse y respecto a los espacios.

## 2.1. Oponerse vs. salirse

Es común pensar que los grupos adversos a regímenes autoritarios actuarán de forma permanente e invariable en el tiempo en la disputa por el poder. Se suele presumir que, si bien existen personas, grupos, organizaciones sociales, partidos políticos y coaliciones de partidos que de manera inmóvil se oponen a autocracias,

la voluntad de “operativizar” esa oposición y disputa por el poder es invariable en el tiempo y se materializa a costos casi inexistentes. Lo cierto es que la voluntad de tomar acciones políticas opositoras al autoritarismo está estrechamente vinculada a una estructura de incentivos. De hecho, los grupos políticos que se oponen a un gobierno no democrático, ya sea que provengan del sistema anterior al establecimiento del régimen autoritario, o que han mutado y/u operado ya dentro del sistema autocrático, se enfrentan constantemente a un macrodilema clave, el de seguir, o no, en las filas de lucha por hacerse con el poder.

Las oposiciones habitualmente incurren en el cálculo del costo-beneficio inherente a los dilemas relacionados con esa disputa del poder en alguno o todos los niveles de gobierno. Esta matemática cobra mayor importancia en contextos autoritarios, puesto que estos cálculos sirven para tomar decisiones clave en los respectivos niveles de riesgos individuales y colectivos que impliquen una lucha política bajo un régimen autocrático. Es decir, grupos opositores en estos contextos pueden recoger filas y replegarse con respecto a su objetivo de hacerse con el poder a quienes ejercen el autoritarismo o, más bien, apelar al alcance de objetivos políticos de una forma más sistemática en el tiempo. Grupos y partidos opositores en contextos autoritarios que sí muestran mayor ambición intentarán cambiar el *statu quo* en algún grado, desde emprender una lucha por reformas políticas, sociales y/o económicas, disputas del poder en alguno o todos los niveles de gobierno y/o perseguir objetivos más altos en la escala, como la democratización del sistema.

Mientras algunos grupos y partidos de oposición optan por rutas graduales e institucionales para alcanzar la liberalización y/o democratización, otros se decantan por mecanismos extrainstitucionales y maximalistas para alcanzar el mismo fin (GAMBOA 2017). Existen otros actores, por el contrario, que, a pesar de llamarse oficialmente oposición, no están interesados en desalojar a las élites autoritarias del poder. Estos grupos y partidos son sensibles a ser cooptados y/o preferir una estrategia netamente minimalista que apunte, en promedio, a objetivos menos ambiciosos como, por ejemplo, optar por cargos de elección pública e intentar implementar mejoras dentro del sistema político, es decir, sin cuestionar significativamente el conjunto de reglas e instituciones autoritarias. Por lo tanto, sus estrategias y discursos suelen ser complacientes con el régimen autoritario, aunque la cooptación por parte de los autócratas tiene sus limitaciones (HABER 2006; MAGALONI 2010).

## 2.2. (DES)COORDINARSE

Un peldaño en el dilema de la acción colectiva opositora en contextos no-democráticos se presenta cuando los grupos políticos deben decidir cómo operar en conjunto para maximizar las probabilidades de concreción de sus objetivos políticos. Los estudios comparados han demostrado la alta utilidad y efectividad de la coordinación entre adversarias y adversarios a un régimen autoritario, tanto para una posible liberalización como democratización (BUNCE Y WOLCHICK 2011; HOWARD Y ROESSLER 2006).

Como se explicó anteriormente, los dilemas opositores ocurren en distintas arenas. Por ejemplo, como señala Jiménez (2021), los partidos tienen intereses y objetivos que deben atender en paralelo, y que pueden abarcar desde la formación de su base partidista, reclutamiento de activistas y líderes o programa ideológico, hasta el crecimiento de su movimiento. Igualmente, mientras desarrollan su agenda política individual, los partidos también evalúan la necesidad y tipo de una posible coordinación con sus pares. Al mismo tiempo, tienen que diseñar mecanismos de toma de decisiones y formación de estrategias colectivas, si deciden formar un frente. En contextos no-democráticos, ese proceso de formación de estrategias se ve condicionado por las circunstancias en el cual se insertan. En otras palabras, las estrategias, objetivos e incentivos para la (des)coordinación pueden variar en función del conjunto de oportunidades disponibles en un momento dado. Una pregunta central es cómo entender estas luchas que giran en torno al tipo de coordinación, ya sea formal o informal (JIMÉNEZ 2021).

Como se mostrará en la siguiente sección, diversos hallazgos demuestran que la descoordinación de la oposición conlleva un alto costo. Dicho de otra forma, pese a un alto potencial de desempeño competitivo, una oposición fragmentada perderá frente a un régimen autoritario. Esto se demuestra en los siguientes casos de estudio:

- a) Dilemas de las oposiciones en las elecciones subnacionales de 2008-2021
- b) Federalismo y la revolución bolivariana

Toda consideración sobre las elecciones regionales en Venezuela debe incluirse dentro del contexto de la peculiar interacción entre el federalismo y la revolución bolivariana, y el rol de los gobiernos locales y regionales dentro del sistema político en general.

El ascenso al poder de Hugo Chávez en 1999 pareció retar la expectativa de las reformas modernizadoras de finales de la década de 1980, que la democracia asumiría la descentralización administrativa y la elección de gobiernos locales y regionales, aunque en un contexto de fragmentación del sistema de partidos y con baja participación del electorado. El chavismo tenía una visión claramente crítica del proceso de descentralización, considerándolo un mecanismo de fragmentación territorial derivado de reformas neoliberales que implantaba un desorden en las relaciones entre la federación y sus estados miembros y que aumentaba el número de funcionarios públicos.

Pese a esto, la Constitución de 1999 definió la República como “un Estado federal descentralizado” regido “por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad” (art. 4). Además, la Constitución agregó que la “descentralización (...) debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población” (art. 158), estableciendo la elección de alcaldesas, alcaldes, gobernadoras y gobernadores de manera directa por primera vez en la historia, aunque esto no ha sido desarrollado desde el inicio de la aplicación del texto constitucional (BREWER-CARÍAS 2007). No solo se evitó desarrollar instituciones proclives al federalismo en la Constitución, sino que se propició, *ex post*, un proceso de recentralización del poder, con el vaciamiento de las competencias administrativas, fiscales y políticas regionales: la reducción de la autonomía fiscal y administrativa —disminución de los recursos y competencias transferidos a gobernaciones y alcaldías—, uso de fondos y presupuestos paralelos, así como la proliferación de distintas instancias paralelas de ejecución de gasto (consejos comunales y protectorados). Vale destacar que Chávez creó, después de 2006, los consejos comunales como espacios de participación a nivel hiperlocal en conexión directa con el Ejecutivo Nacional, con lo que el partido de Gobierno tenía incidencia en estos “grupos sociales” que ejercían “directamente la gestión de las políticas públicas (...) de las comunidades”, sin atención a las divisiones político-administrativas o a los vaivenes de la política electoral. Otra instancia que se suma son las figuras subnacionales paralelas, los “protectorados”, promovidos en el régimen de Maduro

para contrarrestar las funciones de las gobernaciones en manos de la oposición, por una suerte de comisarios del poder central no electos en estados cuya gobernadora electa o gobernador electo proviene de las filas del bloque opositor, y el protector designado es el *front runner* de la elección, perteneciente a las filas del partido de Gobierno PSUV (ARELLANO 2021).

Este esquema de recentralización fue promovido al concebir el chavismo, a través de su proyecto de revolución bolivariana, una “nueva geometría del poder”, lo que implicó de entrada una posición ideológica contraria al federalismo, en tanto que este era una manifestación de la democracia representativa. Tal propósito se vio, además, alentado por la percepción de que los Gobiernos subnacionales podían servir, en algunos casos notorios, como bastiones de liderazgo opositor. Pese a que los partidos del chavismo obtuvieron consistentemente mayorías en las elecciones regionales y municipales, los espacios dominados por la oposición eran tenidos como focos de acciones contrarias y hasta desestabilizadoras del poder central. Los candidatos presidenciales principales de la oposición han sido exgobernadores: Francisco Arias Cárdenas (2000), Manuel Rosales (2006), Henrique Capriles (2012 y 2013) y Henry Falcón (2018).

### 3. RESULTADOS ELECTORALES Y ESTRATEGIAS A NIVEL SUBNACIONAL (2008-2021)

De 1998 a 2012, el chavismo buscó legitimidad como fuerza política en el poder a través de innumerables victorias electorales, al tiempo que fue ejerciendo el control de las instituciones democráticas, incurriendo en prácticas autoritarias. Una vez que Maduro asumió el poder, el país transitó hacia un autoritarismo (electoral) que se consolidó en el tiempo.

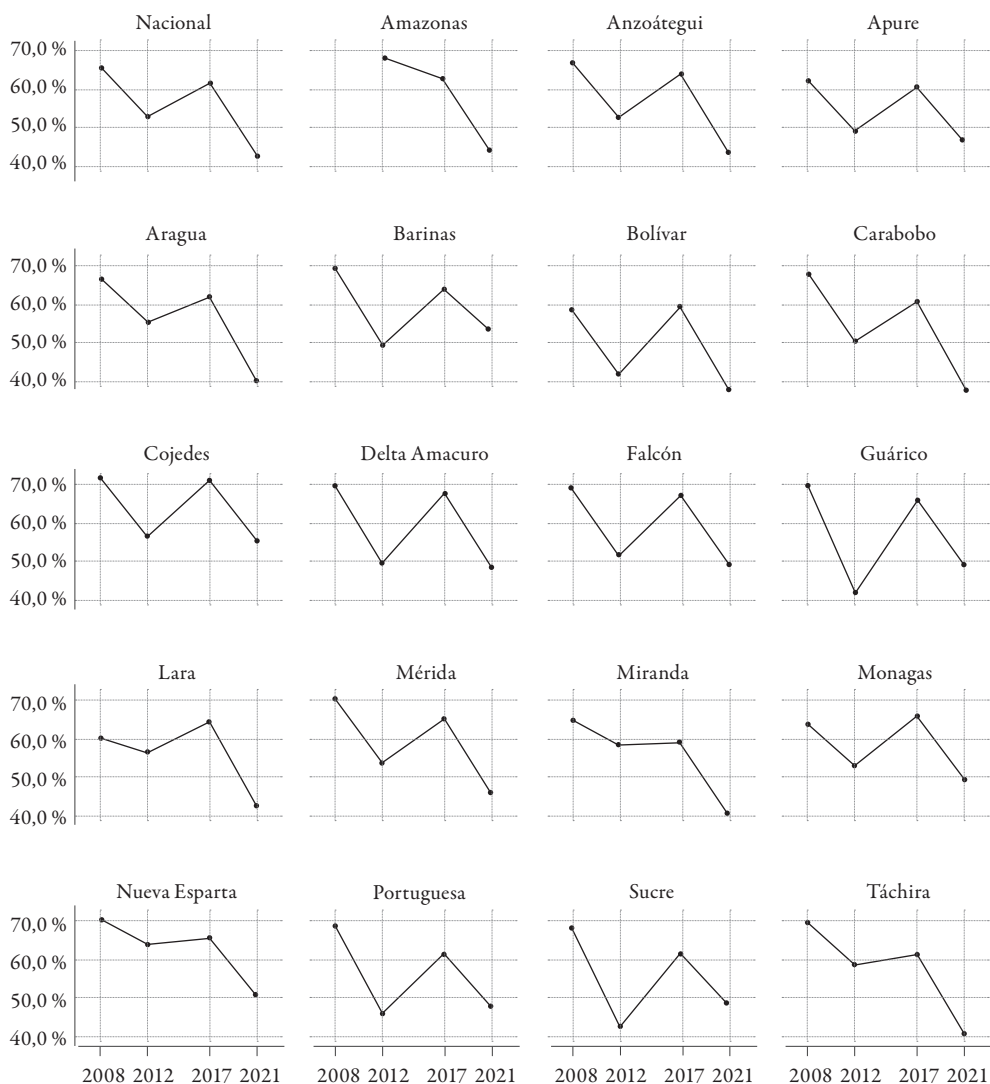
Los dilemas a los cuales se han enfrentado las oposiciones en Venezuela no pueden ser subestimados a la luz del contingente de prácticas discrecionales del chavismo. Entre estas destacaban: la manipulación de los lapsos constitucionales, irregularidades en centros electorales en los días de votación, coerción y coacción a los votantes y testigos electorales o partidos, acceso diferenciado a medios de comunicación durante la campaña, uso parcializado de recursos públicos, vulneración del secreto del voto (CORRALES 2020), represión ejercida entre inhabilitaciones políticas, amenazas de diversa índole y represión física a

funcionarios públicos y/o (potenciales) candidatos (JIMÉNEZ 2021). Dilemas de mayor envergadura surgieron en la medida en que se iban superando estas prácticas por otras más sofisticadas. Los efectos del autoritarismo electoral en la toma de decisiones de la oposición y participación electoral tomaron tiempo para surtir efecto. Evidentemente, estos dilemas deben ser dimensionados, *a priori*, por el carácter de la elección, por las diferencias entre intereses políticos generales subyacentes en unas elecciones presidenciales y el “elevado componente local, proclive al particularismo y la fragmentación” de unas elecciones subnacionales (ROMERO 2021).

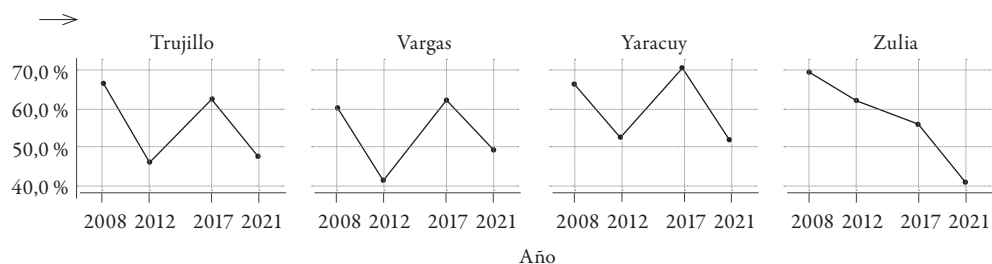
La participación electoral general ha sido, en promedio, alta durante la era del chavismo; sin embargo, lo llamativo es que, en particular, la participación a nivel subnacional también fue relativamente alta, al ubicarse en más del 60 % de 2008 a 2017 (Gráfico 2), aunque con un declive intermedio en 2012, con 53 %. La abstención en los comicios subnacionales de 2021 mostró, en cambio, el efecto de la desafección política de la población, puesto que la participación cayó a 43 %. Al ser discriminada por estados, se observa una disminución significativa en la que destaca el caso del estado Bolívar, con una caída de 20 %. En el nivel de abstención de 2021, parecen confluír diferentes factores estructurales y coyunturales: a) vinculados al propio autoritarismo electoral por el seciente manejo arbitrario (TRAK 2020), b) migración masiva (PENFOLD 2017), c) las estrategias políticas de boicot de los bloques tradicionales de oposición en las municipales 2017, presidenciales 2018, parlamentarias 2020, y d) inconsistente coordinación (JIMÉNEZ 2022).

GRÁFICO 2

Porcentaje de participación en las Elecciones Regionales 2008-2021  
según estado<sup>2</sup>



<sup>2</sup> Para el análisis y visualización de los datos se usó el lenguaje y ambiente de programación R (R CORE TEAM 2021) y la librería *tidyverse* (WICKHAM ET. AL. 2019).



Elaboración propia a partir de datos del CNE<sup>3</sup>

Para la oposición, los intereses políticos generales en juego en una elección presidencial y parcialmente en legislativas primaron sobre los intereses diferenciados de las regiones. Su mejor desempeño fue, de hecho, en las elecciones parlamentarias de 2010 y 2015 (TRAK 2016, 2018), tras coordinarse de manera formal (JIMÉNEZ 2021).

A nivel subnacional, la oposición venía de lograr importantes números en 1998 y 2000, diecinueve y siete gobernaciones, compitiendo de forma fragmentada. No obstante, también es cierto que, para aquellos años, el chavismo no se había terminado de compactar ni dejó de mostrar la plenitud de su tendencia autoritaria, así como tampoco contaba con el caudal de los ingresos fiscales petroleros. En la medida en que estos se consolidaron, los dilemas estratégicos de partidos y grupos de oposición que surgieron fueron más complejos y giraron en torno a opciones distantes entre sí, reformistas y moderadas o de carácter maximalista, desde boicot electoral hasta la creación de un Gobierno paralelo.

Lo cierto es que el resultado general a nivel subnacional no es alentador para la oposición, a juzgar por la correlación de fuerzas (Gráfico 3). Para 2008, ya los partidos apenas habían diseñado una estructura en el seno del cual operar conjuntamente. Ahora, esta elección de 2008 no puede analizarse sin tener en cuenta la derrota del oficialismo en el referéndum constitucional de 2007, que motivó la generación de dos incentivos críticos para asegurarse la victoria, sobre todo en la elección de la enmienda constitucional de 2009: reelección sin límites para todos los cargos de elección popular y el ingente gasto público. El

<sup>3</sup> En 2008 no se celebraron elecciones en el estado de Amazonas porque su calendario electoral había sido alterado como consecuencia de la repetición de sus elecciones para gobernador en 2001.

oficialismo obtuvo frutos de aquello en 2008, al obtener la mayoría en dieciséis estados, prácticamente todos ubicados en la periferia, mientras que la oposición solo cinco bajo la incipiente MUD, en las regiones más pobladas y económicamente más importantes: Carabobo, Miranda, Nueva Esparta, Táchira y Zulia. Este resultado significó, sin embargo, una mejora relativa, si se le compara con el par logrado en 2004.

Los resultados de los comicios subnacionales subsiguientes de 2012 estuvieron marcados por la última victoria presidencial de Chávez, de apenas dos meses de diferencia. Un elemento clave estuvo asociado a la economía política del gasto público, puesto que el ciclo electoral propició una expansión del gasto público de 51 % del producto interno bruto para la elección presidencial de ese año (MONALDI 2013). Este aumento respondió también a la pérdida del voto popular del chavismo en las legislativas de 2010. Otro efecto colateral de la victoria de Chávez en las presidenciales fue que produjo la desmovilización del contingente de votantes opositores. Cyr (2013) atribuye la derrota a su “naturaleza regionalizada” debido a la presencia de partidos regionales y concluye que, “frente a una oposición unida institucionalmente”, pero “fragmentada territorial e ideológicamente”, resulta evidente que el oficialismo cuenta con muchas ventajas. Para esa elección, la oposición operó bajo el funcionamiento pleno de la MUD, aunque ganó solo tres gobernaciones, manteniendo Miranda, mientras que el oficialismo obtuvo veinte. La votación no oficialista también sufrió una pérdida sustantiva, a nivel del voto popular, de un poco más de 500.000.

En 2017, el oficialismo logró la mayoría en diecisiete de los veintitrés estados, mientras que los votos no oficialistas lo hicieron en cinco entidades: Anzoátegui, Mérida, Nueva Esparta, Táchira y Zulia. En concreto, la oposición cedió su capital político logrado en 2015 y se descoordinó en torno a diferencias estratégicas sustantivas, entre mantener la competencia por la elección regional que había sido postergada desde 2016, el apoyo al referéndum revocatorio presidencial y una agenda de movilizaciones masivas para solicitar la renuncia de Maduro. Por otro lado, una vez celebrados los comicios subnacionales con retraso en 2017, el elemento distintivo en desfavor del bloque opositor fue la mejora tecnológica de la manipulación electoral. De acuerdo con Penfold (2017), entre las condiciones electorales que marcaron diferencia sustantiva en favor del oficialismo estuvo “la masificación del despliegue de los

puntos rojos, el 15-O” —una instancia irregular de registro electoral a la hora de votar, en la cual se entrega el carné de la patria—, un dispositivo anómalo de registro de la población para ejercer control social y que está asociado a la recepción de un subsidio alimenticio a través de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP). Este episodio marcó un hito en el uso cada vez más sofisticado de la manipulación electoral, generando mayores dilemas opositores sobre si ejercer o no su potencial electoral.

En 2021, el oficialismo obtuvo su menor caudal electoral desde 2008, con alrededor de 3,7 millones de votos, frente a los 5,8 millones que había logrado en 2017 (Tabla 1), generando mayores dilemas a la oposición respecto a si podía actualizar su potencial electoral. El voto no oficialista fue de aproximadamente 4,5 millones, es decir, 500 mil votos menos que en 2017, cuando obtuvieron 5 millones a nivel nacional. Si bien el bloque no oficialista sumó más del 50 % de los votos en diecinueve de los veintitrés estados, apenas logró ganar cuatro gobernaciones: Barinas, Cojedes, Nueva Esparta y Zulia. La abstención afectó a ambos bloques, en mayor medida al oficialismo, volviendo a representar el bloque minoritario después de veintiún años. A pesar de esto, el Gobierno logró ganar en diecinueve de las veintitrés gobernaciones en disputa, mientras que la oposición únicamente cuatro. Esto supone que la falta de coordinación tras el dilema de participar o no, como en la postulación de candidatas y candidatos, impidió aprovechar el potencial.

TABLA 1

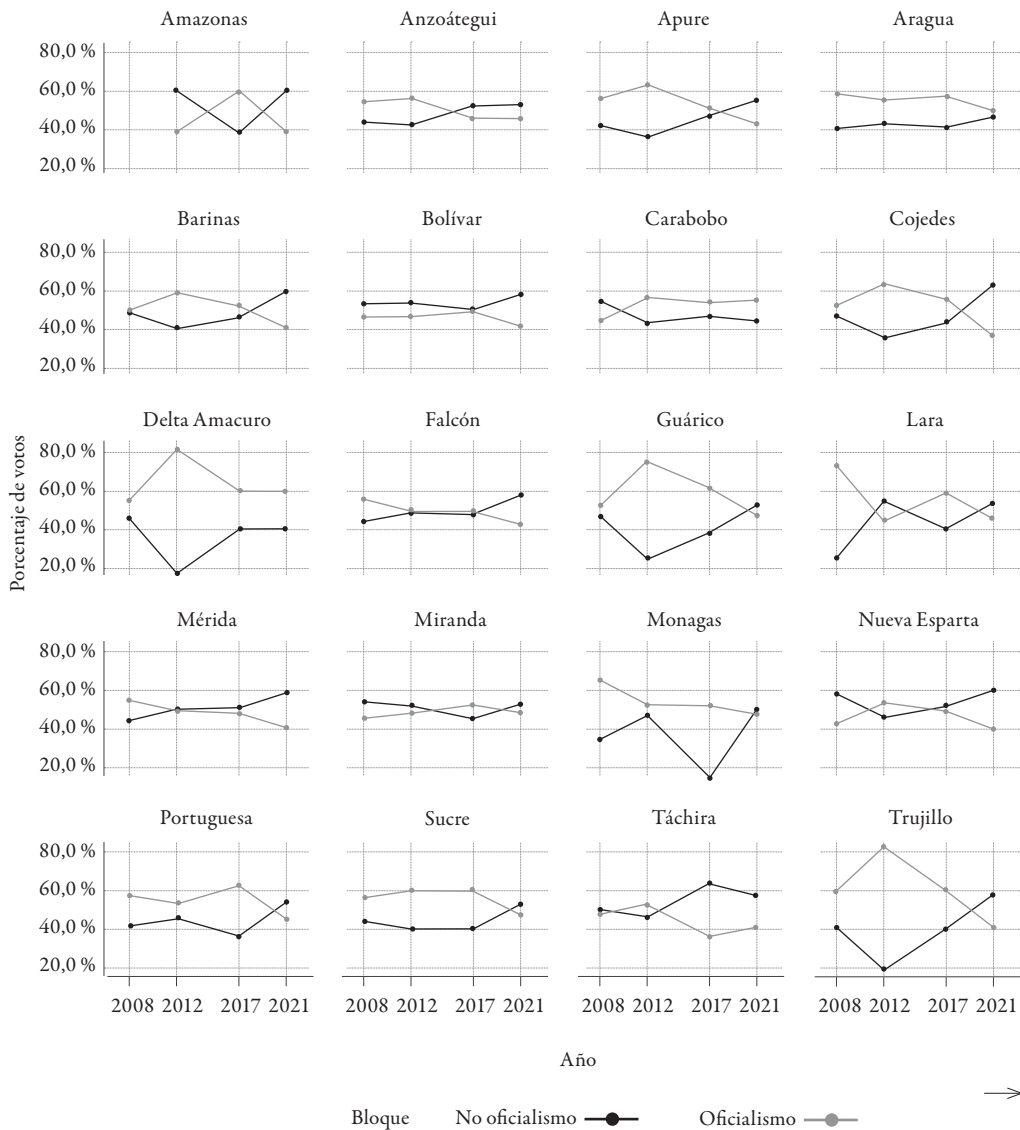
Voto popular por bloque en elecciones regionales de 2008 a 2021

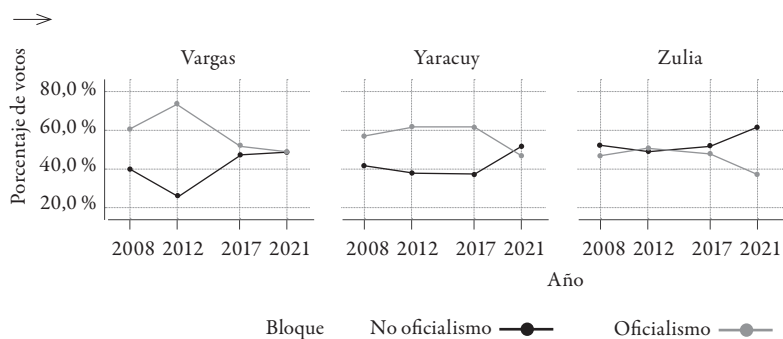
Bloque	2008	2012	2017	2021
No oficialismo	4.579.064	4.065.703	5.052.303	4.515.043
Oficialismo	5.096.507	4.855.340	5.817.344	3.719.133

Elaboración propia a partir de datos del CNE

GRÁFICO 3

Porcentaje de votos válidos por bloque en las Elecciones Regionales  
2008- 2021 según estado





Elaboración propia a partir de datos del CNE<sup>4</sup>

Los bloques de oposición lograron victorias en Zulia y Nueva Esparta, donde tradicionalmente son competitivos, salvo en 2012. Por otro lado, sus victorias en Barinas y Cojedes ilustran un avance en la periferia, zona que suele estar dominada por el chavismo.

La tendencia por bloques evidencia que la coordinación en las candidaturas electorales tiene un potencial importante para que la oposición pueda superar algunas de las desventajas estructurales del sistema autoritario. Para profundizar en este argumento, en la siguiente sección se hace un análisis más detallado de los resultados electorales de 2021, partiendo de dos dimensiones de los sistemas de partidos por cada entidad.

#### 4. FRAGMENTACIÓN Y COMPETITIVIDAD: UN ZOOM A LA ELECCIÓN REGIONAL DE 2021

A lo largo de los últimos cuatro procesos (2008-2021) que se han dado en un contexto autoritario, podemos observar cómo la oposición se ha a) abstenido o ha participado, b) enfrentado problemas de acción colectiva y c) (des)coordinado sus acciones. A lo anterior se suma el dilema asociado al sistema electoral que rige las elecciones para cargos ejecutivos en Venezuela, mediante el cual gana aquel que obtiene la mayoría simple de los votos; ello desincentiva la construcción de alianzas electorales, pues los partidos calculan que pueden ser la primera minoría regional. La cuestión es que, en un sistema en el que existe

<sup>4</sup> El bloque "oficialista" es el porcentaje de votos obtenido por los candidatos apoyados por el PSUV, mientras que el bloque "no oficialista" es la suma de partidos que apoyaron a candidatos diferentes a los del PSUV.

un partido dominante como lo es el PSUV, la coordinación es fundamental para tener oportunidades reales para competir por el poder a nivel (sub)nacional (GANDHI Y REUTER 2013; HOWARD Y ROESSLER 2006).

Los dilemas previamente señalados se observan significativamente en los resultados de las elecciones regionales de 2021, en las cuales el oficialismo obtuvo diecinueve de veintitrés gobernaciones, mientras que la oposición, cuatro. En este sentido, el Gráfico 4 desagrega los resultados por cada estado según las alianzas políticas más relevantes.

En las elecciones regionales de 2021 compitieron tres grandes alianzas. La coalición oficialista Gran Polo Patriótico Simón Bolívar (GPPSB), que concentra a los partidos que apoyan al Gobierno de Nicolás Maduro y que lidera el PSUV,<sup>5</sup> así como dos alianzas opositoras que reflejan diferentes posiciones estratégicas: por un lado, la MUD, constituida por partidos como Un Nuevo Tiempo Contigo (UNTC) y dirigentes de partidos intervenidos judicialmente en 2020, como Primero Justicia, Voluntad Popular (VP) o Acción Democrática (AD), entre otros.<sup>6</sup> La tercera coalición es la Alianza Democrática (ALDEM), conformada por partidos políticos que apoyaron a Henri Falcón de Avanzada Progresista (AP) en su candidatura presidencial en 2018, así como otros que se fueron incorporando posteriormente: Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), Liberal Prociudadanos (LPC), Cambiemos Movimiento Ciudadano (CMC), Esperanza por El Cambio (El Cambio), Venezuela Unida (VU) y Primero Venezuela (PV).

Asimismo, se incorporaron a esta alianza partidos que pertenecieron a la MUD hasta 2020, que posteriormente fueron intervenidos por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) y sus tarjetas electorales fueron asignadas a dirigentes políticos cuestionados por sus vínculos con el Gobierno (AD y VP). Finalmente, a nivel municipal, sobre todo en las alcaldías del este de Caracas, destaca Fuerza Vecinal (FV), el cual, además, fue el principal partido no oficialista en Nueva Esparta y Miranda. Los datos del Gráfico 4 muestran cómo

---

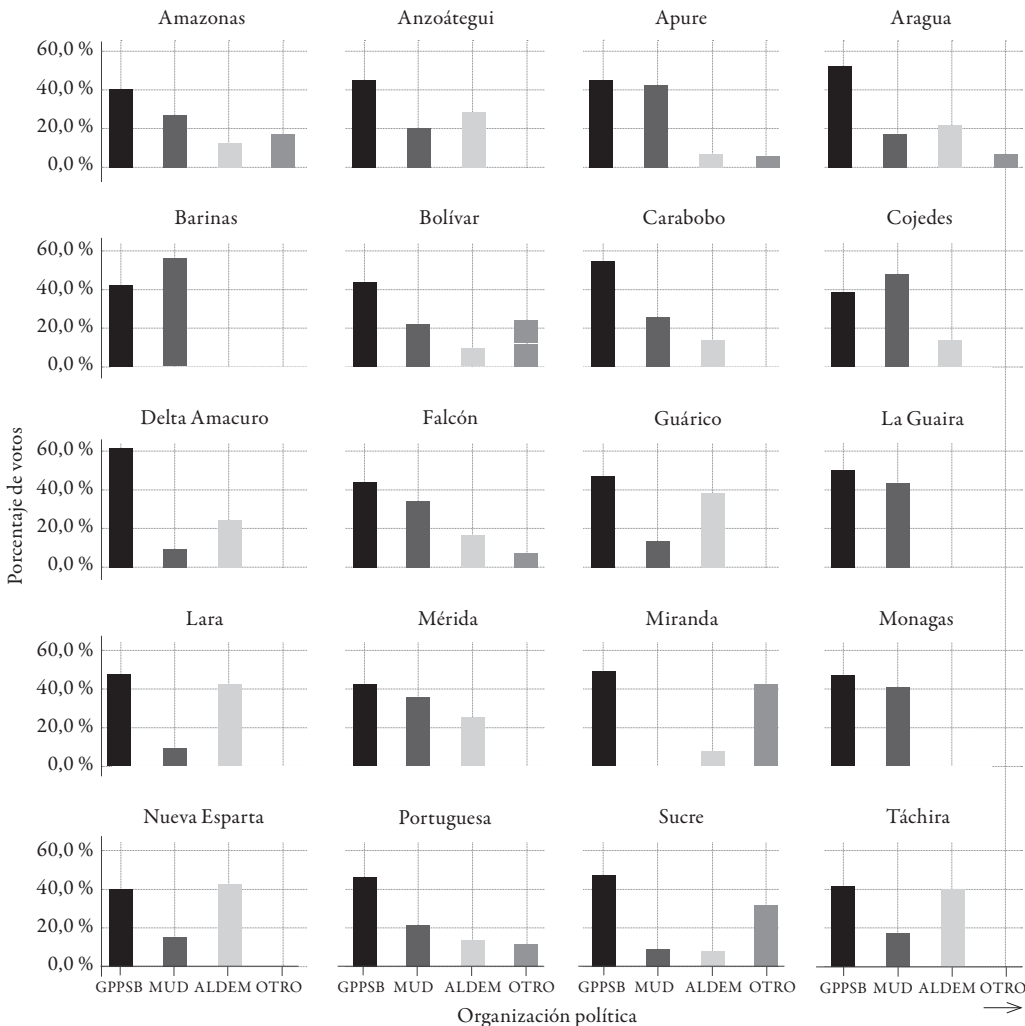
5 En 2021, el GPPSB, además del PSUV, estuvo conformado por otras nueve organizaciones, entre las que destacan PODEMOS, Patria para Todos (PPT), TUPAMARO y Movimiento Electoral del Pueblo (MEP).

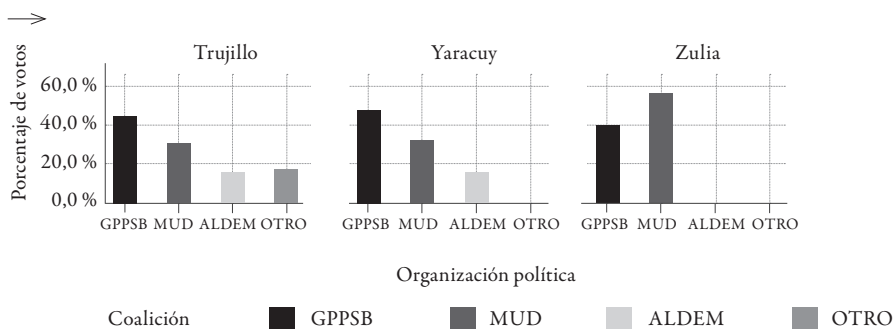
6 En agosto de 2021 se inició un proceso de negociación entre el Gobierno y la Plataforma Unitaria, coalición que agrupa a los partidos que usaron la tarjeta de la MUD en las Elecciones Regionales 2021; sin embargo, las conversaciones entre Gobierno y oposición se suspendieron en octubre de 2021.

la fragmentación de la oferta opositora, principalmente entre MUD y ALDEM, impidió que lograsen la victoria en algunos estados importantes del país, tales como Amazonas, Anzoátegui, Apure, Falcón, Guárico, Lara, Mérida y Táchira. Aquí, los cuatro candidatos de la MUD fueron perjudicados por esta descoordinación, mientras que otros cuatro de la Alianza Democrática no lograron la victoria como resultado de la fragmentación.

GRÁFICO 4

Porcentaje de votos por alianza en las Elecciones Regionales de 2021 según estado





Elaboración propia a partir de datos del CNE<sup>7</sup>

Los partidos más importantes de la MUD y la ALDEM están en conflicto desde la elección presidencial de 2018 (TRAK 2020), pero, especialmente, desde la creación del Gobierno interino en 2019. La polarización entre estos dos grupos, la estrategia de máxima presión de la MUD (ROSALES Y JIMÉNEZ 2021) y las sospechas de cooptación de varios miembros de la ALDEM impidieron cualquier acuerdo de cara a 2021, lo que derivó en la descoordinación de las candidaturas y la fragmentación del voto no oficialista.

Para analizar con mayor profundidad los resultados de 2021, se recurre al análisis de los sistemas de partidos de cada entidad subnacional. Según Ruiz-Rodríguez y Otero-Felipe (2013), el sistema de partidos es el conjunto de interacciones que establecen los partidos políticos entre sí en un determinado contexto social, político y jurídico con el que existe una relación de mutua influencia. Ocaña y Oñate (1999) señalan que las dimensiones del sistema de partidos son fragmentación, competitividad, polarización y volatilidad.

Para efectos del artículo, se exploran las dos primeras dimensiones a nivel estatal, fragmentación y competitividad, toda vez que lo que se busca conocer es si la descoordinación de los partidos opositores ha impedido que obtengan un mayor número de victorias en las elecciones regionales. La fragmentación se refiere a la distribución del poder político entre los diferentes partidos que compiten en la arena electoral. Para su medición se usarán los indicadores

<sup>7</sup> Se muestran las alianzas o partidos cuyo porcentaje de votos fue superior al 5 %. En el estado Bolívar hubo dos partidos minoritarios superiores al 5 %, los cuales se muestran apilados.

concentración electoral,<sup>8</sup> y el número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera (NEP)<sup>9</sup> (OCAÑA Y OÑATE 1999, RUIZ-RODRÍGUEZ Y OTERO-FELIPE 2013). Por otra parte, dado que el sistema electoral venezolano permite la existencia de alianzas electorales en las que una candidatura es apoyada por múltiples organizaciones políticas, se ha procedido no solo a calcular los indicadores de ambas dimensiones para los partidos políticos, sino para las alianzas electorales para las y los candidatos, por lo que se mostrará también la Concentración por candidatos y el Número Efectivo de Candidatos (NEC).

En la Tabla 2 se exponen los indicadores de fragmentación por cada uno de los estados. A nivel partidista se observa que el de mayor concentración entre los dos primeros lugares fue Barinas; el segundo, Vargas; y el tercero, Zulia. Cabe recordar que Barinas fue el estado en el que la elección de gubernatura se repitió el 9 de enero de 2022, debido a una inhabilitación sobrevenida al candidato de la MUD que había ganado el día oficial de la elección. En el extremo contrario, Nueva Esparta es el estado donde hubo menor concentración a nivel partidario, seguido de Táchira y Sucre. El caso de Nueva Esparta es interesante ya que las dos primeras fuerzas políticas no fueron las que postularon al candidato que resultó electo. El PSUV obtuvo 35,4 % y la MUD, 13,7 %. El candidato ganador obtuvo la mayoría gracias a la agregación de votos de una pluralidad de partidos encabezados por Fuerza Vecinal, con 13,6 %, y organizaciones pertenecientes a la Alianza Democrática. Consecuente con lo anterior, el NEP más alto fue el del estado Nueva Esparta con 5,43, seguido de Táchira y Bolívar con 5,20 y 5,10, respectivamente, mientras que el NEP de Barinas fue menor, de 2,42, seguido de Vargas con 2,82 y Zulia con 2,84.

8 Concentración electoral es la suma de la proporción de votos de los dos primeros partidos (o alianzas) en una elección. Su fórmula es como sigue: concentración =  $P_1 \cdot P_2$  (RUIZ-RODRÍGUEZ Y OTERO-FELIPE 2013). Para el caso de las alianzas, se sustituye la proporción de los partidos por la proporción de votos obtenidos por el candidato.

9 La fragmentación mediante el índice de número efectivo de partidos (NEP) de Laakso y Taagepera parte del cálculo del índice de fragmentación de RAE, cuya fórmula es:

$$FRAE = 1 - \sum P_i$$

Donde  $P_i$  es la proporción de votos de cada partido.

$$NEP = 1/FRAE$$

Para el caso de las alianzas por candidaturas se usa la proporción de votos de las candidatas y los candidatos, y no solo de los partidos (OCAÑA Y OÑATE 1999; RUIZ-RODRÍGUEZ Y OTERO-FELIPE 2013).

TABLA 2

Indicadores de fragmentación según estado en las Elecciones Regionales 2021

Estado	Concentración de partidos (%)	NEP	Concentración de candidaturas (%)	NEC	Coalición ganadora
Amazonas	60,13	4,78	65,93	3,76	Oficialismo
Anzoátegui	59,51	4,68	74,75	2,95	Oficialismo
Apure	78,49	3,19	86,02	2,65	Oficialismo
Aragua	59,76	4,43	71,71	2,95	Oficialismo
Barinas	89,51	2,42	96,64	2,09	No oficialismo
Bolívar	56,89	5,1	63,55	3,81	Oficialismo
Carabobo	62,87	4,01	79,27	2,64	Oficialismo
Cojedes	75,92	3,32	85,71	2,56	No oficialismo
Delta Amacuro	65,76	3,12	83,76	2,31	Oficialismo
Falcón	66,88	4,24	76,09	3,11	Oficialismo
Guárico	57,30	4,54	84,77	2,64	Oficialismo
Vargas	83,65	2,82	92,12	2,33	Oficialismo
Lara	71,27	3,70	87,53	2,56	Oficialismo
Mérida	67,07	4,08	74,95	2,98	Oficialismo
Miranda	78,68	3,19	88,85	2,49	Oficialismo
Monagas	70,86	3,77	86,33	2,63	Oficialismo
Nueva Esparta	49,15	5,43	81,69	2,81	No oficialismo
Portuguesa	59,41	4,82	66,29	3,52	Oficialismo
Sucre	56,4	4,76	78,24	3,00	Oficialismo
Táchira	54,1	5,23	81,18	2,81	Oficialismo
Trujillo	66,36	4,26	70,12	3,45	Oficialismo
Yaracuy	60,07	4,58	77,74	3,01	Oficialismo
Zulia	82,7	2,84	92,64	2,25	No oficialismo

Elaboración propia a partir de datos del CNE

En relación con las alianzas alrededor de las candidaturas (Tabla 2), Barinas, Zulia y Lara tienen la concentración del voto de los dos primeros candidatos, superior al 90 %, lo que indica un alto nivel de polarización en las candidaturas. Mientras que, Bolívar, Amazonas y Portuguesa exhiben una concentración menor al 70 %, lo que indica una mayor fragmentación en las preferencias. Por su parte, el NEC muestra que Bolívar, Amazonas y Portuguesa muestran valores más altos, con 3,81; 3,76; y 3,52 respectivamente, mientras que Barinas, Zulia y Delta Amacuro son las entidades cuyo NEC es menor, con 2,09; 2,25; y 2,31 cada uno.

Al segmentar los datos por coalición ganadora, se observa que la concentración partidista en los estados en los que ganó el oficialismo fue de 65 %, mientras que en los no oficialistas fue de 74,3 %. Por otro lado, el NEP en las entidades oficialistas fue de 4,12, mientras que en las que ganó la oposición fue de 3,5. En el caso de las candidaturas, la concentración media en las gobernaciones ganadas por la coalición del Gobierno fue 78,2 %, mientras que en las que ganaron algunas de las alianzas opositoras fue de 89,2 %. En el caso del NEC, la media de este indicador en las entidades oficialistas fue de 2,91, en cambio en las no oficialistas fue 2,43. Consecuente con lo que expone la teoría, en la dimensión fragmentación, los indicadores muestran que hay mayor dispersión de votos en los lugares donde el oficialismo ganó, mientras que, donde la oposición ganó, el voto se dispersó menos.

Respecto a la dimensión competitividad,<sup>10</sup> los datos expuestos en el Gráfico 5 muestran que, a nivel de partidos, los estados menos competitivos fueron Delta Amacuro, con una diferencia de 44 % entre el primero (PSUV) y el segundo (El Cambio); Carabobo, con 29 % (PSUV-MUD); y Guárico (PSUV-AD), con 27 %. En tanto, los estados con mayor competitividad partidista —es decir, menor distancia entre primero y segundo— fueron Apure, con 1,66 % (PSUV-MUD); Mérida, con 5,78 % (PSUV-MUD); y Miranda (PSUV-FV), con 6,18 %. Por otro lado, las candidaturas menos competitivas fueron Delta Amacuro, con 38 % (GPPSB-ALDEM) de diferencia; Aragua, con 31 % (GPPSB-ALDEM);

10 La competitividad electoral es la suma de las proporciones de votos obtenidos por los dos partidos más votados.

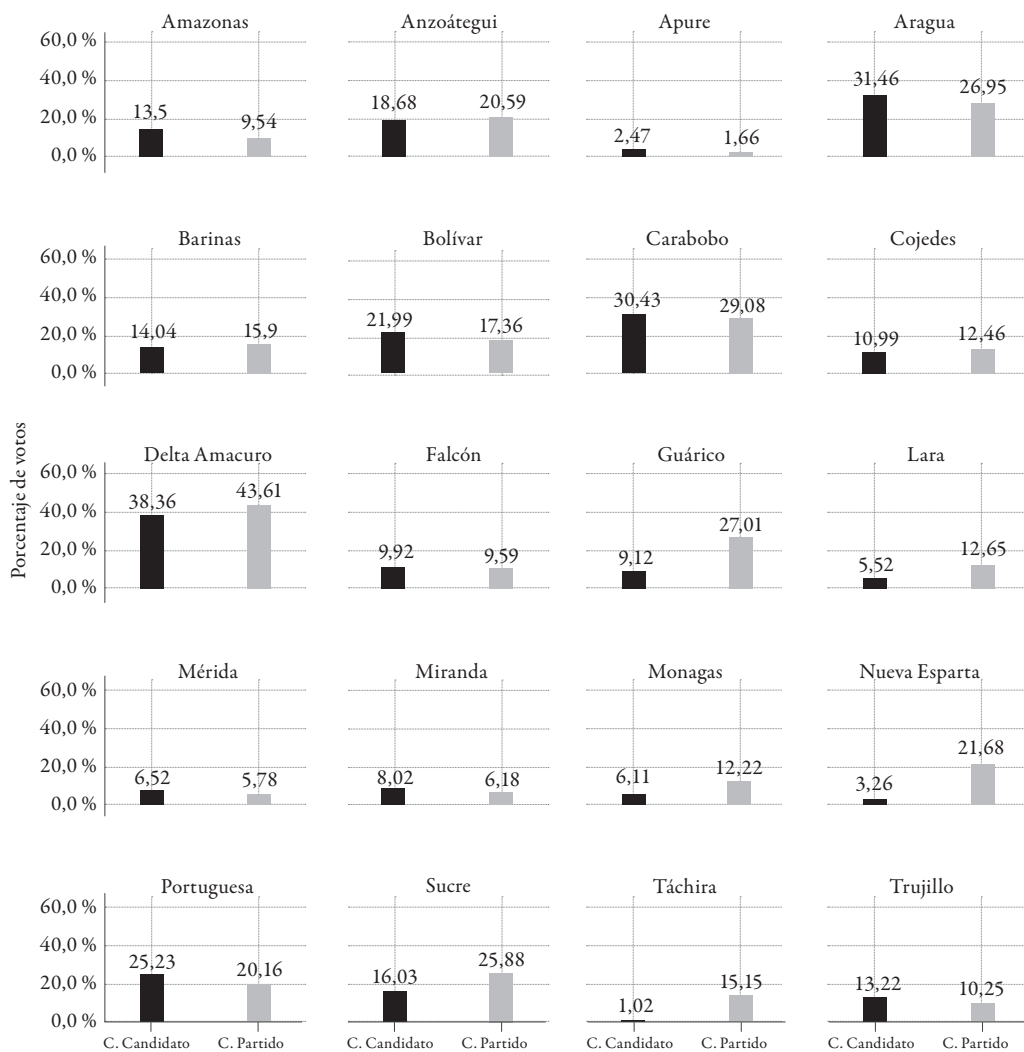
$$\text{Competitividad} = P_1 - P_2,$$

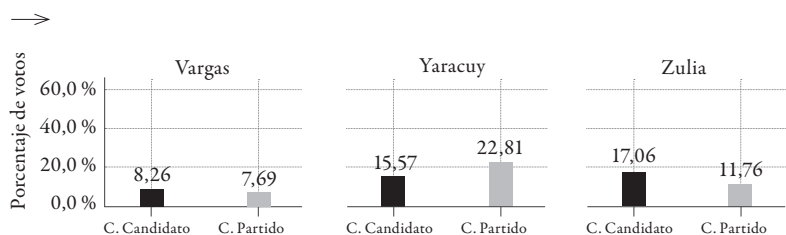
donde  $P_1$  representa la proporción de votos del partido más votado, y  $P_2$ , la proporción del segundo más votado (OCAÑA Y OÑATE 1999; RUIZ-RODRÍGUEZ Y OTERO-FELIPE 2013).

y Carabobo, con 30,43 % (GPPSB-MUD). En relación con las candidaturas más competitivas, estas fueron Táchira, con 1,02 % (GPPSB-ALDEM); Apure, con 2,47 % (GPPSB-MUD); y Nueva Esparta (ALDEM -GPPSB) con 3,26 %.

GRÁFICO 5

Competitividad electoral por candidato y partido según estado en 2021





Elaboración propia a partir de datos del CNE

Al analizar los datos de la dimensión competitividad según la alianza ganadora, se observa que la media a nivel de partidos en las gobernaciones oficialistas fue de 18,2 % y en las no oficialistas, 15,0 %. Por su parte, a nivel de alianzas de candidatas y candidatos, la distancia entre el primero y el segundo en los estados ganados por la coalición de Gobierno fue de 16,2 %, mientras que en la oposición fue 18,2 %. Los indicadores de la dimensión competitividad permiten plantear la hipótesis de que, allí donde hay menos candidatos, es decir, mayor coordinación, la distancia de la oposición frente al chavismo tenderá a ser menor y, por tanto, mayores las oportunidades para acceder al poder.

## 5. UNA MIRADA AL POTENCIAL COMPETITIVO DE LA OPOSICIÓN

En la sección anterior se describió el comportamiento de los sistemas de partidos subnacionales en 2021. Con el fin de explorar con mayor profundidad la posible relación entre el desempeño electoral de la oposición y la descoordinación, se realiza un análisis longitudinal de competitividad de los partidos que adversan al Gobierno. Medir el desempeño electoral de los grupos políticos puede hacerse de dos maneras: por el porcentaje de cargos alcanzado en la elección, o por el porcentaje de votos obtenido por cada partido o coalición. Pese a ello, estas mediciones podrían obviar el hecho de que los partidos opositores venezolanos compiten en elecciones poco competitivas, en las que las instituciones están sesgadas a favor del partido de Gobierno y que, si bien se celebran elecciones y son el principal mecanismo para competir por el poder, estas no garantizan el ejercicio de la democracia.

Es por tal motivo que, para medir el desempeño electoral de la oposición, se ha tomado la decisión de construir un Índice de Competitividad Electoral

Opositora (ICEO), que toma como fundamento la fórmula de competitividad electoral.<sup>11</sup> Para el cálculo del ICEO, se asume que el partido, coalición o bloque de Gobierno es dominante y, por tanto, está en ventaja frente al resto de los grupos o coaliciones. Para el cálculo del ICEO,  $P_{Opo}$  representa el segundo partido, coalición o bloque más votado, con el cual se le compara respecto al partido dominante ( $P_{Gob}$ ). En ambos casos, la posición en la ecuación es fija, pues lo que se busca medir es la fuerza electoral relativa de la oposición frente al partido dominante. Dado que el valor resultante puede oscilar entre -1 y 1, se ha decidido calcular el índice para que el mínimo sea 0 y el máximo, 1, de manera que la fórmula del ICEO es:

$$ICEO = \frac{1 + (P_{Opo} - P_{Gob})}{2}$$

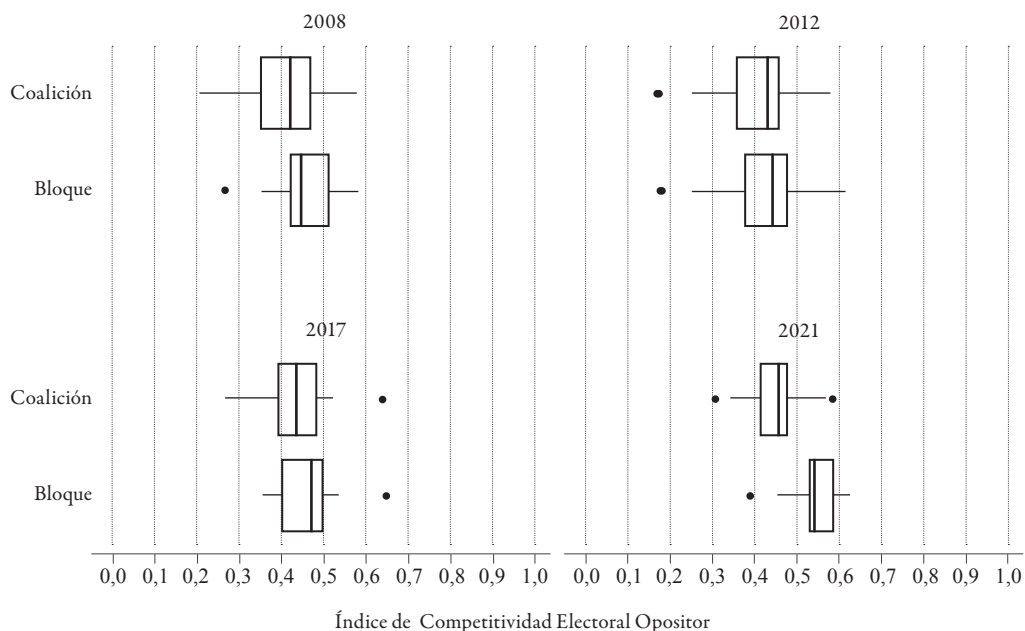
Así, la oposición es más competitiva cuando ICEO es cercano a 1 y es menos competitiva cuando el valor del indicador es cercano a 0.

---

11 Ver pie de página número 10.

## GRÁFICO 6

Boxplot ICEO para coaliciones y bloques opositores (2008-2021)



Elaboración propia a partir de datos del CNE

El Gráfico 6 muestra la distribución del ICEO tanto para las coaliciones de candidatos opositores más votados por estado desde 2008 (ICEO\_C) como para el bloque no oficialista (ICEO\_B), es decir, la agregación de los votos que fueron a candidaturas diferentes a las del partido de Gobierno, tal como se expuso en el Gráfico 4. Los datos muestran que, de 2008 a 2021, las medias de la ICEO de las coaliciones y las del bloque no mostraron diferencias significativas.<sup>12</sup> En 2008, ICEO\_C era de 0,413 y la del bloque no oficialista, 0,455; en

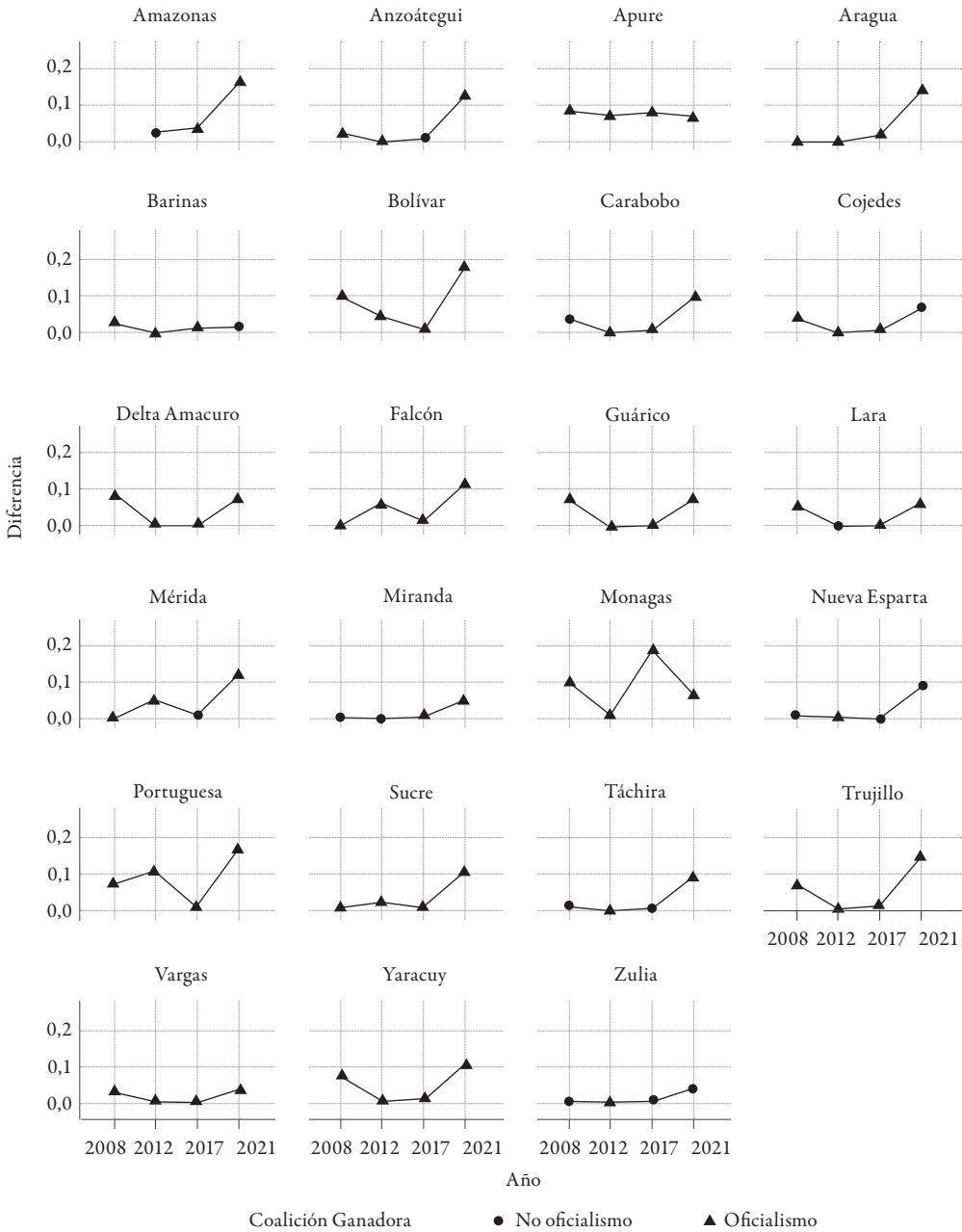
12 Para todos los casos se hizo una prueba de t de *student* para diferencia de medias de dos muestras independientes. En 2008, 2012 y 2017 se aceptó la hipótesis nula de igualdad de las medias de las muestras, mientras que para 2021 se rechazó la hipótesis nula y se aceptó la alternativa de que las medias de las muestras eran significativamente diferentes al p-valor < 0,05.

2012, ICEO\_C fue de 0,399 y la ICEO\_B, 0,419; y en 2017, la competitividad de la coalición opositora más grande (ICEO\_C) fue de 0,438 y la del bloque no oficialista ese mismo año (ICEO\_B), 0,460. En 2021, la proximidad de ambas medidas se acabó: el valor de la ICEO\_C fue de 0,449, mientras que la medida para el bloque no oficialista (ICEO\_B) fue significativamente superior (0,542). Esto supone que, por primera vez, el bloque no oficialista es, a nivel nacional, superior al del bloque gubernamental.

La comparación de los datos de ambos índices permite identificar el patrón de competitividad de la oposición en las cuatro elecciones analizadas. En las tres primeras, la competitividad opositora por coalición o bloque fue muy cercana, por lo que es posible asumir que la coalición más votada y el bloque no oficialista eran casi el mismo. En ese caso, los partidos opositores que eran parte de la MUD eran los que más concentraron el voto no oficialista y, si bien no lograron ganar en la mayoría de las gobernaciones, pudieron agregar la mayor cantidad de votos antigubernamentales. Sin embargo, a medida que el autoritarismo se fue consolidando, la oposición se fue fragmentando en varios subgrupos (JIMÉNEZ 2021). A lo anterior cabe añadirle la aparición de un bloque alternativo liderado por quienes apoyaron a Henri Falcón en 2018 y algunos de los partidos intervenidos por el TSJ quienes, en un intento de sustituir a la MUD, asumieron una posición menos beligerante ante el Gobierno, tolerando o apoyando irregularidades como las vistas en la elección parlamentaria de 2020 (ROSALES Y JIMÉNEZ 2021), lo que reforzó la polarización en el seno de la oposición.

GRÁFICO 7

Diferencia entre ICEO para coaliciones y bloques opositores (2008-2021)



Elaboración propia a partir de datos del CNE

Tal como se observa en el Gráfico 7, para el 2021, en casi todas las entidades federales aumentó la diferencia entre la competitividad de la coalición opositora más votada y el bloque no oficialista. En los estados en que la oposición ganó en 2017 (Táchira, Mérida y Anzoátegui), y cuyos gobernadores se postularon a la reelección y perdieron, se observa una brecha importante entre la competitividad de la coalición de candidatas y candidatos, y la del bloque no oficialista. En los tres casos, la brecha aumentó respecto a 2017, lo que permite afirmar que, en esos casos, la descoordinación de las candidaturas fue una de las potenciales causas que impidieron la reelección de las gobernadoras opositoras y los gobernadores opositores.

## 6. CONCLUSIONES

Las instituciones en sistemas autoritarios inciden directamente en las capacidades de las oposiciones; igualmente, inducen dilemas entre opositores para inhibir la coordinación visto su potencial para promover cambios, pese al contexto en el que operan. En Venezuela, el chavismo —así como otros movimientos o partidos autoritarios— ha intentado construir y comunicar su aparente invencibilidad. De hecho, hasta la fecha, y como resultado de su ingeniería electoral-autoritaria, ha logrado imponerse como primera fuerza política, pese a su continuo decrecimiento en términos de apoyo popular. A pesar de ello, en este artículo hemos mostrado que la oposición ha logrado vencer los obstáculos opuestos en algunas ocasiones y aun en un contexto no competitivo como 2021 ha conseguido resultados positivos en cuanto al número de votos obtenidos y municipios ganados. Sostenemos que, más allá del tipo de estrategia que elijan las oposiciones a la hora de enfrentar a un régimen autoritario, la capacidad de éxito estará condicionada por cómo la ejecuta, es decir, si lo hace de manera coordinada o no.

La experiencia venezolana a nivel subnacional muestra que, si bien los adversarios a un Gobierno autoritario tienen desventajas y obstáculos significativos, la coordinación entre pares tiene un efecto “trampolín” que les permite incrementar su competitividad e, incluso, vencerlo. Los datos e indicadores presentados en este artículo nos muestran que, efectivamente, cuando la oposición ha coordinado sus acciones, aun en un contexto de consolidación autoritaria, el bloque no oficialista aumenta las probabilidades de cambio y/o mejora su competitividad *vis a vis*; sin embargo, cuando ha ido dividida a la elección, ha

fragmentado el voto y facilitado las victorias del chavismo. Aun en un contexto poco competitivo como el de las elecciones regionales de 2017 y 2021, se mostró que la descoordinación resta y la coordinación añade potencial.

En futuras investigaciones sería útil aumentar el número de observaciones y agregar indicadores socioeconómicos, protestas, popularidad del Gobierno, entre otros, para analizar el comportamiento de las oposiciones a nivel subnacional. Más allá de contribuir a la literatura comparada sobre autoritarismo y democratización, nuestros hallazgos también tienen una serie de implicaciones prácticas para activistas, dirigentes o actores internacionales en el diseño de estrategias que permitan promover dinámicas democratizadoras.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarez, Michael, Thad E. Hall, y Susan D. Hyde. 2008. *Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation*. Washington: Brookings Institution Press.
- Arellano, Ángel. 2021. *¿Cambio de rumbo? La recentralización en América Latina: Venezuela y Colombia en la mira*. Tesis de doctorado. Universidad de la República (Montevideo). <https://bit.ly/3QPpWNw>
- Brewer-Carías, Allan. 2007. “Estudio sobre la propuesta de reforma constitucional para establecer un Estado socialista, centralizado y militarista”. *Estudios Constitucionales*, 5(2): 381-424.
- Bunce, Valerie, y Sharon L. Wolchik. 2011. *Defeating Authoritarian Leaders in Postcommunist Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cyr, Jennifer. 2013. “Que veinte años no es nada: Hugo Chávez, las elecciones de 2012 y el continuismo político venezolano”. *Revista de Ciencia Política*, 33(1): 375-391.
- Corrales, Javier. 2020. “Authoritarian Survival: Why Maduro Hasn’t Fallen”. *Journal of Democracy*, 31(3): 39–53.
- Diamond, Larry. 2002. “Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes”. *Journal of Democracy*, 13(2): 21-35. DOI: 10.1353/jod.2002.0025
- Gamboa, Laura. 2017. “Opposition at the Margins: Strategies against the Erosion of Democracy in Colombia and Venezuela”. *Comparative Politics*, 49(4): 457-477. DOI: 10.5129/001041517821273044
- Gandhi, Jennifer, y Ellen Lust-Okar. 2009. “Elections Under Authoritarianism”. *Annual Review of Political Science*, 12(1): 403–22.
- Gandhi, Jennifer, y Ora John Reuter. 2013. “The Incentives for Pre-Electoral Coalitions in Non-Democratic Elections”. *Democratization*, 20(1): 137–59.
- González, Rosa Amelia, y Stefania Vitale. 2022. “Can Decentralization Become Useful for Authoritarian Regimes? The Case of Venezuela under Chávez and Maduro” (Working Paper).
- Haber, Stephen. 2006. “Authoritarian Government”. En *The Oxford handbook of political economy*, editado por Donald A. Wittman y Barry R. Weingast, 693–707. Oxford: Oxford University Press.
- Howard, Marc Morjé, y Philip G. Roessler. 2006. “Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes”. *American Journal of Political Science*, 50(2): 365–81.

- Jiménez, Maryhen. 2021. "Contesting Autocracy: Opposition Coordination and Repression in Venezuela". *Political Studies*, 1-22.
- Jiménez, Maryhen. 2022. "El difícil camino hacia una democratización en Venezuela". Documento de Trabajo 61. *Fundación Carolina*. <https://bit.ly/3NEbTrr>
- Knutsen, Carl, Nygård Håvard, y Wig Tore. 2017. "Autocratic Elections: Stabilizing Tool or Force for Change?" *World Politics*, 69(1), 98-143.
- Lehoucq, Fabrice. 2003. "Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences". *Annual Review of Political Science*, 6(1): 233-56.
- Levitsky, Steven, y Lucan Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War (Problems of International Politics)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni, Beatriz. 2006. *Voting for autocracy: hegemonic party survival and its demise in Mexico*. New York: Cambridge: Cambridge University Press.
- Magaloni, Beatriz. 2010. "The game of electoral fraud and the ousting of authoritarian rule". *American Journal of Political Science*, 54(3): 751-65.
- Mascareño, Carlos. 2004. "Consenso político para descentralizar el federalismo centralizado venezolano". *Politeia*, 32(33): 113-169.
- Manzano, Osmel, Francisco Monaldi, José Manuel Puente, y Stefania Vitale. 2012. "Venezuela". En *Oil & gas in federal systems*, editado por George Anderson, 339-370. Don Mills: Oxford University Press.
- Monaldi, Francisco. 2013. "La economía política del chavismo: implicaciones para el 2013". *ProDavinci*, Enero 18. <https://bit.ly/3yq3WBM>
- Ocaña, Francisco, y Pablo Oñate. 1999. "Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86: 223-45.
- Penfold, Michael. 2017. "El nuevo Leviatán venezolano: entendiendo el #15OCT". *Prodavinci*, Octubre 22. <https://bit.ly/3OXA1GI>
- R Core Team. 2021. "R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing". <https://www.R-project.org/>
- Rachadell, Manuel. 2006. "La centralización del poder en Venezuela." *Provincia*, 16: 199-282.

- Rangel, Chris. 2017. "Relaciones fiscales intergubernamentales en Venezuela 2013-2016: desinstitucionalización, discriminación y regreso al centralismo". *Blog de la Academia de Mérida*. <https://bit.ly/3OxdVLe>
- Romero, Salvador. 2021. *Elecciones en América Latina*. La Paz: Tribunal Supremo Electoral e IDEA Internacional.
- Rosales, Antulio, y Maryhen Jiménez. 2021. "Venezuela: Autocratic Consolidation and Splintered Economic Liberalization". *Revista de Ciencia Política*, 41(2): 425-47.
- Ruiz-Rodríguez, Leticia M., y Patricia Otero Felipe. 2013. *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Schedler, Andreas. 2002. "The Menu of Manipulation". *Journal of Democracy*, 13(2): 36-50. DOI: 10.1353/jod.2002.0031
- Trak, Juan Manuel. 2016. "Elecciones parlamentarias en Venezuela: la debacle del chavismo sin Chávez". En *Elecciones y cambio de élites en América Latina, 2014 y 2015*, editado por Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina, 277-303. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Trak, Juan Manuel. 2018. "Venezuela elecciones y sistema de partidos en la era post-Chávez". En *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*, editado por Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina, 453-80. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Trak, Juan Manuel. 2020. "Elecciones presidenciales de 2018: ¿consolidación del autoritarismo en Venezuela?". En *América Latina vota (2017-2019)*, editado por Manuel Alcántara Sáez, 499-530. Madrid: Tecnos.
- Wickham, Hadley, Mara Averick, Jennifer Bryan, Winston Chang, Lucy McGowan, Romain François, Garrett Grolemond, et al. 2019. "Welcome to the Tidyverse". *Journal of Open Source Software*, 4(43): 1686.

---

[Sobre las y los autores]

### MARYHEN JIMÉNEZ

Maryhen Jiménez es Marie Skłodowska-Curie Fellow en la Universidad de Oxford. Tiene un doctorado en Ciencia Política por el Departamento de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford, un MPhil en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Oxford y una licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad Goethe de Frankfurt. Su campo de investigación abarca el autoritarismo comparado y movimientos de oposición en América Latina. El presente proyecto ha recibido financiación del Programa de Investigación e Innovación Horizonte 2020 de la Unión Europea en virtud del Acuerdo de Subvención Marie Skłodowska-Curie No. 101025822. Este trabajo refleja únicamente la visión de la autora.

### STEFANIA VITALE

Stefania Vitale es economista (Universidad Católica Andrés Bello, UCAB), magister en Gerencia Pública (IESA) y candidata a doctora en el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Ha sido profesora en la Universidad Católica Andrés Bello, UCV e IESA. Actualmente se desempeña como investigadora independiente. Su área de investigación se centra en instituciones políticas, capacidad estatal y autoritarismo.

### JUAN MANUEL TRAK

Doctor en procesos políticos contemporáneos y magíster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Consultor en análisis de datos e investigador independiente.

### GUILLERMO TELL AVELEDO

Politólogo y doctor en Ciencias Políticas (UCV). Decano de la Facultad de Estudios Jurídicos y Políticos, Universidad Metropolitana (UNIMET). Profesor de Historia de las Ideas Políticas en la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la UCV y de Pensamiento Político en Venezuela de la Escuela de Estudios Liberales en Unimet. Su investigación se centra en la historia intelectual, especialmente ideologías extremas.

#### LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

A decorative vertical stripe on the right side of the page, consisting of several parallel lines in a light blue color. The stripe is positioned approximately one-third of the way from the right edge of the page.

VARIA





# Fragmentación electoral y judicialización: las claves del proceso electoral en Ecuador

DOLORES GANDULFO

<loligandulfo@gmail.com>

Universidad Del Salvador

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

Red de Politólogas

Argentina

ORCID: 0000-0002-2424-0573

MARÍA FLORENCIA PAGLIARONE

<mafpagliarone@gmail.com>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Argentina

ORCID: 0000-0002-6698-7114

[Resumen] El interés de este trabajo es realizar una lectura sobre el proceso de elecciones generales (primera y segunda vuelta) ocurridas en Ecuador a comienzos de 2021, considerando la utilización de mecanismos judiciales para la proscripción de candidaturas y el papel de los organismos electorales en dicho proceso. Además, conforme los resultados electorales, se analiza el impacto del clivaje regional (costa-sierra) en la estructuración del voto. En conjunto, estos elementos permiten elaborar un análisis sobre los resultados de la primera y segunda vuelta.

[Palabras clave] Ecuador, elecciones, fragmentación política, judicialización, clivajes.

[Title] Electoral fragmentation and judicialization: the keys to the electoral process in Ecuador

[Abstract] This work offers an overview of the general election process (first and second round) that occurred in Ecuador at the beginning of 2021, considering the use of judicial mechanisms for the proscription of candidacies and the role of electoral bodies in said process. In addition, according to the electoral results, an analysis is made about the impact of the regional cleavage (coast-highlands) in how the votes are structured. Taken together, these elements allow for an analysis of the results of the first and second round.

[Keywords] Ecuador, elections, political fragmentation, judicialization, cleavages.

[Recibido] 20/12/21 y [Aceptado] 10/04/22

GANDULFO, Dolores, y María Florencia PAGLIARONE. 2022. "Fragmentación electoral y judicialización: las claves del proceso electoral en Ecuador". *Elecciones* (enero-junio), 21(23): 163-186. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n23.05

## 1. INTRODUCCIÓN

En Ecuador, el camino hacia las elecciones de 2021 se vio signado por algunas disputas en el campo político sucedidas en los últimos años: en 2017, Lenín Moreno ganó las elecciones con un discurso de campaña que lo ubicaba como el sucesor de Rafael Correa, teniendo en cuenta que, de 2007 a 2013, durante la primera y segunda presidencia de Correa, se había desempeñado como vicepresidente de la República; sin embargo, al poco tiempo de asumir la presidencia, la relación entre ambos se debilitó y Moreno comenzó lentamente a identificarse —tanto discursiva como políticamente— con los sectores de derecha.

El conflicto estallaría abiertamente con el caso Odebrecht,<sup>1</sup> en el que estaría involucrado su compañero de fórmula, Jorge Glas, quien fue privado de sus funciones, y posteriormente acusado de corrupción y condenado a seis años de prisión (GANDULFO 2020). Tras su salida, la vicepresidencia fue ocupada por Alejandra Vicuña,<sup>2</sup> quien también debió renunciar debido a la denuncia de un excolaborador que la acusó de recibir depósitos en su cuenta personal provenientes de funcionarios que colaboraban con ella cuando se desempeñaba como asambleísta. El tercer vicepresidente fue Otto Sonnenholzner, un *outsider* de la política ecuatoriana vinculado a la radiodifusión. Tras muchos rumores sobre su posible candidatura para las elecciones generales de 2021 —las mediciones electorales de agosto de 2020 indicaban que tenía una intención de voto del 27,3 %, ubicándose en segundo lugar luego del candidato de Correa (CELAG 2020a)—, el siete de julio de 2020 también renunció. Finalmente, María Alejandra Muñoz, quien había sido directora general del Servicio Nacional de Aduana, ocupó el cargo de vicepresidenta hasta el final del mandato de Lenín Moreno.

En el plano económico, la puesta en marcha de una política de austeridad implicó un programa de ajuste y reducción del Estado con el objetivo de hacer frente a compromisos asumidos con organismos internacionales. En marzo de 2019, el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó un acuerdo por 4.200 millones de dólares en tres años (ECUAVISA 2019), a lo que se sumaron 6.000 millones de organismos multilaterales. En este contexto tendrían lugar las

---

1 Odebrecht se encontraba presente en Ecuador desde hacía treinta años. En 2008, tras detectarse deficiencias técnicas en la central hidroeléctrica San Francisco, Correa expulsó a la compañía y rescindió todos sus contratos. En 2016, el Departamento de Justicia de Estados Unidos reveló que Odebrecht pagó USD 33,5 millones en sobornos a funcionarios del Gobierno ecuatoriano de 2007 a 2016.

2 Asambleísta de Alianza País proveniente del movimiento Alianza Bolivariana Alfarista (ABA), y ministra de Desarrollo Urbano y Vivienda de Lenín Moreno.

movilizaciones de octubre de 2019, luego de que el presidente Moreno anunciara la decisión de eliminar los subsidios a los combustibles. Las movilizaciones, iniciadas por el gremio de los transportistas y continuadas por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) se extendieron por doce días y fueron reprimidas por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, contabilizando ocho fallecidos y 1.340 heridos (REA 2020; RAMÍREZ 2020; GÓMEZ 2020). Para los fines de este artículo, los sucesos de octubre fueron importantes en dos sentidos: por un lado, el procesamiento del conflicto que desoyó los reclamos de la ciudadanía e insistió, por el contrario, en denunciar ante la comunidad internacional un supuesto “intento desestabilizador”, alegando la presencia de “turbios intereses infiltrados en las manifestaciones” (GARCÍA 2019) y profundizó el descontento. Por otro lado, el gran ganador de octubre fue el movimiento indígena al lograr representar múltiples y diversos sectores descontentos con las políticas implementadas por el Gobierno de Moreno, y huérfanos de identificaciones partidarias, en el sentido de que no se sentían representados en la grieta trazada entre correísmo y anticorreísmo.

El último acontecimiento que terminó por marcar el rumbo del Gobierno fue el impacto de la pandemia del coronavirus, que tuvo en Ecuador uno de los escenarios más trágicos de América Latina en materia sanitaria: fue el primer país en la región con más casos de mortalidad por cada millón de habitantes (RAMÍREZ Y MORENO 2020), lo que llevó a la profundización de la crisis en las otras agendas. Apenas iniciada la pandemia, en marzo de 2020, renunció la ministra de Salud, alegando falta de fondos y apoyo político para hacer frente a la emergencia sanitaria (TRUJILLO 2020). Incluso —a contramano de la recomendación de los organismos internacionales de privilegiar la inversión en la cuestión sanitaria—, el entonces ministro de Finanzas decidió pagar USD 341 millones por capital e intereses de los bonos 2020 (EL UNIVERSO 2020a).

El agravamiento de la situación económica y social terminó por impactar en el Gobierno de Moreno. En 2020, la contracción económica rondó el -9 %, la deuda pública se acercó al 70 % del PBI y el déficit fiscal fue mayor al 9 % (CEPAL 2020). A diciembre de 2020, la tasa de pobreza multidimensional fue de 40,2 % mientras que la pobreza extrema multidimensional fue de 17,8 % (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS 2021). En diciembre de 2019, antes de iniciar la pandemia, ambas tasas eran de 38,1 % y 16,9 % respectivamente (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS 2021).

La aceptación cercana al 80 % que Moreno tenía a los cien días de iniciado su mandato (EL UNIVERSO 2017a) descendió en mayo de 2020 al 14 % (EL UNIVERSO 2020b). Un mes antes de los comicios, solo el 7,54 % consideraba como buena su gestión (PERFILES DE OPINIÓN 2021).

A esta compleja coyuntura se añadieron, en los meses previos a las elecciones, las propias de un proceso electoral signado por amenazas a su desarrollo normal, a partir de sucesivos episodios de judicialización a las candidatas y los candidatos.

En la primera vuelta de las elecciones, celebradas en febrero de 2021, compitieron dieciséis binomios presidenciales, el doble de los que habían participado en la elección presidencial de 2017. De estos dieciséis binomios, cuatro fuerzas políticas fueron claves. La primera se vinculaba al correísmo, con la candidatura de Andrés Arauz, un economista que durante la Presidencia de Correa se desempeñó como ministro coordinador de Conocimiento y Talento Humano, y ministro de Cultura y Patrimonio. En segundo lugar estuvo el banquero Guillermo Lasso, quien participó por tercera vez en la elección presidencial en el marco de una alianza con el Partido Social Cristiano, histórica organización política de derecha. En tercer lugar, Yaku Pérez, un abogado ambientalista, que de 2013 a 2019 fue presidente de la Ecuarrunari (Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador), organización perteneciente a las y los indígenas de la sierra ecuatoriana, considerando que en Ecuador el 7 % de la población es indígena (aproximadamente 1,1 millones). Y, en cuarto lugar, estuvo Xavier Hervas de la Izquierda Democrática, un empresario ligado al agronegocio que por primera vez incursionó en política y obtuvo una votación del 15,68 %, lo que a Izquierda Democrática le significó ampliar el número de asambleístas de cuatro a dieciocho.

En la primera vuelta, Arauz se impuso con el 32,72 % de los votos, mientras que Lasso alcanzó 19,74 % y Pérez, 19,39 % —apenas 32.115 votos de diferencia entre ambos—. Cabe destacar que este resultado fue el más alto desde la fundación de Pachakutik, si se tiene en cuenta que, en 2013, alcanzaron solo el 3 % y en 2017 el 6 %. Esta amplia votación le significó ampliar su número de asambleístas de cinco a veintisiete.

La segunda vuelta se disputó entre Lasso y Arauz, obteniendo la victoria electoral el primero con 52,36 % de los votos frente a 47,64 %. La novedad de

esta elección fue el alto porcentaje de votos nulos, como parte de la estrategia de Pérez y su partido, Pachakutik. Este propuso llamar a votar nulo, alegando que los dos candidatos ingresaban con fraude a la segunda vuelta.

En el marco de este escenario, la propuesta de este artículo es analizar el proceso de elecciones generales teniendo en cuenta la aplicación de mecanismos judiciales para la proscripción de candidaturas y el papel de los organismos electorales en dicho proceso. Además, conforme los resultados electorales, se analiza el impacto del clivaje regional (costa-sierra) en la estructuración del voto.

Para la recolección de la información se utilizan como fuentes periódicos nacionales de Ecuador, y diarios y portales de información internacional, así como documentos oficiales publicados por las instituciones y declaraciones vertidas en redes sociales.

En cuanto a la organización del texto, en el primer apartado se aplica una descripción contextual que permite situar al lector en el escenario previo a las elecciones presidenciales de 2021. En el segundo apartado, se hace referencia al proceso de judicialización de la política, describiendo la actuación del Poder Judicial y la proscripción de la candidatura de Rafael Correa. En el tercer apartado, se analiza el papel de las instituciones electorales en la eliminación de partidos políticos y la proscripción de candidaturas, como la de Álvaro Noboa, conjuntamente con las intervenciones de otras instituciones, como la Contraloría General. El cuarto apartado se concentra en los resultados electorales de la primera y segunda vuelta, destacando el componente territorial del voto.

## 2. CONTEXTO DE LAS ELECCIONES

Las cuatro fuerzas políticas claves de esta elección conjugaron nuevos actores en la política nacional, como las figuras políticas de Arauz y Hervas, con liderazgos políticos de larga data, como Lasso y Pérez en el marco del clivaje correísmo-anticorreísmo.

En el caso de Arauz, aun cuando fuera presentado como el “sucesor” de Correa, durante la campaña trató de desmarcarse del expresidente insistiendo en que al momento de gobernar sería él quien tome las decisiones (NOBOA 2021). Además, señaló algunos errores cometidos por la Revolución Ciudadana en lo que respecta a la confrontación y criminalización de la protesta social.

No obstante, la mayor novedad fue el candidato de la Izquierda Democrática, Xavier Hervas, un *outsider* de la política ecuatoriana ligado a la producción y exportación de brócoli congelado mediante su empresa Nova Alimentos. Públicamente se presentó como “exportador, comerciante y transportista” (GARCÍA 2020). Su participación en los comicios fue su primera experiencia ligada a un partido político. En su estrategia de campaña, recurrió al uso masivo de las redes sociales, especialmente TikTok, considerando que su voto se concentra en los jóvenes de dieciocho a veintiún años (GARCÍA 2021), sin dejar de lado los encuentros cara a cara, aprovechando el trabajo territorial de la histórica dirigencia de Izquierda Democrática.

La participación de Guillermo Lasso en elecciones presidenciales no es nueva: en 2013 obtuvo 22,68 % de los votos; en la primera vuelta de 2017, 28,09 %; y en la segunda vuelta, 48,84 %. Fue presidente del Banco de Guayaquil durante veinte años y se autodefine como un liberal, presumiendo su pasado como banquero “para defender que él sabe cómo crear empleo y financiar empresas a través del sector privado, y que ahora hará lo mismo desde el [sector] público” (BBC 2021).

En el caso de Pérez, gran parte de su capital político se debe a su trabajo como abogado de algunas comunidades que se opusieron a los proyectos de minería de oro,<sup>3</sup> lo que en 2019 le significó ganar las elecciones seccionales para la prefectura de Azuay. Durante la campaña, utilizó un discurso de centro izquierda aunque “no cuestiona ninguno de los pilares del capitalismo dependiente ecuatoriano, como la dolarización, el extractivismo —solo plantea que se cumplan los estándares ambientales y tender a cambiar la matriz energética—, ni la existencia de grandes capitales concentrados nacionales y extranjeros —a lo sumo, plantea algún impuesto a la riqueza—” (DALAI Y D'LEÓN 2021). Además, una de sus propuestas de campaña era la promoción de la banca extranjera para reducir la tasa de interés y la posibilidad de entablar un acuerdo comercial con Estados Unidos. Esto no es una novedad si se tiene en cuenta que para las elecciones presidenciales de 2017 había llamado a votar por la derecha argumentando que prefería a un banquero antes que una dictadura (EL UNIVERSO 2017b). Incluso, habló de la posibilidad de entablar un

---

3 En 2010 fue acusado de sabotaje y terrorismo, y condenado a un año de prisión por obstruir rutas cuando protestaba contra la minería y en defensa del agua.

acuerdo comercial con Estados Unidos (EL UNIVERSO 2021), y celebró el golpe institucional contra Dilma Rousseff (PÉREZ 2017) y contra Evo en Bolivia (LA HISTORIA 2019). Su estrategia de utilizar plataformas como TikTok para la campaña electoral fue fundamental para conseguir extender su votación más allá del mundo indígena e incluir al electorado urbano y joven, que rechazaba tanto las políticas neoliberales de Lenín Moreno —y que Lasso estaría dispuesto a continuar— como las políticas conservadoras de Correa, sobre todo lo que tiene que ver con la cuestión ambiental y las políticas de género (DALAI Y D'LEÓN 2021).

En lo que respecta al ámbito institucional, las elecciones se dieron en un contexto de nuevas reglas electorales como consecuencia de las reformas aplicadas al Código de la Democracia, que fueron aprobadas por la Asamblea Nacional el 22 de enero de 2020. En esta oportunidad, 180 artículos fueron reformados, lo que equivalía al 44 % de la norma destacando sobre todo el cambio en el sistema de asignación de escaños del método D'Hondt al método Webster, mediante el cual los partidos de minoría pueden acceder a curules en la Asamblea Nacional (EL TELÉGRAFO 2020). También se adoptó el sistema de listas cerradas y bloqueadas dejando atrás el sistema de listas abiertas; la incorporación de la paridad horizontal de forma progresiva; la incorporación de la violencia política de género como infracción grave y tipificación de las causales; la regulación de los debates presidenciales obligatorios y la inclusión de una cuota de jóvenes en la conformación de listas. Esto contribuyó a la igualdad de oportunidades y participación de las mujeres en el ámbito de la política (INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA 2021).

### 3. LA JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

#### 3.1 EL CASO DE RAFAEL CORREA

En los últimos años, en América Latina se verifica el avance del Poder Judicial con un activo rol en la esfera política, la vida de los partidos políticos y los procesos electorales. Desde 2017, se registran casos de judicialización de los procesos electorales en varios países de la región.<sup>4</sup> A partir del análisis comparado, se pueden identificar tres tipos de casos (GANDULFO 2020): a) sentencias que inciden sobre el proceso electoral, tanto provenientes de la justicia electoral

---

4 El Salvador (Legislativas 2018), México (Presidenciales 2018), Honduras (Presidenciales 2018), Brasil (Presidenciales 2019).

como originadas en cámaras sin fueros en la materia; b) sentencias contrarias a la Constitución y que influyen en el proceso electoral; y c) la promoción de procesos judiciales en busca de imposibilitar candidaturas, como sería el caso de Ecuador, donde el proceso de judicialización política estuvo dirigido sobre todo a la oposición y, en especial, hacia los actores vinculados al correísmo.

Dicho proceso comenzó con los cambios acontecidos en la institucionalidad judicial, luego del referéndum constitucional y consulta popular de 2018, que concedió al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) la potestad de evaluar el desempeño de instituciones políticas claves y, de ser necesario, cesar a las autoridades. En consecuencia, se procedió a la destitución del presidente del Consejo de la Judicatura, Gustavo Jalkh, alegando el incumplimiento de los parámetros de evaluación que había fijado el CPCCS. Cabe destacar que una de las causales presentadas fue el conflicto de intereses, señalando la supuesta amistad de Jalkh con el expresidente Correa en sus cargos de secretario particular, ministro de Gobierno y ministro de Justicia (EL COMERCIO 2018a). La cercanía con Correa también fue una de las acusaciones vertidas por un representante del Partido Social Cristiano, Henry Cucalón, en ocasión del juicio político al fiscal general del Estado, Carlos Baca Mancheno.<sup>5</sup> En la oportunidad, se lo acusó de ser “mano derecha e incondicional del presidente Rafael Correa” (EL COMERCIO 2018b).

Asimismo, la promoción de procesos judiciales en contra de Correa tuvo numerosos episodios. Durante 2020, fue condenado a ocho años de prisión por el delito de cohecho agravado en calidad de autor mediato. Además, se inhabilitaron sus derechos políticos por veinticinco años. Esto se dio en el marco de la causa Sobornos 2012-2016,<sup>6</sup> en el que la Fiscalía General del Estado investigó los presuntos aportes irregulares que habrían efectuado contratistas del Estado en beneficio del movimiento político de Correa, y que habrían sido recibidos por altos funcionarios del Gobierno. El caso comenzó con una denuncia periódica basada en las anotaciones de la libreta personal de Pamela Martínez,

---

5 Durante febrero de 2018, el fiscal general del Estado Carlos Baca Mancheno divulgó una conversación telefónica entre el entonces presidente de la Asamblea Nacional, exministro del Interior, José Serrano, y el excontralor Carlos Pólit (prófugo de la justicia por el caso Odebrecht). En el audio difundido se hablaba de la posibilidad de remover al fiscal por incumplir acuerdos para ocultar hechos de corrupción. Tras lo acontecido, Serrano fue destituido y, en abril de 2018, la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó la censura y destitución de Carlos Baca Mancheno de su cargo de fiscal general del Estado.

6 Para más información, véase <https://bit.ly/3u8Tv2X>

exasesora del Gobierno, quien sostuvo que en 2018 escribió detalladamente el esquema de corrupción que supuestamente tuvo lugar de 2012 a 2016, aunque, “en ningún momento, a lo largo de la investigación y el juicio, la Fiscalía pudo demostrar un vínculo directo entre este esquema de financiación ilegal y el entonces mandatario. Sin embargo, el tribunal concluyó que el flujo de dinero era tal que Correa debía estar al tanto” (TÉLAM 2020). Si bien la condena sobre Correa fue ratificada por el Tribunal de la Corte Nacional (ORTIZ 2020), el exmandatario ha logrado eludirla dada su residencia en Bélgica desde 2017. Además, en tres oportunidades la INTERPOL se ha negado a tramitar las órdenes internacionales de detención cuestionando la veracidad de la información enviada por la Justicia ecuatoriana, llamando la atención sobre la existencia de una persecución política que va en contra de los derechos humanos y entra en contradicción con el documento constitutivo de esta institución (TELESUR 2021).

A lo anterior se le agregó la imposibilidad de participar en la fórmula presidencial con Arauz en el marco de la plataforma Unión por la Esperanza (UNES), dado que el Consejo Nacional Electoral (CNE) estableció reformas al reglamento de Democracia Interna de las organizaciones políticas. Estas reformas incluían una transitoria que, si bien establecía que durante la pandemia de COVID-19 las organizaciones políticas podían desarrollar sus asambleas o convenciones para elegir directivas y candidaturas de elección popular a través de medios telemáticos, esta vía no sería aceptada para la proclamación y aceptación de las precandidaturas, ya que el acto de aceptación debía ser “expreso, indelegable y personalísimo” (EL UNIVERSO 2020c). Tal determinación del CNE constituyó un obstáculo, dado que un posible retorno de Correa a la ciudad de Quito para aceptar la candidatura como vicepresidente implicaba el riesgo de ser capturado por su presunta participación en el delito de plagio, estando vigente una orden de prisión preventiva por parte de la Corte Nacional.

Frente a ello, el movimiento correísta presentó un recurso ante el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) en contra de las reformas al reglamento de Democracia Interna de las organizaciones políticas. De igual forma, Correa ratificó su decisión de participar en los comicios a través de su representante legal y mediante una conferencia transmitida por redes sociales.

Finalmente, con la confirmación de la condena e inhabilitación política, se retiró su candidatura a la vicepresidencia. La fuerza política propuso el cambio de fórmula incorporando al periodista Carlos Rabascall, quien durante el Gobierno de Correa (2007-2017) trabajó para la televisión estatal. Este reemplazo debió sortear un recurso judicial planteado por el movimiento AHORA ante el TCE (NODAL 2020) y, no exento de disidencias, finalmente el CNE concedió el plazo para el reemplazo en el binomio presidencial.

Actualmente, Correa tiene 34 causas judiciales abiertas: diez por peculado; una por falsedad de documento público, persecución, amenazas y genocidio; nueve por tráfico de influencias; dos por traición a la patria; una por robo; una por instigación; tres por fraude procesal; una por delitos de odio; una por alteración de evidencia y elementos de prueba; una por homicidio; una por delincuencia organizada; una por defraudación tributaria; una por tentativa de asesinato y otra por asesinato (PRIMICIAS 2020).

### 3.2 EL ROL DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN LA PROSCRIPCIÓN DE LAS CANDIDATURAS

En el proceso electoral de 2021, otras candidaturas, como la de Álvaro Noboa, fueron proscriptas por las instituciones electorales en el marco de un proceso signado por las intervenciones de otras instituciones, como la Contraloría General.

En agosto de 2019, la Contraloría General<sup>7</sup> emitió un examen especial al sistema de verificación de firmas del CNE y determinó que se habían cometido errores que habían llevado a que cuatro organizaciones políticas fueran inscritas y participaran en las elecciones seccionales de 2019,<sup>8</sup> a pesar de no cumplir con el requisito de contar con el 1,5 % de afiliadas y afiliados que estipula el artículo 109 de la Constitución (GARCÍA 2020a).<sup>9</sup> Dentro de estas cuatro organizaciones se encontraba Fuerza Compromiso Social, la organización política

7 El artículo 211 de la Constitución del Ecuador establece que la Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

8 Fueron celebradas el veinticuatro de marzo de 2019 para elegir veintitrés prefecturas (gubernaciones provinciales), veintitrés viceprefecturas, 221 alcaldías, 867 concejalías urbanas, 438 concejalías rurales y 4.089 vocalías principales de las juntas parroquiales. En la misma elección fueron electos los siete miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

9 Estas irregularidades ya habían sido advertidas en una auditoría realizada al CNE en el periodo comprendido entre el 1 de febrero de 2013 y el 31 de agosto de 2019.

de Rafael Correa, que en las elecciones seccionales de 2019 había ganado las elecciones para prefecto en dos de las provincias más importantes en cantidad de electoras y electores: Pichincha y Manabí. Otra de las organizaciones políticas afectadas era Justicia Social, que impulsaba la candidatura presidencial de Álvaro Noboa,<sup>10</sup> quien de acuerdo a las encuestas difundidas contaba con una intención de voto de 22,9 %, ubicándose como segunda opción electoral después de Arauz y antes que Pérez (CELAG 2020b).

En enero de 2020, el CNE determinó que estos partidos no podían ser depurados por no haberse dentro de ninguna de las causales legales para su cancelación (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2020a, ACTA RESOLUTIVA N.º 1). Cinco meses después, la Contraloría General alertó a los consejeros del CNE que estos podían ser sustituidos por no haber seguido su recomendación de eliminar del registro electoral a los partidos políticos con supuestas irregularidades que invalidaban su registro (CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO 2020). La justificación del CNE era que había decidido mantenerlos porque habían adquirido derechos al participar en las elecciones seccionales de 2019; sin embargo, en virtud de las presiones, el 19 de julio, el CNE decidió suspender a las cuatro organizaciones políticas (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2020b, 16 M 24 s).

En agosto de 2020, el Tribunal Contencioso Electoral (TCE)<sup>11</sup> a partir de la interposición de recursos de los movimientos políticos, dejó sin efecto las suspensiones establecidas por el CNE, fundamentando la existencia de una lesión a los derechos políticos (TELESUR 2020), lo que puso en evidencia la clara tensión entre las dos autoridades de la función electoral. En consecuencia, el CNE le otorgó un plazo de treinta días a los movimientos políticos alcanzados por la sentencia del TCE para presentar sus descargos respecto a las irregularidades para su existencia, disponiendo solo de catorce días para llevar adelante las elecciones primarias. Cumplido aquel plazo y faltando dos días para la inscripción de candidaturas, el CNE comunicó la decisión final de eliminar las cuatro organizaciones políticas del Registro de Organizaciones Políticas de la

---

10 Las otras tres eran Libertad es Pueblo, en el que participaba el hermano del presidente Lenín Moreno, Gary Moreno, y Juntos Podemos, del exprefecto de Azuay Patil Carrasco.

11 El Tribunal Contencioso Electoral tiene como funciones: a) conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, así como los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas; b) sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y, en general, por vulneraciones a las normas electorales; y c) determinar su organización, y formular y ejecutar su presupuesto.

institución al ratificarse la existencia de firmas con inconsistencias (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2020c); sin embargo, los cuatro movimientos acudieron al TCE apelando dicha decisión.

En el caso de Justicia Social, el 30 de octubre el TCE resolvió en segunda instancia conceder igualdad de tiempo y trámite para que Democracia Interna realice su inscripción y calificación de candidatas y candidatos para las elecciones generales, y ampliando estas medidas aun más en un fallo posterior. Posteriormente, en diciembre, luego de que se dieran a conocer los dieciséis binomios presidenciales definitivos, el CNE remitió una resolución para que la Corte Constitucional dirima el conflicto que surgió con la sentencia del TCE, que ordenó como medida de reparación el otorgamiento a Justicia Social de nuevos plazos para inscribir las candidaturas de cara a las elecciones generales de 2021 (GARCÍA 2020b). A finales de diciembre, la Corte Constitucional resolvió no admitir a trámite la demanda por incumplir el requisito de presentar los “fundamentos constitucionales en que se apoya su pretensión, debidamente argumentados” (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR 2020) señalando, además, que este tipo de conflictos no constituye materia que pueda ser conocida y resuelta por la Corte Constitucional.

Aun cuando el TCE dispuso a un juez de primera instancia que verificara el cumplimiento de la sentencia con la que fue restituida la personería jurídica de la organización política, el CNE insistió en la idea de que ya había aplicado la reparación (VÉLEZ 2020). De esta forma, la reconsideración del CNE eliminó de la competencia electoral a Álvaro Noboa.

Ante lo sucedido, Justicia Social, el partido de Noboa decidió acusar a los cuatro vocales del CNE de haber incumplido con las medidas de reparación otorgadas por el TCE. Esta petición fue acogida por el juez Contencioso Electoral, quien dispuso la destitución de los cuatro vocales del CNE por haber cometido una infracción electoral grave, además del establecimiento de una multa de USD 28.000 y la pérdida de derechos políticos por cuatro años. El CNE catalogó lo sucedido como un “intento de interferencia en las elecciones generales de 2021” (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2021), mencionando que la sentencia “vulnera la estabilidad democrática del Ecuador” (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2021).

#### 4. RESULTADOS ELECTORALES

Durante el escrutinio de la primera vuelta, el anuncio anticipado de los resultados del conteo rápido<sup>12</sup> por parte de la presidenta del CNE sembró incertidumbre: su mensaje ubicó a Arauz en primer lugar (31,5 %) y a Pérez (20,04 %) en segundo, lo cual habilitaba una segunda vuelta entre ambos candidatos (ATAMAIN 2021). En este escenario preliminar, Lasso se ubicaba en tercer lugar con el 19,97 %; sin embargo, algunos minutos después, el vicepresidente del CNE, Enrique Pita, anunció que con la actualización del conteo rápido se habían modificado los resultados (EL COMERCIO 2021), lo que significaba que Lasso entraba a la segunda vuelta con Arauz, desplazando a Pérez al tercer lugar.

Ante lo sucedido, Pérez denunció un intento de fraude electoral e ingresó una solicitud al CNE a fin de que se aplique un recuento voto a voto en las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, El Oro, Pichincha y Bolívar. A raíz de ello, y por la estrecha diferencia de votos entre el segundo y tercer puesto, se llegó a un acuerdo verbal, carente de legalidad, entre Pérez y Lasso, de llevar a cabo una verificación del 100 % de las urnas de la provincia de Guayas y el 50 % de dieciséis provincias más, lo que significaba casi el 40 % del total de la elección.

El informe técnico que recomendaba el recuento parcial de los votos fue sometido a votación por el Pleno del CNE y no fue aprobado, ya que contó con el voto positivo de solo dos de sus miembros, un voto en contra, una abstención y una ausencia. Seguidamente, el veintiuno de febrero, el órgano electoral finalmente proclamó los resultados oficiales y la realización de una segunda vuelta, a desarrollarse el once de abril.

Con la proclamación de los resultados oficiales, el contralor general del Estado, Pablo Celi, informó al órgano electoral la solicitud para realizar una auditoría al sistema informático utilizado en los comicios, antes de la segunda vuelta electoral. Con posterioridad, la Fiscalía General del Estado dispuso también la recolección del contenido digital del sistema informático electoral

---

12 El conteo rápido selecciona una muestra del total de actas existentes a nivel nacional y desarrolla un cálculo preliminar. Si bien constituye un resultado oficial, no tiene el carácter de permanente. La muestra con la que se hace el conteo rápido es acordada por el CNE y los partidos políticos, y se aplica según el número de juntas receptoras del voto, el total de papeletas y de actas.

y la aplicación de una pericia informática, a raíz de una denuncia presentada por la ciudadanía en representación del Movimiento Pachakutik por presunto fraude electoral.

En la segunda vuelta, Lasso se convirtió en presidente al obtener 4.656.426 votos (52,36 %), mientras que Arauz obtuvo 4.236.515 votos (47,64 %). La novedad de la segunda vuelta fue el crecimiento del voto nulo. Del total de los votos, hubo 1.935.782 (17,88 %) votos no válidos: 1,61 % fueron votos en blanco y 16,27 %, votos nulos. En comparación, solo en la primera vuelta de las elecciones de 2006, el voto nulo había rondado el 12 %, mientras que, en la segunda vuelta de 2017, el voto nulo se había ubicado en torno al 6,3 %.

Cabe destacar que, días antes de la segunda vuelta, Pérez y su partido Pachakutik hicieron un llamado a votar nulo. Incluso, en algunas provincias como Azuay, Tungurahua, Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar, Arauz obtuvo una votación inferior al porcentaje de votos nulos. En Azuay, por ejemplo, obtuvo una votación cercana al 29 %, mientras que el voto nulo fue del 30,5 %.

#### 4.1 LA ESTRUCTURACIÓN DEL VOTO POR REGIONES<sup>13</sup>

La historia política del Ecuador está marcada por la pertenencia a un espacio territorial por sobre la adscripción partidaria, lo que ha supuesto un desafío para los partidos políticos con miras a contar con una implantación política electoral uniforme. Esto es lo que se denomina “el sesgo espacial del voto” (ALCÁNTARA Y FREIDENBERG 2001, 124) para hacer referencia a la “configuración de ‘fuerzas polares’ —en torno a la costa y la sierra—, con estructura y estilos particulares de funcionamiento” (2001, 128) que los vuelve exitosos regionalmente.

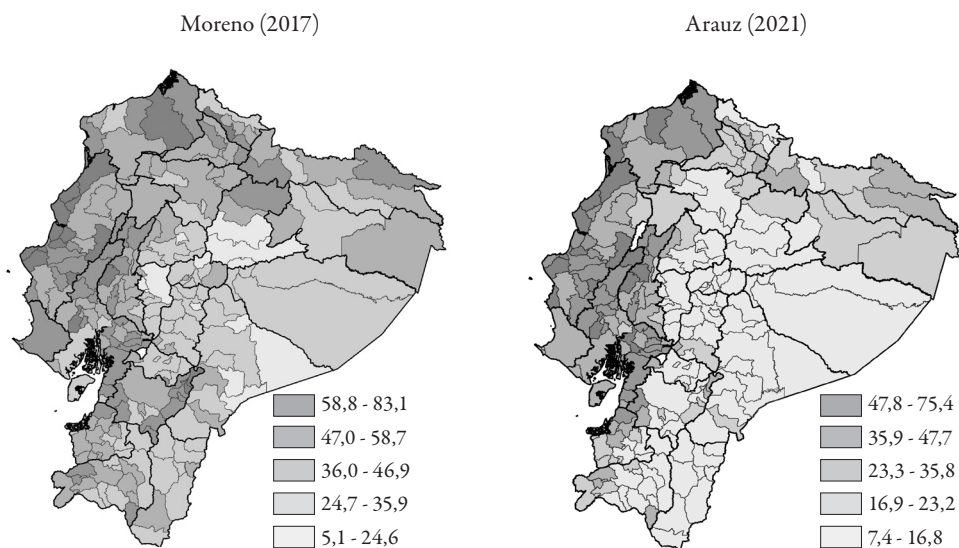
Con el fin de observar el impacto del clivaje regional en la estructuración del voto, a continuación se muestra en el Gráfico 1 los mapas de la votación recibida por Moreno en la primera vuelta de 2017 y Arauz en la primera vuelta de 2021.

---

13 Las autoras agradecen haber recibido los gráficos de parte de Javier Rodríguez Sandoval.

## GRÁFICO 1

## Comparación del voto entre Moreno (2017) y Arauz (2021) en primera vuelta



Fuente: Rodríguez (2021)

Al analizar la votación de Arauz se observa el predominio de la costa, una tendencia que ya estaba presente en la votación de Moreno en 2017. En el caso de Manabí, la provincia que fue epicentro del terremoto en 2016, Moreno obtuvo 53,99 % de los votos en la primera vuelta de 2017, frente al 18,13 % de Lasso. Arauz obtuvo una votación similar de 52,22 %, mientras que Lasso disminuyó al 14,75 %. Arauz creció en Esmeraldas, donde Moreno obtuvo en la primera vuelta 40,57 % y Arauz, 44,26 %; o Guayas, la provincia más azotada por la pandemia, donde Moreno obtuvo 38,77 % en 2017 y Arauz, 41,83 %.

El siguiente dato a destacar lo constituye la baja votación que recibieron tanto Arauz como Lasso en la Amazonía. Si se tiene en cuenta la variable étnica, en la primera vuelta de 2017 las provincias con mayor porcentaje de población indígena, tanto en la sierra como en la Amazonía, votaron mayoritariamente por Lasso. Sin embargo, en la primera vuelta de las presidenciales 2021 se observan dos tendencias: por un lado, en estas provincias, Arauz no

consiguió retener la votación obtenida por Moreno en 2017. Por otro lado, Lasso perdió un importante caudal de votos que fue probablemente captado por Pérez. Estas tendencias se reflejan en la Tabla 1 que sigue a continuación:

TABLA 1  
Resultados electorales 2017-2021

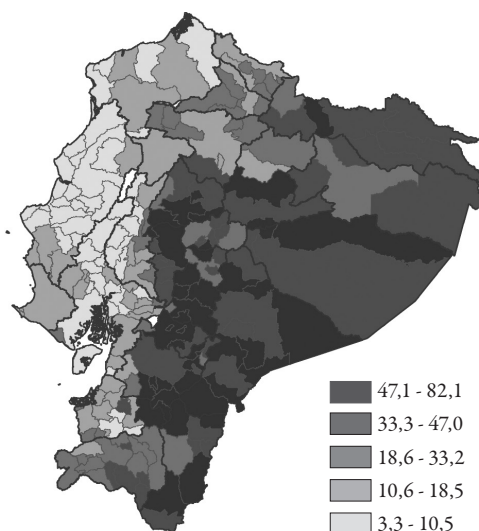
Provincia	% Población indígena	Primera vuelta Elecciones presidenciales 2017		Primera vuelta Elecciones presidenciales 2021		
		% Votos Moreno	% Votos Lasso	% Votos Arauz	% Votos Lasso	% Votos Pérez
Bolívar	25,40	25,08	44,25	14,00	13,73	47,92
Cañar	15,20	34,73	29,32	23,23	12,08	44,23
Cotopaxi	22,10	30,56	32,63	18,58	11,26	43,80
Chimborazo	38,00	27,65	42,11	16,90	14,95	41,55
Imbabura	25,80	43,11	25,68	29,37	17,19	22,39
Morona Santiago	48,40	29,01	53,76	16,32	9,63	52,08
Napo	56,80	24,95	55,77	13,59	17,18	43,90
Pastaza	39,80	26,44	47,77	22,53	25,86	16,71
Zamora Chinchipe	15,60	29,69	46,43	16,88	12,53	40,03
Sucumbíos	13,40	39,46	27,23	34,92	8,23	37,01
Orellana	31,80	36,01	37,80	25,83	12,04	34,02

Elaboración propia basada en datos del CNE

En función de lo anterior, la votación de Pérez se concentró geográficamente en la sierra y Amazonía, profundizando el clivaje regional, como lo muestra el Gráfico 2 que sigue a continuación:

## GRÁFICO 2

## Distribución del voto a Pérez (2021) en primera vuelta



Fuente: Rodríguez (2021)

La buena *performance* electoral que alcanzó el movimiento indígena en esta elección fue producto de muchos factores. Estos “partidos etnopopulistas” (MADRID 2008) —caracterizados por ser partidos de base étnica que adoptan estrategias electorales populistas clásicas— evitan utilizar “retórica excluyente” (MADRID 2008), generando acercamientos hacia otros grupos sociales. En la explicación de los resultados electorales, Rodríguez Sandoval (2021) destaca las movilizaciones de octubre de 2019, el desgaste de la clase política, las preferencias de los jóvenes, la pandemia y el trabajo político desarrollado por Pérez en la sierra sur, pero también da énfasis en la dispersión del voto provocada por el gran número de candidaturas (RODRÍGUEZ 2021).

## 5. CONCLUSIONES

El proceso electoral de 2021 evidenció la puesta en funcionamiento de diversos mecanismos tendientes a incidir sobre el mismo, como lo fueron las persecuciones judiciales, la proscripción de candidaturas y la intervención de la justicia en los órganos electorales.

En el caso de Rafael Correa, luego de su desafiliación del partido Alianza País, tuvo varios intentos de inscribir una nueva fuerza política —inicialmente Revolución Ciudadana—, rechazadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE). A ello se sumó la eliminación de su organización política Fuerza Compromiso Social y, posteriormente, el establecimiento de un nuevo mecanismo de inscripción de candidatura, en el que las y los candidatos debían ratificar su postulación de forma personal, imposibilitando, de esta forma, su presentación y la necesidad de postular un nuevo vicepresidente que acompañara la candidatura presidencial de Arauz. También fue el caso de Álvaro Noboa, cuyo partido político fue eliminado de la competencia electoral por el CNE.

Sumado a este derrotero, el proceso no estuvo exento de noticias falsas, cada vez más recurrentes en los procesos electorales en la región, que desinforman y socavan la democracia. Días antes de los comicios se difundieron rumores de que el partido UNES había recibido financiamiento de la guerrilla colombiana Ejército de Liberación Nacional (ELN) (SEMANA 2021), que el candidato Arauz había sido vacunado en Argentina incluso antes de que las primeras vacunas lleguen a ese país (PÁGINA 12 2021), además de la viralización de un video sobre una supuesta entrega de 250 dólares a las y los votantes antes de las elecciones (CLARÍN 2021).

En este contexto, y con fuerzas políticas metidas de lleno en los litigios judiciales, es difícil diseñar campañas propositivas con propuestas de políticas públicas y de modelo de país de cara a la ciudadanía.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, Manuel y, Flavia Freidenberg. 2001. *Partidos políticos en América Latina. Países Andinos*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Atamaint, Diana. [@DianaAtamaint]. 2021. "IMPORTANTE. Como @cnegobec hemos garantizado unas #Elecciones2021Ec altamente técnicas y transparentes. Presentamos a detalle los resultados del #ConteoRápido" [Video adjunto]. *Twitter*, Febrero 7. <https://bit.ly/3Ac3t7u>
- BBC. 2021. "Quién es Guillermo Lasso, el exbanquero que asumió la presidencia de Ecuador en medio de la peor crisis económica y de salud de la historia del país". *BBC*, Abril 12. <https://bbc.in/3Oy4cnU>
- Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). 2020a. "Encuesta panorama político y social Ecuador. Agosto". <https://bit.ly/3bBgqxm>
- Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). 2020b. "Encuesta panorama político y social Ecuador. Diciembre". <https://bit.ly/3I0avhh>
- Clarín. 2021. "Elecciones en Ecuador: un falso aviso del candidato Andrés Arauz calienta el tramo final de la campaña". *Clarín*, Enero 29. <https://bit.ly/3smhISl>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2020. "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020. Capítulo Ecuador". <https://bit.ly/3u9MGhD>
- Consejo Nacional Electoral. 2020a. "Acta Resolutiva n.º 01-PLE-CNE-2020 PARTE 2". <https://bit.ly/3nleDz8>
- Consejo Nacional Electoral. 2020b. "Sesión Extraordinaria de Pleno #15". [Archivo de video]. *YouTube*, Julio 19. <https://bit.ly/3ysX9Hx>
- Consejo Nacional Electoral [@cnegobec]. 2020c. "El órgano electoral canceló del Registro Permanente de Organizaciones Políticas a cuatro movimientos". [Video adjunto]. *Twitter*, Setiembre 16. <https://bit.ly/3yrFkZ7>
- Consejo Nacional Electoral [@cnegobec]. 2021. "IMPORTANTE | El Consejo Nacional Electoral al país". *Twitter*, Enero 6. <https://bit.ly/3y2bUzp>
- Contraloría General del Estado. 2020. "Boletín de prensa 028. Contraloría General del Estado predetermina responsabilidades administrativas con destitución y multa en el CNE". *Contraloría General del Estado*, Junio 22. <https://bit.ly/3OPqVeC>
- Corte Constitucional del Ecuador. 2020. "Respecto de la demanda por presunto conflicto de competencias entre el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal

- Contencioso Electoral". *Corte Constitucional del Ecuador*, Diciembre 24. <https://bit.ly/3kNDb2m>
- Dalai, Diego, y Milton D'León. 2021. "¿Es realmente Yaku Pérez 'la otra izquierda posible'?" *La Izquierda Diario*. <https://bit.ly/3nrVODD>
- Ecuavisa. 2019. "FMI aprueba acuerdo con Ecuador por \$4.200 millones". *Ecuavisa*, Marzo 11. <https://bit.ly/3HZ2vx3>
- El Comercio. 2018a. "Cpccs cesa a Gustavo Jalkh y a 4 vocales del Consejo de la Judicatura". *El Comercio*, Junio 4. <https://bit.ly/3I6QIUo>
- El Comercio. 2018b. "Carlos Baca fue destituido por el pleno de la Asamblea Nacional". *El Comercio*, Abril 26. <https://bit.ly/3yrDGqB>
- El Comercio. 2021. "Conteo rápido del CNE: Andrés Arauz pasa a segunda vuelta; "empate técnico" entre Yaku Pérez y Guillermo Lasso". *El Comercio*, Febrero 7. <https://bit.ly/3yqsZnX>
- El Telégrafo. 2020. "La reforma al Código de la Democracia dejó intacta las circunscripciones". *El Telégrafo*, Setiembre 7. <https://bit.ly/3ysbJPM>
- El Universo. 2017a. "Aceptación de Lenín Moreno sobrepasa los 80 puntos, según encuestadoras". *El Universo*, Setiembre 1. <https://bit.ly/3a6WH8a>
- El Universo. 2017b. "Carlos Pérez Guartambel: Es preferible un banquero a una dictadura". *El Universo*, Febrero 22. <https://bit.ly/3A902hR>
- El Universo. 2020a. "Gobierno pagó \$341 millones por capital e intereses de los bonos 2020". *El Universo*, Abril 22. <https://bit.ly/38dFj0L>
- El Universo. 2020b. "Lenín Moreno inicia último año presidencial con 14% de credibilidad". *El Universo*, Mayo 24. <https://bit.ly/3u8QgbH>
- El Universo. 2020c. "El correísmo impugna reglamento de Democracia Interna para que su líder, Rafael Correa pueda inscribir su candidatura nacional desde el extranjero". *El Universo*, Julio 10. <https://bit.ly/3A63Sbw>
- El Universo. 2021. "Yaku Pérez: No es descabellado un acuerdo comercial con Estados Unidos". *El Universo*, Enero 14. <https://bit.ly/3yrcMyU>
- Gandulfo, Dolores. 2020. "Cuando la justicia interviene en las elecciones". *Cenital*, Octubre 11. <https://bit.ly/3Oso8It>
- García, Andrés. 2019. "Ecuador solicitó una reunión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA para denunciar un intento de desestabilización". *El Comercio*, Octubre 13. <https://bit.ly/35yxXhZ>

- García, Andrés. 2020a. "CNE pedirá que se trate con prioridad demanda de competencias sobre caso Justicia Social". *El Comercio*, Diciembre 16. <https://bit.ly/3NolEJT>
- García, Andrés. 2020b. "151 exámenes especiales hizo la Contraloría desde octubre del 2019". *El Comercio*. Marzo 16. <https://bit.ly/3OsoDSR>
- García, Jacobo. [@Jacobog\_Ecu]. 2021. "Datos presentados hoy por la encuestadora @ClimaSocialEc en @UnCafeConJJ de los estudios pre-electorales realizados hasta el 6-7 febrero". *Twitter*, Febrero 23. <https://bit.ly/3bDAI9z>
- García, Sebastián. 2020. "Xavier Hervas, candidato a la presidencia por la Izquierda Democrática". *GK*, Octubre 7. <https://bit.ly/3udr9o3>
- Gómez Martín, Carmen. 2020. "Ante la revuelta social, Estado de excepción. Reflexiones sobre el paro de octubre 2019 en Ecuador". *Cahiers des Amériques Latines*, (94): 7-19.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2021. "Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), diciembre 2020. Pobreza y desigualdad". <https://bit.ly/39M6XIV>
- Instituto Nacional Demócrata. 2021. "Cartilla informativa. Implementación Reformas al Código de la Democracia – Proceso Electoral 2021". <https://bit.ly/3OMoxR5>
- La Historia [@lahistoriaec]. 2019. "Contrario al pronunciamiento de la @CONAIE\_Ecuador, el prefecto de Azuay @yakuperezg se alegró por la caída de Evo Morales. 'Qué bueno que estén cayendo la corrupción y los fraudes', indicó. #Cuenca Video de @leopenia72". *Twitter*, Noviembre 11. <https://bit.ly/3u9xFMw>
- Madrid, Raúl. 2008. "The Rise of Ethnopolism in Latin America". *World Politics*, 60(3): 475-508.
- Noboa, Adriana. 2021. "Andrés Arauz pretende marcar distancias con Correa para su campaña". *Primicias*, Febrero 25. <https://bit.ly/3OpMAua>
- Nodal. 2020. "Ecuador: Tribunal Electoral aprueba la inscripción de la fórmula presidencial del correísmo". *Nodal*, Octubre 19. <https://bit.ly/3bEh5yd>
- Ortiz, Sara. 2020. "Tribunal negó la apelación de Rafael Correa y confirma su sentencia de ocho años de cárcel por cohecho en el caso Sobornos". *El Comercio*, Julio 20. <https://bit.ly/3y2cNbd>
- Página 12. 2021. "Elecciones en Ecuador: desmienten que Andrés Arauz se haya vacunado contra el coronavirus en Argentina". *Página 12*, Febrero 4. <https://bit.ly/3nrasBY>

- Pérez Guartambel, Yaku [@yakuperezg]. 2017. "En #Brasil están peces gordos Lula y Dilma curioso en #Ecuador todavía nada #juicio a @MashiRafael y @JorgeGlas. La justicia tarda pero llega". *Twitter*. Junio 9. <https://bit.ly/3NsWZE4>
- Perfiles de Opinión. 2021. "Mensuario 169". <https://bit.ly/3ys4kzt>
- Primicias. 2020. "De genocidio a traición a la patria, los 34 casos que le quedan a Correa". *Primicias*, Setiembre 9. <https://bit.ly/3ORBXAm>
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2020. *Octubre y el derecho a la resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ramírez Gallegos, Jacques, y Moreno, María Luisa. 2020. "Desentrañando el desborde del coronavirus en Ecuador". *celag.org*, Abril 7. <https://bit.ly/3NyhH5n>
- Rea Romero, Natalia. 2020. *Historias de vida de mujeres que participaron en las manifestaciones de octubre 2019 en Quito - Ecuador*. Quito: Universidad Internacional SEK.
- Rodríguez Sandoval, Javier. 2021. "¿Qué pasó el domingo 7 de febrero?" *GK*, Febrero 8. <https://bit.ly/3NwTTPo>
- Semana. 2021. "Atención: fiscal Francisco Barbosa viaja de urgencia a Ecuador". <https://bit.ly/3OwrBQb>
- Télam. 2020. "Correa fue condenado en ausencia a ocho años de cárcel e inhabilitado para cargos públicos". *Télam*, Abril 7. <https://bit.ly/3AbLFPj>
- Telesur. 2020. "Tribunal de Ecuador revierte suspensión contra cuatro partidos". *Telesur*, Agosto 2. <https://bit.ly/3AcsiQL>
- Telesur. 2021. "Interpol rechaza por tercera vez alerta roja contra Rafael Correa". *Telesur*, Agosto 18. <https://bit.ly/3Ovnev2>
- Trujillo, Yadira. 2020. "Andramuño dijo que no hubo recursos para atender Covid-19; Ministro de Finanzas lo niega". *El Comercio*, Marzo 21. <https://bit.ly/3QSwHxX>
- Vélez, Roger. 2020. "CNE dice que no dará paso a inscripción de candidatura de Álvaro Noboa". *El Comercio*, Noviembre 22. <https://bit.ly/3HXc5AI>

---

[Sobre las autoras]

#### DOLORES GANDULFO

Directora del Observatorio de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL), miembro del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y de la Red de Politólogos - #NoSinMujeres. Doctoranda en Ciencia Política (UNSAM), magíster en Políticas Públicas (Georgetown University) y licenciada en Relaciones Internacionales (USAL). Profesora de la Universidad del Salvador, Universidad Nacional Scalabrini Ortiz y el Instituto Nacional de Capacitación Política del Ministerio del Interior (Argentina).

#### MARÍA FLORENCIA PAGLIARONE

Becaria doctoral CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) con lugar de trabajo en la Universidad Nacional de Villa María. Doctoranda en Ciencia Política (UNSAM). Magíster en Ciencia Política (FLACSO sede Ecuador). Licenciada en Historia (UNRC) y licenciada en Ciencia Política (UNRC).

#### LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.





# Organización interna y reglas formales de los partidos tradicionales en Paraguay

CAMILO FILÁRTIGA CALLIZO

<camilo.filartiga@uc.edu.py>

Universidad Católica de Asunción

Paraguay

ORCID: 0000-0003-1714-6834

[Resumen] Este artículo aborda la organización interna de los dos principales partidos paraguayos, así como los cambios en las reglas formales en los últimos años. La irrupción de nuevos actores en la política paraguaya tuvo su impacto en la organización interna de los centenarios partidos que, pese a las transformaciones del contexto, continúan plenamente vigentes en la contienda electoral. El bipartidismo hegemónico, característico del sistema de partidos de Paraguay, continúa estable, casi inamovible, a las profundas transformaciones operadas en los sistemas de partidos de la región. Las recientes reformas electorales, con la implementación del desbloqueo de listas en las elecciones municipales de octubre de 2021, lejos de amenazar esta hegemonía, a juzgar por los resultados, parecería ser que la refuerzan.

[Palabras clave] Partidos políticos, organización interna, reglas formales, sistema electoral, voto preferente.

[Title] Internal organization and formal rules of traditional parties in Paraguay

[Abstract] This article deals with the internal organization of the two main Paraguayan parties and the changes in the formal rules in recent years. The irruption of new actors in Paraguayan politics impacted the internal organization of the centenary parties, which, despite the changes in the context, continue to be fully valid in the electoral contest. The hegemonic bipartisanship, characteristic of Paraguay's party system, remains stable, almost immovable, despite the profound transformations held in the party systems of the region. With the unblocking of lists in the municipal elections of October 2021, the recent electoral reforms, far from threatening this hegemony, judging by the results, would seem to reinforce it.

[Keywords] Political parties, internal organization, formal rules, electoral system, preferential vote.

[Recibido] 12/12/21 y [Aceptado] 09/05/22

FILÁRTIGA CALLIZO, Camilo. 2022. "Organización interna y reglas formales de los partidos tradicionales en Paraguay". *Elecciones* (enero-junio), 21(23): 187-210. DOI:10.53557/Elecciones.2022.v21n23.06

## 1. INTRODUCCIÓN

El sistema de partidos paraguayo mantiene la característica de su estabilidad a lo largo del tiempo. Más allá de la irrupción protagónica de partidos y movimientos del denominado tercer espacio a lo largo del proceso democrático, la vigencia territorial y ejercicio del poder efectivo de los partidos Asociación Nacional Republicana (ANR) y Liberal Radical Auténtico (PLRA) permanecen inmutables. Tal supremacía se confirmó en las recientes elecciones municipales celebradas en el país, en las cuales, de 261 intendencias, 221 quedaron en poder de los partidos tradicionales, agregando a esto la conformación mayoritaria de las juntas municipales distribuidas entre colorados y liberales.

Este artículo examina las reglas formales de los partidos tradicionales paraguayos, cómo se organizan internamente, qué incentivos están por detrás de sus dinámicas internas y cuáles han sido las transformaciones recientes implementadas en las reglas formales. La hipótesis sostenida en este trabajo es que, pese a las estructuras internas, disposiciones normativas y reglas formales en general, la dinámica interna de los partidos tradicionales paraguayos y las acciones desplegadas se ven fuertemente condicionadas por decisiones y acuerdos informales impuestos por actores o las y los líderes partidarios que controlan la organización en un momento determinado.

## 2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El interés en el tema planteado tiene que ver con la escasa producción a nivel local que atiende la dimensión interna de los partidos políticos, sus reglas de funcionamiento y mecanismos de toma de decisiones. Por otro lado, es pertinente su estudio en un momento en el que la credibilidad de los partidos políticos es severamente cuestionada y la sensación de desconfianza ciudadana o reprobación de estos va en paralelo a los altos niveles de afiliación que registran ambos partidos tradicionales y que, lejos de retroceder, van en aumento. Se plantea un tipo de estudio analítico-descriptivo. Para ello, se han consultado fuentes primarias, como datos oficiales de registros de partidos políticos, estatutos, datos electorales oficiales (Tribunal Superior de Justicia Electoral-TSJE) y entrevistas semiestructuradas —abiertas, en profundidad— a lideresas y líderes políticos de ambos partidos. Como fuentes secundarias, se ha consultado bibliografía internacional y nacional sobre partidos políticos.

El abordaje del trabajo es principalmente de tipo cualitativo, si bien se exponen elementos cuantitativos que serán presentados de manera descriptiva a modo ilustrativo. La recopilación y sistematización de la evidencia empírica que fundamentará el estudio se sustenta en técnicas que incluyen la revisión documental, el análisis bibliográfico y la descripción de datos estadísticos.

### 3. LA DISCUSIÓN TEÓRICA SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El interés por el estudio de los partidos políticos no es nuevo. Estos han sido de los primeros objetos de análisis al momento del nacimiento mismo de la ciencia política moderna, ejemplificados en los trabajos clásicos de Ostrogorsky (1902), Michels (1911) y Weber (1922).

Este subcampo de estudio de la ciencia política se afianza en la década del cincuenta, sesenta y setenta con trabajos como los de Duverger (1954), Ranney (1954), Neumann (1956), La Palombara y Weiner (1966), Lipset y Rokkan (1967), y Sartori (1976), entre otros, quienes sentaron las bases conceptuales fundamentales. Desde 1945 se han publicado aproximadamente 11.500 libros, artículos y monografías sobre los partidos y sistemas de partidos solo en Europa Occidental (MONTERO Y GUNTHER 2007, 17).

Como han señalado Strøm y Müller (1999, 5), la bibliografía académica que examina los partidos políticos es enorme. Pese a esta realidad, lo que conocemos sobre su organización interna es sorprendentemente escaso (KATZ Y MAIR 1992, 2). Si bien al inicio los trabajos citados de Ostrogorsky, Weber y Michels abordaron los aspectos organizativos —legado, incluso, conceptos que han sido profusamente utilizados como los de “ley de hierro de la oligarquía” y observaciones relacionadas con ella sobre la transformación de los fines de la organización (VILA NOGUEIRA 1997, 59)— posteriormente, sin embargo, este aspecto de los partidos políticos mereció mucha menos atención.

En la literatura paraguaya sobre partidos políticos prevalece el enfoque historicista por sobre el politológico. Son verdaderamente escasos los trabajos que aportan una mirada desde la estructura interna partidaria y las reglas formales. En esta línea, podrían mencionarse los trabajos seminales de la primera década de los años noventa, como los de Caballero Aquino y Livieres Banks (1993) y el de Carmen Colazo (1993).

En 2007, Lilian Soto y Line Bareiro publicaron un artículo titulado “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal”. Posteriormente, en 2017, Marcos Pérez Talia publicó “La institucionalización partidista y su relación con la calidad de la democracia: Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada”. Persiste, sin embargo, la necesidad de profundizar en el estudio de las dimensiones internas partidarias, las reglas bajo las cuales actúan, y los mecanismos que hacen posible la participación política de mujeres y juventudes.

Este artículo aborda estas reglas formales y la organización interna de los dos principales partidos, como se mencionó anteriormente, aspectos poco atendidos aún en la ciencia política paraguaya, partiendo de los componentes históricos que posibilitaron el surgimiento de dichas asociaciones políticas hasta la actualidad. Asimismo, se analizan sus estructuras internas, mecanismos y reglas formales de funcionamiento.

#### 4. CONTEXTO HISTÓRICO

La creación de los dos primeros partidos políticos de Paraguay se remonta a 1887. Tras la derrota de Paraguay en la Guerra de la Triple Alianza,<sup>1</sup> el país se vio forzado a buscar nuevas alternativas para reconstruir lo que había quedado en ruinas, provocando una ruptura radical con el régimen anterior. Se estima que Paraguay perdió de 60 % a 70 % de la población total quedando literalmente deshecho su tejido económico, social, político y cultural (ARECES 2010).

En 1870, en medio de la ocupación de los ejércitos brasileño y argentino, se sancionó la que sería la primera Constitución. Esta Ley Fundamental de corte liberal reconoce por primera vez el principio de la soberanía popular, la organización del Gobierno de acuerdo al sistema de separación de poderes del Estado —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, la figura jurídica del ciudadano con derechos y obligaciones, y la incorporación de la figura del sufragio —no universal, puesto que mujeres e indígenas no tenían derecho al voto—, con la incorporación de libertades civiles. Ese texto constitucional contempla varios de los elementos que propiciarían el surgimiento, años más tarde, de los dos partidos con mayor caudal electoral y de los más antiguos de la región: el Partido Colorado y el Partido Liberal.

---

1 Guerra que enfrentó a Paraguay con la triple alianza conformada por Argentina, Brasil y Uruguay, entre 1864 y 1870.

Ambas agrupaciones políticas, fundadas a fines del siglo XIX, se sitúan entre los partidos políticos más antiguos del mundo en funcionamiento. Por lo tanto, Paraguay es, junto a Uruguay y Colombia, la excepción en América Latina en cuanto a la regla general de que los sistemas de partidos tienen un origen relativamente reciente y están compuestos de organizaciones efímeras en torno a personalidades (LEWIS 2016).

La importancia de conformar un nuevo sistema de legitimación del poder político, de establecer una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad, y de encontrar alternativas para canalizar uno de los mayores problemas sociales que afectaba a varios sectores de la sociedad paraguaya, como era la venta de las tierras públicas, dio lugar al nacimiento de estas agrupaciones (MORÍNIGO 1995).

La vida política de Paraguay en la última parte del siglo XIX y primera mitad del siglo XX estuvo marcada por dos grandes etapas: la primera, de 1870 a 1904, años en los que el Partido Colorado gobernó sin interrupciones; y la segunda, de 1904 a 1936, periodo en el que gobernó el Partido Liberal de manera ininterrumpida.

En ambas etapas, el ejercicio de la oposición política fue limitado. En Paraguay, los partidos no integran un sistema político compartiendo el gobierno, en el sentido amplio de este último término, sino, más bien, existe un partido que controla el poder. Mientras que, el otro puede tener vigencia en tanto acepte simplemente aparecer como adherido al poder, ejerciendo una oposición muy limitada, sin posibilidades de alterar la posición que ocupan los partidos dentro del sistema. En el bipartidismo paraguayo, cuando un partido se encuentra en el poder, el otro se halla en la “llanura” (MORÍNIGO 1998).

Los conflictos sociopolíticos, la inestabilidad y la incertidumbre fueron la constante en Paraguay en la primera mitad del siglo XX. Los golpes de Estado y las revoluciones eran el mecanismo natural de acceso al poder. De 1870 a 1954 llegaron al poder 47 presidentes, lo que devela el grado de inestabilidad política de esa etapa.

A partir de 1939, Paraguay solo conoció el ejercicio despótico del poder político con la elección como presidente de la República del conductor militar de la guerra del Chaco, el Mcal. José Félix Estigarribia, que derogó la

Constitución de 1870 y promulgó por decreto la Carta Magna de 1940 de corte autoritaria. Luego, se pasó por el régimen dictatorial nacionalista de Higinio Morínigo, que se extendió por ocho años, para luego llegar a la dictadura de Alfredo Stroessner en 1954 y que se extendió por 35 años. Posterior a 1989, el mismo partido que había servido de soporte institucional a las dictaduras de Morínigo y Stroessner iniciaba la transición a la democracia, gobernando de forma ininterrumpida hasta 2008, año en que se cortó brevemente su hegemonía.

## 5. LA ORGANIZACIÓN INTERNA PARTIDARIA

En gran parte de los países de América Latina, los partidos cuentan con organizaciones poco estructuradas. Las burocracias no tienen recursos ni personal; los congresos, las asambleas internas y los otros órganos de gobierno se realizan para cubrir las apariencias o legitimar decisiones tomadas desde las cúpulas; y los estatutos suelen ser violentados, o, simplemente, ignorados (FREIDENBERG Y LEVITSKY 2007). En buena medida, los partidos políticos tradicionales en Paraguay se encuadran en esta caracterización.

Si bien en el caso de los partidos tradicionales, PLRA y ANR, se pueden observar estructuras y reglas formales previstas en sus respectivos estatutos, la realidad indica que muchas de las decisiones se toman por acuerdos informales, no comprendidos en los estatutos o disposiciones partidarias.

Existe en ambos partidos un amplio margen para la toma de decisiones que evaden los conductos formales previstos. Por lo tanto, un estudio de la organización interna partidaria no podría limitarse solo a la observación y análisis de estos mecanismos formales, sino que deben estudiarse las dinámicas y relaciones internas que se dan por fuera de los canales institucionales.

Los principales partidos de la región cuentan con vastas organizaciones, profundamente arraigadas, pero predominantemente informales. Estas organizaciones, que contienen desde redes de patronazgo y clientelismo hasta asociaciones de vecinos y barras de hinchas de fútbol, no se encuentran contempladas en los estatutos, son raramente registradas por las autoridades del partido y están fuera de la visión de los académicos (FREIDENBERG Y LEVITSKY 2007).

Siguiendo a Vilas Nogueira, los procesos internos representan un área oscura de la literatura sobre partidos. Importa no solo la organización formal del partido, sino también las líneas de conflicto que determinan los procesos de toma de decisiones y que solo en mayor o menor parte pueden ser reconducidas a la organización formal. El estudio sobre partidos deberá adentrarse en las estructuras y los procesos de decisión internos, concibiendo al partido como un conjunto de personas con frecuencia en interacción competitiva y conflictiva (VILAS NOGUEIRA 1997, 66).

## 6. CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES PARAGUAYOS

Como indica Pérez (2017), tanto el Partido Colorado como el Partido Liberal Radical Auténtico tienen una organización burocrática compleja, y una estructura formal y estable en el tiempo. Sus autoridades son electas por voto exclusivo de sus afiliadas y afiliados en elecciones periódicas mediante el sistema D'Hondt, según lo establece el Código Electoral paraguayo (Ley n.º 834/96).

Ambos partidos registran un alto nivel de afiliación partidaria que en los últimos años fue en aumento. Según datos de la Justicia Electoral, de 2007 a 2015 ambos partidos tradicionales han mostrado un incremento sostenido de sus afiliaciones. En el caso de la ANR, pasó de 1.659.814 personas en 2007 a 1.989.416 en 2012, para llegar a 2.220.358 en 2015 y registrar, finalmente, en febrero de 2020, 2.495.900. Por otro lado, el PLRA pasó de 820.000 afiliadas y afiliados en 2007 a 1.107.687 en 2012; 1.214.659 en 2015, para llegar finalmente a 1.489.187 en febrero de 2020 (LA NACIÓN 2020; ABC 2020) (Tabla 1).<sup>2</sup>

---

2 Véase <https://bit.ly/3LTU7QR> y <https://bit.ly/3sIFLkl>

TABLA 1  
Evolución de la membresía partidaria

Partido	2007	2012	2015	2020
Asociación Nacional Republicana (ANR)	1.659.814	1.989.416	2.220.358	2.495.900
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	820.000	1.107.687	1.214.659	1.489.187

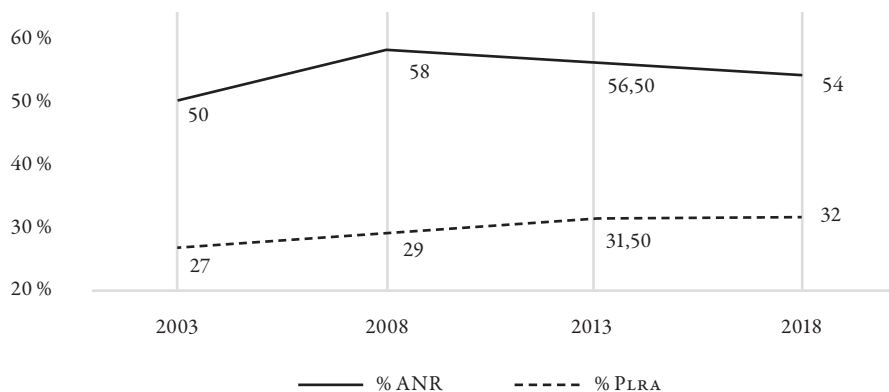
Elaboración propia a partir de datos de Justicia Electoral

Los partidos tradicionales de Paraguay son policlasistas y presentan una alta tasa de membresía partidista, incluso en comparación con los demás partidos de la región, lo cual constituye un indicador importante de sus niveles de institucionalización (PÉREZ 2017). En Paraguay, “uno nace —y no se hace— colorado o liberal” (CERNA Y SOLÍS 2017).

En este “bipartidismo histórico” se concentra aproximadamente el 86 % del electorado nacional (Gráfico 1). El tipo de competencia electoral está dada por mayores niveles de pragmatismo y menor grado de polarización ideológica entre los partidos en pugna, lo que se evidencia en la presentación de plataformas electorales similares. Entre los partidos políticos tradicionales paraguayos prima la lealtad al partido, la tradición y las costumbres por sobre una elección ideológica o programática (FILÁRTIGA 2016).

GRÁFICO 1

Peso del padrón partidario en comparación con el padrón nacional



Fuente: Pérez (2017)

## 7. LAS REGLAS FORMALES Y LA ESTRUCTURA INTERNA

### 7.1 ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA (ANR)

En el preámbulo estatutario, el Partido Colorado se define como una nucleación de hombres libres que buscan promover el bienestar del pueblo paraguayo sobre la base de la igualdad, justicia y soberanía popular, manifestada en la forma republicana, democrática, participativa y representativa del Gobierno.

La máxima instancia de Gobierno es la Convención, que se constituye en autoridad suprema del partido (art. 7). La dirección general del partido es ejercida por la Junta de Gobierno (art. 22) y las seccionales, a quienes se les reserva la misión de difundir la doctrina partidaria e influir en la formación de la voluntad política de la nación (art. 56). En cuanto al alcance territorial de los principales órganos de dirección del partido, la Convención y la Junta de Gobierno son de alcance nacional, y las seccionales son organizaciones de nivel local.

La Convención está integrada por delegadas y delegados convencionales electos en cada una de las seccionales del país. Se reúnen de manera ordinaria cada cinco años (art. 17), siendo sus funciones principales la orientación política del partido, evaluar la gestión de la Junta de Gobierno y juzgar, absolver o expulsar a miembros de la Junta de Gobierno.

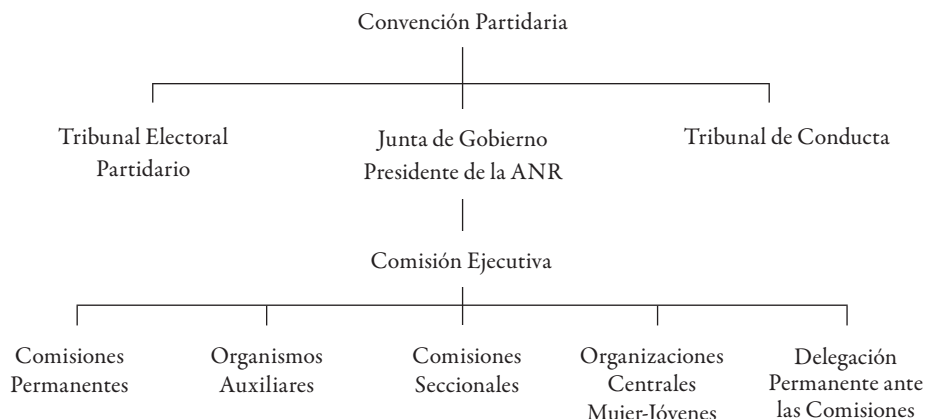
La Junta de Gobierno está compuesta por un presidente y noventa miembros titulares e igual número de suplentes. Duran cinco años en sus funciones y pueden ser reelectos (art. 22). Se requiere al menos un año de antigüedad para ser miembro (art. 23), y entre sus funciones principales se encuentran velar por los fines del partido, aprobar alianzas electorales únicamente a nivel departamental o distrital, administrar el patrimonio del partido (art. 26), entre otras.

Las comisiones seccionales son los órganos locales de base. Están integradas por un máximo de 36 miembros titulares e igual número de suplentes (art. 56), y se requiere una antigüedad mínima como afiliada o afiliado de un año para ser miembro (art. 57). Las seccionales deben hacer cumplir los estatutos del partido, aceptar afiliaciones y difundir la doctrina para la captación de nuevos afiliados (art. 62).

En cuanto a los órganos internos de control, el partido cuenta con lo siguiente: el Tribunal de Conducta, que juzga la conducta política de las y los

afiliados (art. 128), cuyas actuaciones podrán iniciarse de oficio o por denuncias (art. 132), y son elegidos por la Convención (art. 17 inc. f, 2). El Tribunal Electoral partidario que es el órgano encargado de la organización y supervisión de las elecciones que se celebran en el partido. Está compuesto por cinco miembros titulares e igual número de suplentes (art. 124). Estos son elegidos por la Convención y duran en sus funciones lo mismo que la Junta de Gobierno, pudiendo ser reelectos (art. 125) (Gráfico 2).

GRÁFICO 2  
Organigrama interno ANR



Fuente: Web institucional del partido Asociación Nacional Republicana (ANR) Partido Colorado [www.anr.org.py]

## 7.2 PARTIDO LIBERAL RADICAL AUTÉNTICO (PLRA)

El artículo 1 declara que el Partido Liberal Radical Auténtico es genuinamente humanista y nacionalista, que el respeto a la Constitución es deber inexcusable del Gobierno y de sus ciudadanas y ciudadanos, y que aquellos gobiernos y ciudadanos que se apartasen de las normas constitucionales se colocan fuera de su amparo y protección.

En cuanto a su definición ideológica, el partido se adscribe a una línea democrática progresista, pluralista y policlasista, admitiendo la posibilidad de que en su seno puedan coexistir armónicamente distintas corrientes de opinión, con la sola limitación de que ajusten sus ideas al ideario programático del partido (art. 2).

El Gobierno del PLRA es ejercido por:

- a) Autoridades nacionales: Convención Nacional Ordinaria y Extraordinaria, el Directorio Nacional y el Comité Político
- b) Autoridades locales: Consejo Departamental, Comité Local y Subcomité

Al igual que la ANR, la Convención Nacional es la autoridad máxima partidaria (art. 19), el Directorio es la autoridad de conducción del partido (art. 37), y los Comités Locales se constituyen en la representación local partidaria con presencia a nivel nacional, incluso a nivel de distritos (art. 56). Tanto la Convención como el Directorio son de alcance nacional, y los Comités Locales son organizaciones territoriales.

La Convención Nacional está conformada por convencionales elegidos en los Comités Locales en elecciones simultáneas con las de las autoridades locales (art. 34). Se elige un convencional titular y suplente por cada mil votantes en el Comité Local (art. 35). La Convención define la línea política de acción partidaria o refrenda la línea asumida por el Directorio (art. 30) y también es la responsable de sancionar con la expulsión a miembros del partido (art. 31) (Gráfico 3).

El Directorio es un órgano colegiado integrado de manera plural y se constituye en la autoridad de conducción partidaria cuando la Convención no se encuentre reunida (art. 37). Está conformado por treinta miembros titulares e igual número de suplentes (art. 38). A su vez, los departamentos eligen a un titular y un suplente, excepto en los departamentos con mayor cantidad de afiliadas y afiliados, donde eligen a dos titulares y dos suplentes (art. 38). Se reúnen cada quince días de forma ordinaria y, extraordinariamente, cuando convoque el presidente o cinco miembros (art. 42). Entre sus funciones se encuentran conducir política e institucionalmente el partido, aprobar el plan estratégico, autorizar la organización de alianzas y concertaciones, entre otras (art. 45).

En cuanto al Comité Político, este está definido como órgano de conducción partidaria cuando no se encuentra reunido el Directorio (art. 52). Le compete atender los asuntos de urgencia, instruir a las bancadas parlamentarias, proponer el plan político, etc. (art. 5).

Los Comités, órganos partidarios territoriales con presencia a nivel nacional, están integrados por un presidente y un vicepresidente, un tesorero, un secretario de actas y relaciones, un secretario de organización, siete vocales y doce suplentes (art. 56). Estos se eligen por voto directo, aplicándose el sistema D'Hondt y duran cinco años y pueden ser reelectos (art. 57). Entre sus funciones se encuentran las de atender las inquietudes de las y los correligionarios, promover capacitación política y difundir el ideario-programa del partido (art. 62).

El partido cuenta con tres órganos de control:

- a) El Tribunal de Conducta, autoridad que juzga el comportamiento ético de sus afiliadas y afiliados (art. 67). Este está integrado por cinco miembros titulares e igual número de suplentes, y son designados por el Directorio (art. 68).
- b) La Contraloría General del partido tiene a su cargo el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes del partido (art. 77) y está bajo la dirección y responsabilidad del Contralor General y del Contralor Adjunto, designados por el Directorio (art. 79).
- c) El Tribunal Electoral Independiente, órgano interno encargado del control de los actos electorales celebrados en el partido, está integrado por cinco miembros titulares y suplentes designados por el Directorio (art. 85). Entre sus funciones se encuentran las de habilitar y depurar el padrón de afiliadas y afiliados, inscribir listas de candidatas y candidatos, organizar las elecciones internas, realizar el escrutinio y proclamar a las y los electos (art. 88).

### GRÁFICO 3

#### Organigrama de conducción política del PLRA

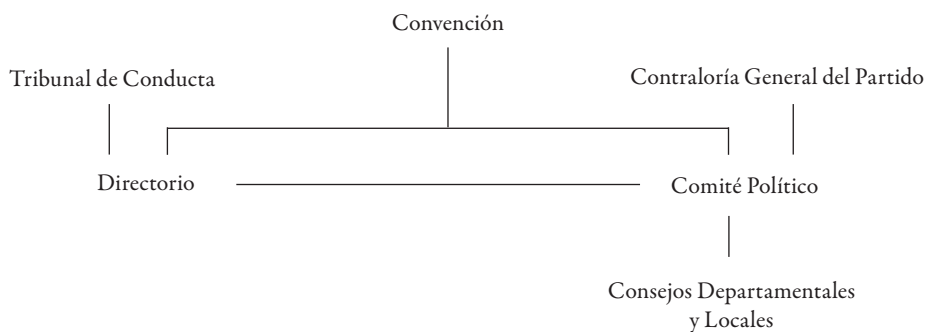


Gráfico extraído de la web institucional del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) [[www.plra.org.py](http://www.plra.org.py)]

## 8. LA DINÁMICA INTERNA EN LOS PARTIDOS: PRINCIPALES REFORMAS ESTATUTARIAS (2011-2019)

### 8.1 ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA (ANR)

La caída del Partido Colorado en 2008 generó una serie de efectos en la dinámica interna de los partidos tradicionales obligados a “modernizar” sus reglas a fin de ser atractivos para el electorado. Los debates planteados al interior del partido apuntaron, principalmente, a la selección de liderazgos, a integrar y fortalecer tribunales de control interno, a flexibilizar criterios para las afiliaciones, alianzas electorales con otros partidos y/o movimientos y a reducir, reformar o eliminar requisitos para candidaturas a cargos nacionales, entre otras.

El estatuto partidario fue objeto de importantes reformas en los últimos años. La principal de ellas se formalizó en la Convención partidaria de 2011, en la que decidieron reducir la antigüedad de afiliación de diez a un año como requisito para la candidatura. Esta reforma fue aplicada estando el Partido Colorado en la llanura, y necesitado de encontrar una figura poderosa que logre movilizar y entusiasmar a su electorado para competir con “chances” en las Elecciones Generales 2013. Así, Horacio Cartes, empresario tabacalero para quien fueron ajustadas las reglas internas a fin de hacer posible su candidatura, sería electo presidente de la República en las elecciones generales de 2013.

Años más tarde, esta reforma sería dejada sin efecto en la Convención Colorada de marzo de 2019, en la cual se decidió volver a la antigüedad de diez años como requisito excluyente para aspirar a una candidatura a presidente o vicepresidente por el partido. El criterio de la antigüedad y lealtad partidaria se volvió a imponer por sobre la experiencia modernizadora. Esa reforma fue calificada por los dirigentes colorados que la impulsaban como “modernizadora” y que posibilitaría la apertura del partido a la sociedad.<sup>3</sup> Otros exponentes colorados más críticos apuntaban a sus impactos negativos. En este sentido, Ángel Roberto Seifart, exvicepresidente de la República (1993-1998) e histórico dirigente colorado, consideraba que la reforma traería profunda división interna en el partido.<sup>4</sup>

Posteriormente, se dieron otras convenciones, como la extraordinaria del 29 de octubre de 2016, que planteó la modificación de los artículos 10, 15, 20 (inc. b), 90, 106, 114, 115 y 141 del estatuto partidario, y la aprobación de alianzas o concertaciones. En este sentido, la de mayor importancia es la modificación operada al artículo 20, inciso b, abriendo la posibilidad de considerar alianzas electorales o concertaciones con otros partidos y movimientos políticos, delegando la decisión a la Junta de Gobierno. Esta decisión no es menor en el caso del Partido Colorado teniendo en cuenta el hecho de haber ganado, históricamente, las elecciones generales, sin recurrir a alianzas electorales formales con otros espacios o nucleaciones políticas. Para las Elecciones Generales de 2018, el Partido Colorado volvió a competir como partido de manera independiente. Los resultados finales, sin embargo, fueron muy ajustados, logrando una diferencia a favor de poco más de 95 mil votos (Tabla 2).

---

3 Véase <https://bit.ly/3FoKE1f>

4 Véase <https://bit.ly/3P8iNXB>

TABLA 2  
Resultado de las Elecciones Generales 2018

Elecciones Generales 2018		
Partido	Votos	Diferencia
ANR	1.206.067	
Alianza Ganar	1.110.464	95.603 votos

Elaboración propia con datos oficiales del TSJE (REPÚBLICA DE PARAGUAY 2018)<sup>5</sup>

La posibilidad de que el Partido Colorado pueda establecer alianzas es, sin dudas, un “condimento” especial que tendrá su impacto en el sistema político paraguayo, alterando la estrategia e incentivos de los demás actores del sistema de partidos. Esta Convención de octubre de 2016 aprobó, además, la reelección del presidente, en aquel momento, Horacio Cartes, desconociendo la disposición constitucional que prohíbe taxativamente la reelección presidencial.<sup>6</sup>

Finalmente, la modificación planteada en 2011 respecto a la antigüedad exigida para candidatas y candidatos a presidentes y vicepresidentes del partido fue nuevamente dejada sin efecto en la Convención partidaria celebrada en marzo de 2019. En esta se dispuso a consideración el cambio de los artículos 23, 30, 57, 105, 110, 114, 118, 119, 121 y 122 del estatuto partidario, enfatizando en la exigencia de antigüedad y militancia partidaria como requisito tanto para ocupar cargos internos como de representación nacional.

Para ser miembro de la Junta de Gobierno y ocupar el cargo de la presidencia o vicepresidencia de esta, se exigen como mínimo diez años de afiliación (había quedado en un año) (arts. 23 y 30). Para acceder a la presidencia o vicepresidencia de la Comisión Seccional se requiere una antigüedad de por lo menos cinco años como afiliada o afiliado (art. 57). En el caso de la delegación convencional se requiere una antigüedad de cinco años (art. 105), y no estar cumpliendo

<sup>5</sup> Véase <https://bit.ly/3yBVArh>

<sup>6</sup> Art. 229. De la duración del mandato. Constitución de la República del Paraguay

condena por delitos comunes tipificados en el Código Electoral. Finalmente, para candidatas y candidatos a ser postulados para la presidencia o vicepresidencia de la República se exige como mínimo diez años de antigüedad (art. 110).

En el artículo 114 se establece una antigüedad de diez años como afiliada o afiliado para postularse a senador y reunir las condiciones establecidas en la Constitución Nacional. Son elegibles candidatas y candidatos a diputados y a parlamentarios del Mercosur quienes tengan como mínimo cinco años de antigüedad como afiliadas y afiliados. De acuerdo al artículo 118, son elegibles como candidatas y candidatos del partido a gobernador departamental los que, en ejercicio del derecho de sufragio pasivo, cuenten con, por lo menos, cinco años de antigüedad como las y los afiliados, y reúnan las condiciones establecidas en la Constitución Nacional y en el artículo 23 de estos estatutos.

En tanto, según el artículo 119, son elegibles como candidatas y candidatos a miembros de la Junta Departamental quienes tengan como mínimo tres años de antigüedad como afiliadas y afiliados, y reúnan las condiciones establecidas en la Constitución Nacional y el artículo 23 del estatuto. En el artículo 121 se indica que las candidatas y candidatos a intendentes municipales deben tener como mínimo tres años de antigüedad de afiliación y reunir las condiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal. El artículo 122 del estatuto partidario modificado habla de una antigüedad de tres años de afiliación para miembros de la Junta Municipal y que reúna las condiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal.

TABLA 3  
Convenciones coloradas y principales reformas estatutarias

Año	Principales temas tratados	Gobierno/Presidencia del partido
2011	Reducción de la antigüedad en años de afiliación requerida para ocupar cargos partidarios internos y representar al partido en elecciones nacionales (de diez años a un año) (aprobado)	Gobierno: Fernando Lugo Presidencia del partido: Lilian Samaniego
2014	Alianza con otros partidos y movimientos políticos (rechazado) Unificación de elección de autoridades partidarias con las internas para elegir candidatas y candidatos a intendentes (aprobado) Aporte de 5 % del salario a todo colorado que ocupe cargos electivos (aprobado)	Gobierno: Horacio Cartes Presidencia del partido: Lilian Samaniego
2016	Reelección para presidente, vicepresidente y gobernadores (aprobado) Alianzas electorales con partidos y movimientos políticos (aprobado) Claros mensajes de “disciplina partidaria” para las y los legisladores y exigencia de apoyo incondicional al proyecto de reelección Designación de los integrantes de los tribunales partidarios y síndicos de la agrupación (aprobado)	Gobierno: Horacio Cartes Presidente del partido: Pedro Alliana (Movimiento Honor Colorado)
2019	Ampliación de antigüedad de afiliación exigida para cargos internos partidarios y cargos de representación nacional a diez años (aprobado)	Gobierno: Mario Abdo Benítez Presidente del partido: Pedro Alliana

Elaboración propia a partir de notas periodísticas y entrevistas con actores políticos del partido

Como puede apreciarse en la Tabla 3, de 2011 a 2019 se han celebrado cuatro convenciones importantes en el Partido Colorado. Los temas tratados denotan la influencia de quien ejerce el mandato en el Ejecutivo sobre las decisiones que puedan tomarse al interior del partido, aunque el presidente partidario sea de un movimiento opuesto al del presidente de la República, como ocurrió en la última Convención Colorada en marzo de 2019. Las convenciones de 2011 y 2016 permitieron a Cartes competir por la Presidencia de la República y, más adelante, lograr el apoyo partidario para avanzar con el plan de la reelección.

Posteriormente, cuando Horacio Cartes terminó su mandato, con Mario Abdo Benítez recién electo como presidente de la República, se volvió a modificar el requisito de la antigüedad, regresando a la disposición de los diez años dada en la Convención de marzo de 2019. De esta manera, vemos que las reglas formales partidarias no logran trascender en el tiempo para dotar de institucionalidad al partido y son modificadas según los intereses de actores partidarios coyunturales. Las principales decisiones internas que derivaron en la modificación de las reglas formales partidarias y otras decisiones fueron tomadas a fin de satisfacer demandas particulares del mandatario o su sector partidario (reducción de años de antigüedad de afiliación).

## 8.2 PARTIDO LIBERAL RADICAL AUTÉNTICO (PLRA)

En el Partido Liberal, en 2013, por decisión del directorio partidario se conformó una comisión interna para la reforma de los estatutos, integrada por dirigentes de los principales sectores internos partidarios (efrainistas, llanistas, wagneristas) y la juventud liberal. La comisión fue presidida por el Dr. Miguel Abdón Saguier, presidente del partido en ejercicio e histórico dirigente del liberalismo paraguayo. Además, formaban parte de dicha comisión la Dra. Pilar Callizo en calidad de vicepresidenta, el Dr. Octavio Airaldi, Salyn Buzarquis, Juan Manuel Benítez y otros dirigentes.

El proceso de reforma duró tres meses y tuvo una dinámica intensa de trabajo. Las reuniones se desarrollaban de forma semanal y el trabajo fue desarrollado de manera puntillosa, avanzando con aquellos puntos en los que había consenso y dejando para resolver más adelante aquellos puntos donde no había acuerdo. Las principales temáticas trabajadas fueron las de la representación de la juventud, de mujeres, la representación territorial, el diseño institucional de los órganos internos de control partidario, entre otras.

Según la Dra. Callizo, vicepresidenta de la Comisión, en entrevista realizada para esta investigación, se entregó al presidente del partido una versión final de los estatutos trabajados. Sin embargo, gran parte del trabajo no fue tenido en cuenta, y las modificaciones planteadas en términos de paridad de género y otras importantes reformas no fueron atendidas. Este antecedente evidencia la dinámica interna partidaria que ocupó al PLRA a partir de 2013, en un intento por modernizar sus reglas y ser más atractivo para la ciudadanía.

Al interior del partido, en los últimos años, se han dado amplias discusiones sobre la organización interna y sus reglas formales, llegando alguna de estas discusiones a transformarse en reformas puntuales, como la eliminación de la antigüedad para ser candidata o candidato a presidente, gobernador o intendente (art. 11, inc. d), cuya vía libre para eventuales *outsiders* se aprobó en septiembre de 2014. Con esto, el PLRA buscaba abrir las puertas del partido a un *outsider* atractivo, emulando lo hecho por el Partido Colorado unos años antes con la figura de Horacio Cartes.

En el mismo sentido, han modificado los estatutos en febrero de 2017, a fin de expulsar a afiliados, diputados y senadores que no siguieran los mandatos establecidos por la Convención Nacional. Esta batalla interna se libró en el marco de las negociaciones parlamentarias para aprobar la reelección presidencial por vía de la enmienda constitucional, de discutida legalidad constitucional (PÉREZ 2017).

Efraín Alegre, quien preside el PLRA desde aquel momento, tenía intenciones de postularse a la Presidencia para las Elecciones Generales 2018, y veía necesario reforzar los controles y amenazas contra la facción llanista del partido a fin de que votasen en contra de la reelección. En última instancia, el problema de la reelección no era solo una cuestión de ilegalidad, sino también que beneficiaba únicamente a Cartes y Lugo, al tiempo que contravenía la línea histórica del Partido Liberal en contra de la reelección presidencial (PÉREZ 2017).

## 9. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los partidos políticos paraguayos nacen en un contexto particular de la historia nacional, como organizaciones dispuestas a canalizar las demandas de sectores políticos y sociales.

Desde sus inicios, son partidos policlasistas, que con el tiempo fueron consolidando una estructura con presencia a nivel nacional, sobre todo en el caso del Partido Colorado, y con un electorado, afiliado, que se estima ronda el 86 % del electorado nacional (FILÁRTIGA 2016).

Ambos partidos han sido los protagonistas excluyentes de la historia política paraguaya desde su fundación. El estudio sobre ellos ha sido profuso a nivel nacional desde una perspectiva histórica; sin embargo, el abordaje y

preocupación por el estudio sobre su funcionamiento, organización y estructura interna han sido llamativamente escasos en nuestro país, debiendo mencionar, quizás, como excepciones, los trabajos citados anteriormente.

En estos momentos, donde los partidos son cuestionados por no cumplir a cabalidad con los mandatos constitucionales y sus roles en democracia, es cuando más imprescindibles se hacen estos análisis a fin de desentrañar sus mecanismos y modos de proceder.

Según José Nicolás Morínigo (1998, 13-21):

El partido se convierte en un referente de identidad social. Por consiguiente, entre el partido “ideal” visualizado a través de sus estatutos, ideario y principios (reglas formales) y el partido “real” que se funda en la praxis concreta de los partidos, se produce un distanciamiento tan grande que el partido ideal simplemente tiene una función legitimadora de una opción tradicional.

Es lo que ocurre cuando uno revisa las reglas formales partidarias y luego las contrasta con el funcionamiento efectivo de los partidos, el modo en que votan sus representantes en el Congreso, cómo seleccionan sus candidaturas, cómo toman decisiones o cómo financian sus campañas, etc.

En Paraguay, los partidos políticos están estructurados de manera formal y compleja, con órganos internos de control, espacios de promoción para la participación de las juventudes y mujeres, y, en los últimos años, con intensa actividad interna de discusión y reforma de sus reglas formales. No obstante, se evidencian aspectos claves de una dinámica en los que priman los acuerdos informales sobre las reglas y disposiciones formales, o cuanto menos, estas son ajustadas a las necesidades coyunturales de quienes ejercen el poder en un momento determinado.

En muchas ocasiones, las decisiones y la manera en que estas se adoptan dentro de las organizaciones no dependen de los órganos de gobierno, sino de liderazgos coyunturales. Las carreras dentro del partido están determinadas por los contactos personales y las redes de patronazgo, y no por el aparato burocrático. A su vez, las organizaciones locales (comités o seccionales) no funcionan como sucursales de una organización nacional, sino que los militantes y dirigentes hacen las tareas particulares desde su casa o lugares de

trabajo, y el financiamiento se consigue de manera informal —usualmente ilegal— mediante el patronazgo, donaciones o recursos estatales (FREIDENBERG Y LEVITSKY 2007).

Esta tendencia se ha reflejado con claridad en las diversas entrevistas mantenidas con dirigentes políticos colorados y liberales. Entre ellos, un actual dirigente liberal expuso literalmente cuanto sigue:

El partido, toda esa etapa, empieza a tener un funcionamiento no formal, sino a través de los movimientos o los grupos que se van formando, y así es; flexibilizaron los estatutos para ingresar intendentes, gobernador, presidente y vicepresidente sin tener antigüedad.

Estas entrevistas con dirigentes de ambos partidos tradicionales permiten diagnosticar el funcionamiento de los partidos y la prevalencia de elementos informales característicos de ambas organizaciones, pese a contar con estructuras y reglas formales y, aparentemente, rígidas, las cuales terminan cediendo ante la influencia de liderazgos coyunturales que inciden a tal punto de lograr ajustar las reglas internas a sus pretensiones particulares.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ABC. 2020. "PLRA anuncia que cuenta con 1.489.187 afiliados". *ABC*, Febrero 29. <https://bit.ly/3slFLkl>
- Areces, Nidia R. 2010. "De la Independencia a la Guerra de la Triple Alianza (1811-1870). Historia del Paraguay". En *Historia del Paraguay*, coordinado por Ignacio Telesca. Asunción: Taurus.
- Bareiro, Line, y Lilian Soto. 2007. "Regulación jurídica de los partidos políticos en Paraguay". En *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*, editado por Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orosco y José Thompson, 739-766. Ciudad de México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica.
- Caballero Aquino, Ricardo, y Lorenzo Livieres. 1993. *Los partidos políticos en América Latina. El sistema político paraguayo*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Cerna, Sarah, y Juan Mario Solís. 2017. "Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos paraguayo (1998- 2013)". *Colombia Internacional*, (91): 151-184.
- Colazo, Carmen. 1993. *Los partidos políticos en el Paraguay. Estructura interna*. Asunción: CIDSEP, Universidad Católica.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Londres: Methuen and Co. LTD.
- Filártiga Callizo, Camilo. 2016. "La estabilidad del sistema de partidos en Paraguay". En *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, editado por Flavia Freidenberg, 193-233. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, Flavia, y Steven Levitsky. 2007. "Organización informal de los partidos en América Latina". *Desarrollo Económico*, 46(184): 539-568.
- Katz, Richard, y Peter Mair. 1992. *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*. Londres: Sage.
- La Nación. 2020. "ANR suma a sus filas alrededor de 350 mil afiliados para las próximas elecciones". *La Nación*, Julio 22. <https://bit.ly/3LTU7QR>
- Lewis, Paul H. 2016. *Partidos políticos y generaciones en Paraguay, 1869-1940*. Asunción: Editorial Tiempo de Historia.

- Montero, José, y Richard Gunther. 2007. “Los estudios sobre los partidos políticos”. En *Partidos Políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, editado por José Montero, Richard Gunther y Juan Linz, 15-45. Madrid: Editorial Trotta.
- Morínigo, Nicolás. 1995. *Vocabulario político*. Asunción: RP Ediciones.
- Morínigo, Nicolás. 1998. “Partidos políticos y comportamiento electoral. Infidelidad incipiente en un peculiar bipartidismo”. *Revista Paraguaya de Sociología*, (152): 13-46.
- Pérez, Marcos. 2017. “La institucionalización partidista y su relación con la calidad de la democracia: Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXII(229): 297-330.
- República de Paraguay. 2018. “Elecciones Generales 2018. Resultados oficiales. Cómputo definitivo”. *Justicia Electoral*. <https://bit.ly/3yBVArh>
- Strøm, Kaare, y Wolfgang Müller. 1999. “Political Parties and hard choices”. En *Policy, Office, or voters? How Political Parties in Western Europe make hard decisions*, editado por Kaare Strøm y Wolfgang Müller, 1-35. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vilas Nogueira, José. 1997. “La organización de los partidos políticos”. En *Curso de partidos políticos*, editado por Manuel Mella Márquez, 59-75. Madrid: Akal.

---

[Sobre el autor]

### CAMILO FILÁRTIGA CALLIZO

Abogado, magíster en estudios políticos aplicados. Consultor en organismos internacionales en proyectos de democracia, gobernabilidad y Estado de Derecho. Miembro del Grupo de Investigación en Partidos y Sistema de Partidos de América Latina (GIPSAL-ALACIP). Es docente de las facultades de Derecho y Filosofía de la Universidad Católica de Asunción. Colabora como árbitro de revistas indexadas en ciencias sociales y jurídicas a nivel regional. Analista político. Preside la Asociación de Ciencia Política de Paraguay.

#### LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.

The right side of the page features a decorative vertical stripe composed of multiple parallel lines in a light blue-grey color, running from the top to the bottom of the page.

# NOTAS DE INVESTIGACIÓN





## ¿Cómo evaluar la representación simbólica de género?

KAROLINA M. GILAS

<kmgilas@politicas.unam.mx>

Universidad Nacional Autónoma de México

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

Red de Politólogas

México

ORCID: 0000-0003-4536-9189

[Resumen] La comprensión de la representación simbólica es una tarea relevante —y aún pendiente— de la Ciencia Política. Se trata de una dimensión de la representación que ha sido poco explorada teórica y empíricamente, pero que, ante el incremento de la presencia de las mujeres en los espacios legislativos, se ha convertido en un aspecto de interés. El acceso cada vez mayor de las mujeres a los cargos de poder plantea la necesidad de comprender los procesos a través de los cuales las mujeres ejercen las funciones representativas y de cómo las estructuras generizadas influyen en sus capacidades de hacerlo. A partir de la comprensión de la representación simbólica como relaciones de poder —como la manera en la que se ejerce el poder político, en el sentido metafórico y práctico—, este trabajo sostiene la necesidad de avanzar en su análisis, indispensable para comprender todas las aristas de la representación ejercida por las mujeres en los espacios institucionales, en especial en los legislativos. Para ello, de manera innovadora, propone su conceptualización y evaluación desde la perspectiva del neoinstitucionalismo feminista, buscando colocar en el centro de discusión la agencia de quienes ejercen la representación en los contextos de las instituciones legislativas generizadas.

[Palabras clave] Representación simbólica, mujeres en la política, representación política.

[Title] How to evaluate the symbolic representation of gender?

[Abstract] The understanding of symbolic representation is a relevant and still pending task in Political Science. This is a dimension of representation that has been little explored theoretically and empirically but which has become an aspect of interest given the increasing presence of women in legislative spaces. The growing access of women to positions of power raises the need to understand the processes through which women exercise representative functions and how the structures generated influence their ability to do so. Based on the understanding of symbolic representation as power relations —as to how political power is exercised in the metaphorical and practical sense— this paper argues the need to advance in its analysis, which is essential to understand all aspects of the representation exercised by women in institutional spaces, especially in the legislative spheres. To this end, innovatively, this paper proposes its conceptualization and evaluation from the perspective of feminist neo-institutionalism, seeking to place at the centre of the discussion the agency of those who exercise representation in the contexts of the generated legislative institutions.

[Keywords] Symbolic representation, women in politics, political representation.

[Recibido] 07/04/22 y [Aceptado] 05/05/22

GILAS, Karolina M. 2022. "¿Cómo evaluar la representación simbólica de género?". *Elecciones* (enero-junio), 21(23): 213-234. DOI: 10.53557/Elecciones.2022.v21n23.07

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La representación política de las mujeres es un problema de investigación relevante para la política comparada. Los estudios recientes permiten comprender cómo el régimen electoral de género ha contribuido a la incorporación de las mujeres en los cargos de representación; a una conceptualización más amplia de la violencia política en contra de las mujeres y sus efectos inhibitorios en la participación política de estas; a cómo las instituciones informales que persisten en los órganos legislativos y en los partidos políticos son excluyentes en cuanto a la representación e influencia política de las mujeres; y, cómo un mayor número de mujeres en los cargos no supone necesariamente un mayor compromiso con la transformación de la desigualdad de género en las instituciones políticas y el sistema político en general (FREIDENBERG 2020). En otras palabras, la literatura se ha centrado en el análisis de la representación descriptiva y, bastante menos, en otras dimensiones de la representación, en especial en la representación simbólica de las mujeres.

Las perspectivas adoptadas en la mayoría de estudios sobre la representación simbólica se concentran principalmente en sus efectos, y no en su significado o construcción conceptual ni empírica (LOMBARDO Y MEIER 2019). Por tanto, estos ignoran que la representación simbólica afecta no solo la manera en que la ciudadanía percibe o evalúa la calidad de la representación, sino que determina quiénes son legitimados para articular las demandas y participar en la toma de decisiones, y moldea la actuación de las y los representantes, constrictos por los roles, expectativas y reglas generalizadas de ejercicio del poder (LOMBARDO Y MEIER 2014).

El desafío teórico y metodológico actual, entonces, lleva a una conceptualización más profunda de la representación simbólica como una dimensión propia y no solamente una consecuencia de la representación descriptiva (LOMBARDO Y MEIER 2019, 231). Es fundamental comprender cómo se construye la representación simbólica de las mujeres, cómo evoluciona a partir del incremento de su presencia en los espacios públicos y cómo impacta en su capacidad de ejercer el poder.

---

1 Investigación realizada gracias al Programa UNAM-DGAPA-PAPIIT IA301821: "Representación simbólica de las mujeres en América Latina".

Resulta necesario avanzar en la conceptualización de la representación simbólica desde el neoinstitucionalismo feminista para analizar cómo esta afecta y se relaciona con las reglas formales e informales que actúan en el ámbito político, permitiendo u obstruyendo el ejercicio del poder y la defensa de sus intereses por parte de las mujeres. En términos metodológicos, es indispensable una mayor operacionalización del concepto que logre su utilidad en el estudio de las instituciones representativas y en el comportamiento político, con la intención de poder establecer los marcos y escenarios para el ejercicio efectivo de la representación femenina.

Esta investigación exploratoria pretende articular una propuesta conceptual y metodológica para el análisis de la representación simbólica de las mujeres en perspectiva comparada. Para ello, se divide en cuatro partes. En esta primera, se dibujan los alcances y objetivos de la investigación, mientras que en la segunda se trazan los orígenes conceptuales de la dimensión de la representación simbólica propuesta por Pitkin (1967) y se propone un nuevo abordaje, planteando que los espacios institucionales son simbólicos y que las reglas formales e informales que rigen al interior de los legislativos moldean la representación simbólica de las mujeres. En la tercera parte se presenta una propuesta de operacionalización y medición de la representación simbólica de las mujeres en los legislativos a partir del análisis de su acceso a los espacios de control e influencia, la expresión de las reglas generizadas al interior de los parlamentos y la existencia de diversas manifestaciones de violencia que enfrentan en el ejercicio de sus funciones legislativas. Finalmente, en la cuarta parte, se concluye acerca de los aportes y utilidad de la propuesta, así como de su importancia para avanzar hacia un análisis multidimensional de la representación política de las mujeres.

## **2. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN SIMBÓLICA**

### **2.1. LOS ANTECEDENTES DEL CONCEPTO**

La conceptualización de la representación política como un fenómeno multidimensional fue propuesta por Hanna Pitkin como una manera de conciliar las múltiples paradojas y dificultades que implica el estudio de este fenómeno. Pitkin distingue cuatro dimensiones de la representación: formal, relativa a las reglas mediante las cuales las y los representantes eligen a sus representados y ejercen control sobre estos; descriptiva, entendida como la similitud entre

representantes y representados; sustantiva, que refiere a la capacidad de las y los representantes de tomar en cuenta los intereses de la ciudadanía; y simbólica, relativa a la reacción de las y los representados ante las y los representantes (PITKIN 1967).

La definición que Pitkin propone de la representación simbólica es ambigua y poco precisa. Pitkin señala que se trata de las emociones y actitudes que las y los representados generan ante las y los representantes (1967, 96). Se trata de un proceso en el cual las creencias, actitudes y suposiciones de la ciudadanía frente a las y los representantes —los agentes— los convierten en símbolos, ante los cuales las personas reaccionan de manera emocional más que racional (PITKIN 1967, 100-103). Estas reacciones emocionales y el surgimiento del simbolismo al que se refiere Pitkin no responden a una justificación racional, sino que son resultado de la “manipulación de las respuestas afectivas y de la formación de las costumbres” (1967, 101). La representación simbólica existe mientras las personas creen o acepten que los liderazgos políticos los representen (PITKIN 1967, 102), por lo que puede ser reforzada o moldeada por la manera de actuar de las personas representantes, especialmente mediante los rituales (PITKIN 1967, 103).

Durante varias décadas, la representación simbólica ha sido poco estudiada. Si bien la conceptualización multidimensional de Pitkin ha sido adoptada por los estudios feministas y ha dado pie a una importante construcción tanto teórica como empírica de la representación política de las mujeres, la mayor parte de los estudios se ha enfocado en el análisis de las dimensiones descriptiva y sustantiva. La representación simbólica, más abstracta y compleja de analizar, no ha sido considerada fundamental para la comprensión del fenómeno de representación política de las mujeres.

Como consecuencia del paulatino incremento de la representación descriptiva de las mujeres, empezaron a surgir trabajos dedicados al análisis de la representación simbólica. Siguiendo la conceptualización de Pitkin, la perspectiva tradicional de la representación simbólica se asocia a la visión y valoración que la ciudadanía tiene de esta —de una manera similar en la que una bandera representa a un país o nación y, por tanto, evoca en las personas ciertos sentimientos o emociones—, por lo que se centra en los efectos sobre cómo la ciudadanía percibe y valora a sus representantes, sistema político y democracia (SCHWINDT-BAYER 2010).

Recientemente, algunos estudios han empezado a explorar la dimensión simbólica de la representación femenina desde el enfoque del neoinstitucionalismo feminista discursivo. Tomando la definición de Pitkin como punto de partida, algunos trabajos como los de Lombardo y Meier (2014), Rai (2015), y Rai y Spary (2019) ampliaron y reconfiguraron el significado de la representación simbólica. Desde esta otra perspectiva, la constructivista, Lombardo y Meier (2014) proponen una conceptualización de la representación simbólica como la construcción de las mujeres y los hombres como símbolos políticos: como el acto de representar y hacer visible a las y los representados, aunque sin actuar en su nombre (LOMBARDO Y MEIER 2014, 7). La propia presencia de las mujeres y los hombres en los espacios públicos tiene un significado que establece las normas sociales relativas a los significados de género, que pueden legitimar —o deslegitimar— su participación en el poder, con lo que tienen impacto significativo en el comportamiento individual y aceptación de la participación política de las mujeres (LOMBARDO Y MEIER 2014).

El trabajo de Rai (2015) añade al enfoque discursivo una nueva dimensión, retomada a partir de las aportaciones de Judith Butler (1990): la performativa. Se trata del énfasis en cómo las y los representantes cumplen su función y expresan los intereses y las demandas. La actuación (*performance*) cotidiana en el ejercicio de la función representativa “refleja, resiste y renueva las relaciones de poder” (RAI 2015, 1181) al interior de los parlamentos. La actuación abarca las formas en que las y los representantes utilizan sus cuerpos, espacios y lugares, así como las palabras, guiones y discursos para ejercer la representación. Rai y Spary (2019, 18-9) sostienen que esta perspectiva está centrada en las formas en que las mujeres ejercen la función representativa y en cómo las ceremonias y rituales generizados construyen las fronteras en las que se ejerce la representación.

## 2.2. ENTENDIENDO LA REPRESENTACIÓN SIMBÓLICA A TRAVÉS DE LAS RELACIONES DE PODER

Las nuevas conceptualizaciones surgidas a partir de la propuesta ya clásica de Pitkin (1967) reconfiguran no solo sus alcances, sino también su importancia para comprender los procesos a través de los cuales las mujeres ejercen las funciones representativas y cómo las estructuras generizadas influyen en sus capacidades de hacerlo. Este trabajo pretende avanzar en esa dirección proponiendo

la conceptualización y el análisis de la representación simbólica desde lo institucional, sosteniendo que la distribución del poder al interior de los órganos legislativos y los patrones generizados de actuación y relaciones entre las legisladoras y los legisladores también tienen una importante carga simbólica (FREIDENBERG *ET AL.* 2022).

Los símbolos, como evidencian Lombardo y Meier (2014), operan no solo hacia afuera de las instituciones representativas, sobre la ciudadanía, sino que también poseen una influencia importante sobre las personas que ejercen la función legislativa. Las reglas generizadas sobre el acceso a los espacios de poder e influencia, sobre quiénes, cómo y cuándo están legitimados para articular las demandas, y sobre las jerarquías de poder al interior de los parlamentos forman las expectativas y delimitan la actuación de las y los legisladores, mandando un poderoso mensaje —al interior y hacia afuera— sobre quiénes pertenecen, tienen voz y ejercen el poder. En estos procesos es donde se forma la representación simbólica de las mujeres.<sup>2</sup>

La literatura apunta a que la participación de las mujeres en la política tiene una importante carga simbólica que refleja la autoridad que tienen en la vida pública y el reconocimiento de la legitimidad con la que cuentan para ejercer el poder y articular los intereses y demandas (LOMBARDO Y MEIER 2019; KARPOWITZ Y MENDELBERG 2014). En este contexto, es fundamental reconocer que la carga simbólica de la representación no se reduce a la mera presencia de las mujeres en los espacios de representación o decisión, sino que tiene que ver con el tipo de posiciones que ocupan o la visibilidad que logran en el ejercicio de sus funciones. Los espacios específicos que existen al interior de los órganos de representación tienen, en sí mismos, un significado, y conllevan diferentes grados de autoridad y visibilidad.

Para comprender aún más cómo funciona la representación simbólica, resulta necesario analizar cómo las reglas —formales e informales— reproducen las normas de género simbólicas y, con ello, cómo afectan el funcionamiento

---

2 “La representación simbólica subraya la sutil dinámica de poder que puede afectar las otras dimensiones, a saber, la representación descriptiva y la sustantiva. La representación simbólica establece el contexto de símbolos y normas que rodean la posición y la acción de un representante, influyendo en su legitimidad. Dicho contexto articula relaciones de poder que pueden limitar al representante a través de los significados, las normas y las emociones que los símbolos conforman y evocan, sin que estas limitaciones sean directamente palpables” (LOMBARDO Y MEIER 2018, 327).

de los parlamentos y la capacidad de las mujeres de ejercer la representación de manera efectiva. Las normas de género están reproducidas no solo en los discursos políticos (LOMBARDO Y MEIER 2014, 70), sino también en las decisiones, comportamientos y distribución del poder y otros recursos al interior de los órganos legislativos. Estas normas y comportamientos son, hasta cierto punto, naturales en una institución establecida, organizada y dominada por los hombres, que durante siglos han funcionado para conservar y reproducir el dominio masculino en el ejercicio del poder (BJARNEGÅRD 2013, 3). Es de esperarse que, aún hoy, y a pesar de un incremento de la presencia de las mujeres, las estructuras, procedimientos y reglas sigan favoreciendo la asignación de los recursos y el acceso a los espacios de poder (KARAM Y LOVENDUSKI 2005, 187; BARNES Y CASSESE 2017, 3).

Las instituciones públicas generizadas —como ocurre con los parlamentos— incluyen y reproducen las normas dominantes en la sociedad sobre el comportamiento, roles y capacidades propias de lo masculino y femenino (MACKAY Y MURTAGH 2019). Con ello, mantienen las jerarquías sexuadas de estatus y dominio en el funcionamiento interno, afectando los resultados de las políticas adoptadas, y las capacidades de las mujeres y los hombres de ejercer la representación. Las jerarquías, ideologías, relaciones y roles de género pueden estar reproducidos por las reglas formales e informales (ACKER 1992; DUERST-LAHTI Y KELLY 1995; DUERST-LAHTI 2002). Esas reglas, formales e informales, determinan la distribución de los recursos que tienen a su disposición las y los legisladores —ayudantes, tiempo, control de la agenda, influencia en las negociaciones— (CHAPPELL Y WAYLEN 2013) y, con ello, su capacidad de ejercer la representación simbólica —y también sustantiva— (BJARNEGÅRD 2013).

Los espacios en los órganos directivos y comisiones son recursos necesarios para que las personas —hombres y mujeres— que ocupan los escaños tengan la posibilidad y capacidad de influir en las decisiones. A su vez, son recursos simbólicos que las mujeres (no) tienen a su disposición, con lo que se evidencia la asimetría entre quienes integran los parlamentos, participan en el ejercicio del poder y quienes —se espera— se limitan a asistir y legitimar con su presencia las decisiones tomadas. Las presidencias de las cámaras y mesas directivas son los órganos que determinan la agenda y moderan las discusiones del Pleno, lo

que los convierte en los espacios más importantes de control en los parlamentos (CARROLL, COX Y PACHON 2011, 155; GARCÍA 2019, 82) son relevantes tanto para la influencia en los trabajos y decisiones como en términos de la carga simbólica que refleja la participación real y efectiva de las mujeres en el ejercicio del poder y la representación (FREIDENBERG *ET AL.* 2022).

Similares patrones en la distribución del trabajo legislativo —a partir de los cuales las mujeres están relegadas a presidir o integrar únicamente las comisiones legislativas “propias” de su género— reflejan los estereotipos sobre los roles de género y la asignación de las tareas de cuidado a las mujeres, e impiden que sean partícipes de todas las decisiones políticas. Además, representa un mensaje cargado de simbolismo sobre el “rol” de las mujeres en la política, y sobre cómo su presencia en los órganos legislativos no es más que una extensión de las tareas y roles que desarrollan en la vida privada. Las comisiones ordenan el trabajo legislativo y son espacios en los que se toman las decisiones respecto a los contenidos de las iniciativas legislativas. Como se trata de espacios de impacto, con frecuencia las mujeres resultan excluidas de su integración (HEATH, SCHWINDT-BAYER Y TAYLOR 2005; KEREVEL Y ATKESON 2013, 981), no reciben la oportunidad de presidirlas y se les remite a las comisiones que responden a las tareas de cuidado que las mujeres realizan en la vida cotidiana (FRANCESCHET 2011, 65; KEREVEL Y ATKESON 2013, 981).

Cuando las mujeres están minimizadas, ofendidas, despreciadas y agredidas en la arena legislativa con discursos, gestos, agresiones y otras conductas que constituyen violencia política en razón de género, de nueva cuenta se evidencia que son intrusas, que no pertenecen y no se les reconoce la legitimidad en el ejercicio del poder y representación. Estos patrones son, probablemente, el símbolo más visible de la negación de la agencia y legitimidad de las mujeres para ocupar los escaños y articular las demandas en los legislativos.

Otro aspecto que refleja una importante carga simbólica es el uso del lenguaje incluyente en los trabajos cotidianos de los legislativos. El uso de las formas masculinas —aun cuando las mujeres constituyen una importante parte o, incluso, la mayoría de la integración del Parlamento— refleja la persistencia de las estructuras y jerarquías generizadas. La literatura evidencia que, más allá del debate sobre el uso correcto de las formas gramaticales, las formas plurales supuestamente neutras invisibilizan a las mujeres y tienden a ser asociadas con

la participación o acción masculina; además, generan en las mujeres la sensación de no pertenecer (BIGLER Y LEAPER 2015; STOUT Y DASGUPTA 2011). Así, al evitar el uso del lenguaje incluyente se está mandando, nuevamente, un mensaje poderoso sobre la falta de la legitimidad y la no pertenencia de las mujeres en los espacios públicos.

Las estructuras y reglas generizadas se ven reflejadas también en la importancia de la igualdad de género para el trabajo legislativo y en las relaciones laborales existentes en el funcionariado de los órganos legislativos. Un Congreso comprometido con la aplicación de la agenda de igualdad, la causa feminista y la representación efectiva de las mujeres necesariamente debe procurar la transversalización de la perspectiva de género en todas las decisiones que toma. Asimismo, procuraría que las relaciones laborales fueran transformadas y respaldadas por las políticas internas que garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Como señala Burrell (1996, 151):

(...) las mujeres en los cargos públicos son símbolos para otras mujeres, fomentando su identificación con el sistema y su capacidad de influir sobre el mismo. El sentido subjetivo de estar involucradas y escuchadas, para las mujeres en general, hace que sea relevante la elección de las mujeres a los cargos públicos, porque por tantos años estuvieron excluidas del poder.

Las dinámicas internas de los legislativos evidencian que tener un escaño no significa, necesariamente, tener voz, ser escuchadas, estar involucradas o tener la capacidad de influir sobre las decisiones (ESCOBAR-LEMMON Y TAYLOR-ROBINSON 2014). Un escaño no es suficiente para tener el poder y la influencia, y muchos escaños tampoco —a menos que sea un lugar con poder e influencia—. Si las y los representantes se construyen con su actuación, entonces el acceso a los espacios donde esta actuación se materializa, impulsa o limita es importante y parte de esa construcción tanto simbólica como efectiva del poder.

### 3. ¿CÓMO MEDIR LA REPRESENTACIÓN SIMBÓLICA?

La representación simbólica es, entonces, la manera en que se ejerce el poder político, en el sentido metafórico y práctico. Se refiere al discurso político que puede legitimar o deslegitimar a las mujeres como personas que tienen

el derecho de acceder a los espacios de poder público y, desde estos, articular demandas y promover cambios sociales.

Este discurso se materializa en las reglas generizadas, formales e informales, bajo las cuales operan las instituciones. Al mismo tiempo, abarca la presencia de las mujeres en los espacios de control dentro de los ámbitos de poder que les permiten tener autoridad, y ejercer influencia real sobre las agendas y decisiones públicas. Se trata de su presencia en los órganos directivos de las legislaturas y las comisiones, en las posiciones de liderazgo en los partidos políticos y las carteras masculinizadas en los gobiernos (FREIDENBERG *ET AL.* 2022).

Las reglas formales e informales son las que moldean la representación simbólica de las mujeres en los órganos legislativos. Las reglas formales, codificadas en las leyes y los reglamentos que regulan la operación de los parlamentos, tienden a establecer reglas generales que no imponen restricciones a la actuación, derechos o capacidades de las legisladoras femeninas —al menos no directamente—. Es cuando esas reglas formales conviven con las reglas informales, altamente generalizadas, que pretenden mantener el dominio y poder masculinos, mientras que, la práctica parlamentaria refleja los sesgos de género y mina la representación simbólica de las mujeres (FREIDENBERG *ET AL.* 2022).

El estudio de las reglas informales enfrenta ciertas dificultades, especialmente cuando estas resultan divergentes frente a las formales. Los reglamentos de los órganos legislativos o los documentos que regulan la composición y organización de los grupos parlamentarios no incluyen normas que apuntan a una exclusión deliberada de las mujeres. Los varones cuestionados acerca de los sesgos de género al interior de los parlamentos tienden a negarlos, apuntando a factores como la falta de experiencia o méritos por parte de las mujeres como las explicaciones del dominio masculino en los espacios de poder y en ciertos temas (BJARNEGÅRD Y KENNY 2015; BJARNEGÅRD 2013). No obstante, los resultados —desigualdades en el acceso de las mujeres a los órganos directivos y presidencias de las comisiones, actos de violencia contra las mujeres o sesgos de género en la operación interna de los parlamentos— evidencian la existencia de reglas informales que obstaculizan su representación simbólica (FREIDENBERG *ET AL.* 2022).

### 3.1. PROPUESTA DEL ÍNDICE DE REPRESENTACIÓN SIMBÓLICA

La representación simbólica se ve reflejada en las dos dimensiones fundamentales en la operación de los poderes legislativos. Por un lado, se evidencia en las limitaciones existentes a la participación de las mujeres en el desempeño de la función legislativa; por otro lado, se refleja en las reglas generalizadas que rigen en la organización y funcionamiento interno de los legislativos (FREIDENBERG *ET AL.* 2022).

La primera dimensión atiende, entonces, la presencia de las mujeres en los espacios que encarnan el liderazgo, poder e influencia sobre los trabajos de los órganos legislativos. En primer lugar, se trata de identificar si las mujeres presiden estos órganos y si tienen la oportunidad de integrarlos de manera equilibrada frente a los varones. En segundo lugar, se trata de que la participación de las mujeres en las comisiones legislativas sea equilibrada, en relación con su número, acceso a las presidencias de estas, y que en la distribución de los temas legislativos no se reproduzcan los estereotipos de género. Las variables, sus indicadores, las maneras de medirlos y los valores que toman se explican en la Tabla 1.

TABLA 1  
Dimensión de acceso a los espacios de decisión

Variable	Indicador	Medición	Valores para la medición
Órganos directivos	Presidencia de los órganos directivos	Indica el porcentaje de las mujeres que presiden alguno de los órganos de dirección del Legislativo en un periodo	0. El porcentaje de mujeres que presiden el órgano está por debajo de su proporción en el Congreso 0.5. El porcentaje de mujeres que presiden el órgano corresponde a su proporción en el Congreso 1. El porcentaje de mujeres que presiden el órgano está por encima de su proporción en el Congreso
	Integración equilibrada de los órganos directivos	Indica el porcentaje de participación de las mujeres en los órganos de dirección del Legislativo en un periodo	0. El porcentaje de mujeres en los órganos directivos está por debajo de su proporción en el Congreso 0.5. El porcentaje de mujeres en los órganos directivos corresponde a su proporción en el Congreso 1. El porcentaje de mujeres en los órganos directivos está por encima de su proporción en el Congreso
Comisiones	Integración de las comisiones	Indica la mediana del porcentaje de participación de las mujeres que integran cada una de las comisiones legislativas ordinarias en un periodo	0. La mediana del porcentaje de mujeres que integran las comisiones está por debajo de su proporción en el Congreso 0.5. La mediana del porcentaje de mujeres que integran las comisiones corresponde a su proporción en el Congreso 1. La mediana del porcentaje de mujeres que integran las comisiones está por encima de su proporción en el Congreso
	Presidencia de las comisiones	Indica el porcentaje de comisiones legislativas presididas por una mujer en un periodo	0. El porcentaje de mujeres que presiden las comisiones está por debajo de su proporción en el Congreso 0.5. El porcentaje de mujeres que presiden las comisiones corresponde a su proporción en el Congreso 1. El porcentaje de mujeres que presiden las comisiones está por encima de su proporción en el Congreso
Integración (des)generizada de las comisiones	Indica la existencia de los patrones generizados en la integración de las comisiones	0. Las mujeres dominan en la integración de las comisiones dedicadas a los temas asociados a las tareas femeninas 1. La integración de todas las comisiones está equilibrada en términos de género	

Elaboración propia

La segunda dimensión, relativa a las reglas generizadas al interior de los parlamentos, es analizada a partir de cuatro variables. La primera es la relativa al ejercicio de la violencia política contra las mujeres al interior de los parlamentos por parte de sus pares masculinos, así como la existencia y efectividad de los mecanismos de atención de estos hechos. La segunda mide la incorporación de la perspectiva de género en la labor del Legislativo, mediante la inclusión en la estructura parlamentaria de un órgano encargado de dar seguimiento a las decisiones legislativas relativas a la igualdad de género e impulsar investigaciones para reducir la brecha de género en el Estado. La tercera variable evalúa la persistencia de las estructuras y reglas generizadas de distribución de trabajo de las funcionarias y los funcionarios públicos, mediante la inclusión de las estructuras encargadas de impulsar el enfoque integral de género en su funcionamiento cotidiano al interior del Parlamento. La cuarta variable mide el uso del lenguaje generizado en la operación cotidiana de los parlamentos, es decir, en los comunicados de prensa y discursos de las legisladoras y los legisladores. Las variables, sus indicadores, las maneras de medirlos y los valores que toman se explican en la Tabla 2.

TABLA 2  
Dimensión de reglas formales e informales de las instituciones generizadas

Variable	Indicador	Medición	Valores para la medición
Violencia	Existencia de violencia política de género contra legisladoras	Indica la existencia de casos de violencia contra las legisladoras ejercida por sus pares, y denunciados formalmente o por la prensa	0. Se detectó un importante número de casos 0,5 Los casos de violencia son esporádicos 1. No hay casos reportados
	Atención de la violencia política de género contra legisladoras	Indica la existencia de los mecanismos y sanciones por los actos de violencia cometidos en contra de las legisladoras por parte de sus pares	0. Ninguno de los casos denunciados o reportados recibió una sanción 0,5 Más de la mitad de los casos denunciados o reportados recibieron una sanción 1. Todos los casos denunciados o reportados recibieron una sanción
Perspectiva de género	Adopción de la transversalidad de la perspectiva de género	Indica la existencia de un Centro de Estudios de Género en el Poder Legislativo Estatal u órgano similar que impulse investigaciones para reducir la brecha de género en el Estado	0. No existe 1. Existe
Políticas internas de igualdad	Persistencia de las estructuras y reglas generizadas de distribución de trabajo de las funcionarias y los funcionarios públicos	Indica la existencia de una Unidad de Género y No Discriminación dentro del Poder Legislativo Estatal u órgano similar que impulse el enfoque integral de género	0. No existe 1. Existe
Lenguaje incluyente	Uso del lenguaje generizado en la operación cotidiana de los parlamentos	Indica el uso del lenguaje incluyente (uso de "las" y "los", o formas neutrales) en la información, decisiones y discursos de los miembros del Poder Legislativo Estatal (observado en los boletines de prensa)	0. El lenguaje incluyente no se emplea en los documentos del Legislativo 0,5 El uso del lenguaje incluyente no es consistente y se da solo en algunos documentos 1. Todos los documentos emplean el lenguaje incluyente

Elaboración propia

Cada una de las dimensiones del Índice de Representación Simbólica (IRS) se mide con un rango de cero a diez. Los valores del índice, contruidos de acuerdo a la regla de agregación aditiva, oscilan entre cero —débil representación simbólica de las mujeres— y diez —fuerte representación simbólica de las mujeres—. El IRS es alto cuando las mujeres ocupan los espacios en los órganos de control y poder de los legislativos en condiciones de paridad, y los legislativos logran desgenerizar sus patrones de funcionamiento.

#### 4. CONCLUSIONES

La llegada de cada vez más mujeres a los espacios legislativos —fortalecida por las medidas afirmativas— tiene un impacto en su capacidad de ejercer la representación política en las dimensiones simbólica y sustantiva. También ha dado pie a un cambio en la manera en que operan los órganos legislativos y sus dinámicas generizadas de poder; sin embargo, la Ciencia Política aún entiende poco cuáles son las direcciones de estos cambios y cuáles son los factores que los determinan.

La idea mayormente extendida en la literatura es que la llegada de un mayor número de mujeres no implica, por sí sola, que los cambios que se generen al interior de las legislaturas favorezcan las capacidades y posibilidades de las mujeres de ejercer representación efectiva. Numerosos trabajos apuntan a que en los espacios de representación perviven las jerarquías generizadas y diversos patrones que limitan u obstaculizan la actuación de las legisladoras (FREIDENBERG *ET AL.* 2022). Una importante parte de estos patrones, relaciones y obstáculos impactan en la representación simbólica, deslegitimando a las mujeres como personas que tienen el derecho de acceder a los espacios de poder público y, desde estos, articular demandas y promover cambios sociales. Esto sucede a partir de las reglas generizadas, formales e informales, bajo las cuales operan las instituciones, que niegan a las mujeres el acceso a los cargos de control dentro de los espacios de poder, impidiéndoles tener la autoridad y ejercer influencia real sobre las agendas y decisiones públicas.

Por ello, es fundamental que la Ciencia Política estudie y comprenda qué pasa con la representación simbólica de las mujeres en distintos contextos de representación descriptiva y, en especial, cómo operan estas reglas y patrones

generizados presentes en los órganos representativos. Esta propuesta pretende contribuir a la articulación de las herramientas idóneas para enfrentar esa tarea y profundizar, desde el neoinstitucionalismo feminista, en las relaciones entre las instituciones formales e informales y la representación simbólica de las mujeres.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acker, Joan. 1992. "From Sex Roles to Gendered Institutions". *Contemporary Sociology*, 21(5): 565-569.
- Barnes, Tiffany, y Erin Cassese. 2017. "American party women: a look at the gender gap within parties". *Political Research Quarterly*, 70(1): 127-141.
- Bigler, Rebecca, y Campbell Leaper. 2015. "Gendered Language: Psychological Principles, Evolving Practices, and Inclusive Policies". *Policy Insights from the Behavioral and Brain Sciences*, 2(1): 187-194. DOI: 10.1177/2372732215600452
- Bjarnegård, Elin. 2013. *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bjarnegård, Elin, y Meryl Kenny. 2015. "Revealing the 'Secret Garden': The Informal Dimensions of Political Recruitment". *Politics & Gender*, 11(4): 748-753. DOI: 10.1017/S1743923X15000471
- Burrell, Barbara. 1996. *A Woman's Place Is in the House: Campaigning for Congress in the Feminist Era*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Butler, Judith. 1990. *El género en disputa*. Barcelona: Paidós.
- Carroll, Royce, Gary W. Cox, y Mónica Pachon. 2011. "How parties create electoral democracy". *Legislative Studies Quarterly*, 31(2): 153-174. DOI: 10.3162/036298006X201760
- Chappell, Louise, y Georgina Waylen. 2013. "Gender and the Hidden Life of Institutions". *Public Administration*, 91(3): 599-615. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2012.02104.x
- Duerst-Lahti, Georgia. 2002. "Governing Institutions, Ideologies and Gender; Towards the Possibility of Equal Political Representation". *Sex Roles*, 47(7/8): 371-388.
- Duerst-Lahti, Georgia, y Rita May Kelly. 1995. "Gender, Power, and Leadership". En *Gender Power, Leadership, and Governance*, editado por Georgia Duerst-Lahti y Rita May Kelly, 11-39. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Escobar-Lemmon, Maria C., y Michele M. Taylor-Robinson (eds.) 2014. *Representation. The Case of Women*. Oxford: Oxford University Press.
- Franceschet, Susan. 2011. "Gendered institutions and women's substantive representation: female legislators in Argentina and Chile". En *Gender, Politics and Institutions*, editado por Mona Lena Krook, 58-78. Londres: Palgrave MacMillan.

- Freidenberg, Flavia. 2020. "Electoral Reform and Women Political Representation in Latin America". En *The Encyclopedia of Latin American Politics*, editado por Gary Prevost y Harry Vaden, Londres: Oxford University Press.
- Freidenberg, Flavia, Karolina Gilas, Sebastián Garrido de Sierra, y Camilo Saavedra Herrera. 2022. *Women in Mexican Subnational Legislatures. From Descriptive to Substantive Representation*. Nueva York: Springer.
- García Méndez, Ericka. 2019. "Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México". *Estudios Políticos*, 46: 73-98. DOI: 10.22201/fcpys.24484903e.2019.46.68289
- Heath, Roseanna, Leslie A. Schwindt-Bayer, y Michelle M. Taylor-Robinson. 2005. "Women on the sidelines: women's representation on committees in Latin American Legislatures". *American Journal of Political Science*, 49(2): 420-436. DOI: 10.2307/3647686
- Karam, Azza, y Joni Lovenduski. 2005. "Women in parliament: making a difference". En *Women in Parliament: Beyond Numbers*, editado por Julie Ballington y Azza Karam, 187-213. Estocolmo: IDEA International.
- Karpowitz, Christopher F., y Tali Mendelberg. 2014. *The Silent Sex: Gender, Deliberation, and Institutions*. Princeton: Princeton University Press.
- Kerevel, Yann P., y Lonna Rae Atkeson. 2013. "Explaining the marginalization of women in Legislative Institutions". *The Journals of Politics*, 75(4): 980-992.
- Lombardo, Emanuela, y Petra Meier. 2019. "The Significance of Symbolic Representation for Gender Issues in Politics". *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 27(4): 231-244. DOI: 10.1080/08038740.2019.1660404
- Lombardo, Emanuela, y Petra Meier. 2018. "Good symbolic representation: The relevance of inclusion." *Political Science and Politics*, 51(2): 327-330. DOI: 10.1017/S1049096517002451
- Lombardo, Emanuela, y Petra Meier. 2014. *The symbolic representation of gender. A discursive approach*. Aldershot: Ashgate.
- Mackay, Fiona, y Cera Murtagh. 2019. "New Institutions, New Gender Rules? A Feminist Institutional Lens on Women and Power-Sharing." *feminists@law*, 9(1). DOI: 10.22024/UniKent/03/fal.745
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Rai, Shirin M. 2015. "Political Performance: A Framework for Analysing Democratic Politics". *Political Studies*, 63(5): 1179-1197. DOI: 10.1111/1467-9248.12154.

- Rai, Shirin M., y Carole Spary. 2019. *Performing Representation. Women Members in the Indian Parliament*. Oxford: Oxford University Press.
- Schwindt-Bayer, Leslie. 2010. *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Stout, Jane G., y Nilanjana Dasgupta. 2011. "When he doesn't mean you: Gender-exclusive language as ostracism". *Personality and Social Psychology Bulletin*, 37(6): 757-769. DOI: 10.1177/0146167211406434.

---

[Sobre la autora]

### KAROLINA M. GILAS

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. Forma parte del equipo de investigación del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de los Estados Americanos. Coordina el proyecto Representación Simbólica de las Mujeres en América Latina. Sus intereses de investigación están relacionados con la representación política de las mujeres y los grupos subrepresentados, los sistemas electorales y el derecho electoral, así como con los avances disciplinares de la Ciencia Política encaminados a la inclusión de la perspectiva de género. Miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

#### LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.



The image features a light beige, textured background resembling recycled paper. On the right side, there are two vertical decorative elements: a set of five thin, light blue stripes and a set of five thin, white stripes, both running from the top to the bottom of the page. The text is centered horizontally in the middle of the page.

# ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES





# Elecciones Legislativas Argentina 2021: reglas, actores y resultados

HERNÁN PABLO TOPPI  
<htoppi@sociales.uba.ar>  
Universidad de Buenos Aires (UBA)  
Argentina  
ORCID: 0000-0002-8948-6961

[Resumen] El 14 de noviembre de 2021, en la Argentina se desarrollaron elecciones para la Cámara de Diputados y el Senado. En este artículo se analiza la coyuntura, así como las reglas de competencia, las fuerzas políticas, los resultados electorales y la nueva composición de las cámaras. Se observa que el Frente de Todos perdió en la mayoría del país y experimentó una reducción de bancas en ambas cámaras del Congreso. El principal beneficiario de esta elección fue Juntos por el Cambio que, a diferencia del anterior proceso electoral, incrementó sus escaños. Adicionalmente, destaca la *performance* de terceras fuerzas políticas y la mayor presencia de mujeres en el Congreso Nacional a partir de la implementación de la paridad.

[Palabras clave] Argentina, elecciones, pandemia, gobierno, oposición.

[Title] 2021 Argentina Legislative Elections: rules, actors and results

[Abstract] On November 14, 2021, elections for the Chamber of Deputies and the Senate were held in Argentina. This article analyzes the context as well as the rules of competition, the political forces, the electoral results and the new composition of the chambers. It is observed that Frente de Todos lost in most of the country, experienced a loss of seats in both Houses of Congress. The main beneficiary of this election was Juntos por el Cambio, which unlike the previous electoral process increased its seats. Additionally, the performance of third party political forces and the increased presence of women in the National Congress since the implementation of parity are highlighted.

[Keywords] Argentina, elections, pandemic, government, opposition.

[Recibido] 27/10/22 y [Aceptado] 04/05/22

TOPPI, Hernán Pablo. 2022. "Elecciones Legislativas Argentina 2021: reglas, actores y resultados". *Elecciones* (enero-junio), 21(23): 237-252. DOI: 10.53557/Elecciones.2022.v21n23.08

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La Argentina no quedó exenta del impacto de la pandemia producto de la COVID-19. Entre las diferentes aristas donde esto se evidenció se encuentra la electoral, en tanto, además de diseñarse un protocolo<sup>2</sup> que permitiera el desarrollo de las jornadas de votación —tanto el dispuesto para las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias<sup>3</sup> como para la elección general—, las fechas correspondientes para estas debieron ser modificadas. Originalmente, las PASO tenían que llevarse a cabo el 8 de agosto de 2021, mientras que la elección general tenía como fecha el 24 de octubre del mismo año. No obstante, estos procesos electorales se pospusieron (mediante la Ley n.º 27631 y el Decreto n.º 358/21) para el 12 de septiembre y 14 de noviembre, respectivamente. En estas páginas nos centraremos en lo sucedido en esta última jornada electoral.

Las elecciones a analizar fueron intermedias y legislativas. En términos del primer elemento, Argentina no renueva la totalidad de las cámaras (diseño bicameral) del Congreso Nacional en concordancia con la elección presidencial, sino que lo hace por partes cada dos años —la Cámara de Diputados por mitades y el Senado por tercios—.<sup>4</sup> Producto de esto último es que surge la segunda característica de este proceso electoral, el cual fue eminentemente legislativo a nivel nacional.

El hecho de que no se renueve la presidencia no le quita relevancia a la elección intermedia, primero porque, como toda elección, implica un proceso de *accountability vertical* (O'DONNELL 2007) en el que se evalúa con el voto el desempeño de las y los representantes; segundo, porque no deja de estar en juego parte de la distribución del poder político expresado en el Congreso. Una victoria para las candidaturas de la fuerza gobernante significaría para esta última una mayor cantidad de escaños y, por tanto, un camino más llano para el tratamiento legislativo deseado. En cambio, un triunfo opositor podría fortalecer el rol de jugador de veto (TSEBELIS 2006) de este último sector.

---

1 El autor agradece a Fernando Domínguez Sardou por la lectura y comentarios a una versión previa a este análisis.

2 El protocolo puede ser revisado en <https://bit.ly/3OAmRPE>

3 Desde este momento, estas elecciones pasarán a denominarse PASO.

4 La próxima elección presidencial está estipulada para 2023.

El artículo continuará de la siguiente manera. En los antecedentes se describirán las reglas electorales y los cargos en disputa, así como la evolución del sistema de partidos argentino. Posteriormente, se presentarán las fuerzas principales que participaron en la elección. En el tercer apartado se encontrarán los resultados y la composición devenida para las dos cámaras del Congreso Nacional. Finalmente, se plantearán las conclusiones.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1. LAS REGLAS DE COMPETENCIA Y LOS CARGOS A ELEGIR EN 2021

Como se mencionó, el Congreso Nacional es bicameral. La Cámara de Diputados está integrada por 257 miembros que duran cuatro años en su cargo y con la posibilidad de ser reelectos. Por su parte, la Cámara de Senadores cuenta con 72 integrantes —tres por cada provincia, más la ciudad de Buenos Aires—, con un mandato de seis años y también pueden ser reelectos.

En cuanto al sistema de elección, la Cámara de Diputados se elige por mitades cada dos años. En este sentido, cada distrito renueva la mitad de sus bancas en cada elección. La cantidad de diputadas y diputados por provincia es variable, siendo (actualmente) el mínimo de cinco y el máximo de 70. La elección se produce mediante el método de D'Hondt —con una barrera legal del 3 %—, utilizándose listas cerradas y bloqueadas.

El Senado se renueva por tercios —en cuanto al turno de las provincias para elegir a sus representantes— cada dos años. Esto implica que, “cuando llega su momento”, cada distrito pone en juego todos sus escaños. La elección se realiza con listas cerradas y bloqueadas, y a partir de un sistema de mayoría simple, correspondiendo dos bancas para la primera fuerza electoral y una para aquella que obtenga el segundo lugar en la elección.

Argentina cuenta desde 2017 con una ley de paridad para la conformación de las listas de candidaturas en el ámbito nacional (Ley n.º 27412). Estas últimas deben ser diseñadas ubicando de manera intercalada a varones y mujeres desde la primera posición hasta la última, tanto para las candidaturas titulares como para las suplentes. De esta manera, la elección de 2021 sería la segunda

vez desde la sanción de la ley en que la renovación de las cámaras se llevaría adelante con paridad.<sup>5</sup>

Una última cuestión a mencionar es la referida a las PASO. Estas fueron sancionadas en 2009 (Ley n.º 26571). La misma establece que, para que una agrupación política pueda participar de la elección general, debe competir en las anteriores y obtener un mínimo de 1,5 % de los votos válidamente emitidos en el distrito donde participe. Alcanzar un porcentaje menor significa quedar fuera de la elección general. Las fuerzas políticas tuvieron hasta 45 días antes del desarrollo de las PASO para presentar las listas con las precandidaturas (Ley n.º 27631).

Con este trasfondo, la elección en 2021 significó para la Cámara de Diputados la renovación de 127 bancas, mientras que lo mismo (venticuatro) sucedió en el Senado. Las provincias a renovar sus senadoras y senadores fueron Catamarca, Chubut, Córdoba, Corrientes, La Pampa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.

## 2.2. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PARTIDARIO EN LA ARGENTINA

El sistema partidario argentino desde el regreso a la democracia en 1983 no ha permanecido inmutable, pues ha experimentado diversas transformaciones. No es razón de este artículo entrar en dicho debate, sino reseñar muy brevemente sus implicancias para comprender la “foto” de 2021.

La década del ochenta estuvo relacionada con un sistema centrado en la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista (CATTERBERG 1985; CATTERBERG Y BRAUN 1989). Este escenario se complejizó progresivamente. El sistema se fragmentó (DE RIZ Y ADROGUÉ 1990; ABAL MEDINA Y SUÁREZ-CAO 2002), al punto tal que las coaliciones se transformaron en un fenómeno cada vez más habitual (CLERICI 2015). En línea con lo anterior, comenzaron a surgir nuevas agrupaciones partidarias que en un marco de territorialización (CALVO Y ESCOLAR 2005) favorecieron una menor nacionalización y congruencia (LEIRAS 2007; GIBSON Y SUÁREZ-CAO 2010). Una tercera transformación a mencionar está en la mayor inestabilidad del sistema, la cual ha

---

5 Anteriormente, Argentina tuvo cuotas de género, siendo la primera implementación de la misma en 1993 para la Cámara de Diputados y en 2001 para el Senado (año en el que se comenzó a elegir de manera directa a los representantes de esta cámara).

implicado una asidua renovación de la oferta electoral en las últimas décadas (TORRE 2003; POUSADELA 2004; GERVASONI 2018), sin que ello haya involucrado la desaparición del peronismo y radicalismo como actores centrales del primero (MALAMUD Y DE LUCA 2016). Cabe mencionar que, si bien la renovación de las etiquetas ha permanecido relativamente vigente, con las PASO, y en un marco de relevancia de las coaliciones, la fragmentación en el último tiempo ha disminuido en comparación con años anteriores (SANTORO 2020; CRUZ 2021).

Autores como Mainwaring y Torcal (2005), Sánchez (2008) y Harbers (2010) han señalado que los clivajes estructurales han sido débiles en América Latina —primando el personalismo— a la hora de configurar la competencia, y Argentina no ha sido la excepción. En esta línea, Juan Carlos Torre (2003 y 2017) ha planteado que, históricamente, la competencia se ha centrado en torno a dos grandes polos, el peronista y el no peronista, llegando a tener cada uno de ellos expresiones inclinadas más hacia la derecha o izquierda.

### 3. FUERZAS EN COMPETENCIA, CANDIDATURAS Y CAMPAÑA ELECTORAL

Es así que llegamos a la “foto” de 2021. El escenario vinculado a las elecciones legislativas estuvo fundamentalmente animado por dos grandes coaliciones: a) Frente de Todos (FDT), fuerza gobernante a nivel nacional con una orientación de centro-izquierda y que integra a diferentes aristas del peronismo, desde el kirchnerismo, pasando por el albertismo y llegando al massismo;<sup>6</sup> y b) Juntos por el Cambio (JPC), coalición de centro-derecha constituida por agrupaciones del polo no peronista, como la Propuesta Republicana (PRO), la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica.

La “concentración” indicada no impidió la presencia de otras fuerzas políticas. Por una cuestión de espacio, podemos hacer referencia a algunas de ellas agrupadas en tres bloques.

---

6 Podemos entender al kirchnerismo, albertismo y massismo como diferentes corrientes dentro del peronismo. El primero está más relacionado con los liderazgos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, por lo que representan una orientación de centro-izquierda. Por su parte, Alberto Fernández y Sergio Massa ocuparon el cargo de jefe de Gabinete —el primero en el periodo 2003-2008 y el segundo en 2008-2009— durante gobiernos encabezados por los anteriores, pero terminaron alejándose políticamente de ellos, pasando a expresar un rol opositor desde una perspectiva transversal. Finalmente, de cara a la elección presidencial de 2019, se constituyó entre estos sectores el FDT.

- a) Si bien el FDT logró aglutinar varias de las corrientes peronistas, no lo consiguió con todas. Así, un “peronismo disidente” se ha hecho presente en algunos escenarios. Hacemos por Córdoba (HPC) y Vamos con Vos (VCV) representan esta tensión.
- b) Opciones más polarizadas hacia la derecha e izquierda respecto a las fuerzas principales se encontraron en esta elección. Dentro del primer grupo sobresalieron Avanza Libertad (AL), que compitió en la provincia de Buenos Aires, y Libertad Avanza (LA), que hizo lo propio en la ciudad de Buenos Aires. Por su parte, la izquierda tendió a estar representada nacionalmente por el Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT).
- c) Otras fuerzas políticas que participaron en una provincia específica fueron el Frente Amplio Progresista (Santa Fe - FAP), Frente Cívico por Santiago (Santiago del Estero - FCS), Frente Renovador de la Concordia (Misiones - FRC), Movimiento Popular Neuquino (Neuquén - MPN), Juntos Somos Río Negro (Río Negro - JSRN) y Somos Energía para Renovar Santa Cruz (Santa Cruz - SERSC).

Si bien estamos analizando una elección con múltiples cargos legislativos en disputa, han tendido a sobresalir las candidatas y los candidatos principales, entre quienes encontramos historias de relevancia dirigenzial —Alfredo Cornejo, Florencio Randazzo y Myriam Bregman respondían a figuras centrales de la dirigenzia de sus espacios<sup>7</sup>—, gubernamental —Daniel Gollán y María Eugenia Vidal compitieron luego de ocupar recientemente cargos públicos de relevancia<sup>8</sup>— o mediática —José Luis Espert y Javier Milei fueron representantes de esta situación<sup>9</sup>—.

La campaña estuvo enmarcada por dos grandes cuestiones de la agenda nacional: la economía y la pandemia. Por ello, temáticas como la crisis económica, la inflación, las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional

7 Alfredo Cornejo fue presidente de la Unión Cívica Radical de 2017 a 2021. Florencio Randazzo y Myriam Bregman son referentes centrales de VCV y el FIT, respectivamente.

8 Daniel Gollán (FDT) fue ministro de Salud de la provincia de Buenos Aires durante toda la pandemia y hasta su renuncia con el fin de participar de la elección. María Eugenia Vidal (JPC) fue gobernadora de la misma provincia (2015-2019).

9 José Luis Espert (AL) y Javier Milei (LA) se hicieron conocidos por su participación mediática en tanto críticos de la política económica argentina.

(FMI) por el pago de la deuda externa, las consecuencias de las restricciones en cuarentena y la política de vacunación contra la COVID-19 estuvieron en el centro de la discusión.

En los términos planteados, el FDT propuso una defensa de su gestión de gobierno en pandemia —vacunación, control de precios, incremento de salarios y la negociación para lograr un acuerdo con el FMI—, por lo que se le otorgó a la elección un sentido “plebiscitario”. Así, la candidata a diputada Victoria Tolosa Paz esperaba del electorado un “apoyo contundente a un proyecto político que encabezan Alberto Fernández y Cristina Kirchner” (TN 2021).

La misma lógica plebiscitaria se identificó en las fuerzas políticas de la oposición en cuanto a su posicionamiento y búsqueda de apoyo. JPC apuntó a la ausencia de una política económica sólida en el Gobierno y a la defensa de “la libertad” frente a las restricciones impuestas en pandemia. Por su parte, el candidato a senador Diego Santilli contrapuso los modelos de JPC y FDT en términos de un país “con progreso o estancamiento, con libertad u opresión” (CUÉ 2021).

Otras agrupaciones no centraron su contraposición únicamente con el FDT, sino también con JPC. VCV se presentó como superadora de la polarización entre las fuerzas principales, promoviendo un acuerdo desde las banderas del empleo, la industria y la seguridad (INFOBAE 2021). Más profundo fue el posicionamiento de AL, LA y FIT —aunque desde perspectivas ideológicas distintas—, ya que se mostraron como alternativas frente al *establishment* político,<sup>10</sup> las dos primeras promoviendo reformas económicas, y la defensa de la libertad y la propiedad privada (EL CRONISTA 2021). El FIT, en tanto “alternativa de los trabajadores”, se manifestó en contra de acordar con el FMI y promovió la reducción de la jornada laboral para disminuir la desocupación (EL PARLAMENTARIO 2021).

#### 4. RESULTADOS

En 2019, el FDT fue la fuerza más votada, triunfando en diecisiete de veinticuatro distritos (el 71 % de los mismos) en cuanto a la elección de diputados nacionales. También ganó en cinco de las ocho provincias donde se renovaban las bancas para el Senado (63 %); sin embargo, dos años después, el escenario

10 Javier Milei ha tendido a utilizar el término “casta política” para referirse a la clase política tradicional.

fue diferente. La cantidad de provincias donde ganó en la elección de diputadas y diputados bajó a ocho (33 %) y solo triunfó en dos de los ocho escenarios donde se eligieron senadoras y senadores (25 %). Vemos, pues, que la elección de 2021 no fue favorable para el oficialismo, que perdió en la mayoría de los distritos en ambas categorías.

Situación contraria a la señalada en el párrafo anterior fue la de JPC. En 2019 ganó en el 25 % de los escenarios en ambas categorías —seis de veinticuatro distritos en diputaciones y dos de ocho para las senadurías—. En cambio, en 2021 obtuvo la victoria para las diputaciones en trece distritos (54 %) y en seis de las ocho provincias que renovaban a senadoras y senadores (75 % de los casos). Esto permite identificar a esta fuerza como la principal ganadora de la elección en votos y escaños.<sup>11</sup>

Lo indicado impactó en la reconfiguración de las cámaras y, fundamentalmente, en el Senado, ya que allí se dio el principal movimiento de bancas entre las fuerzas mayoritarias. Como puede observarse en la Tabla 1, en el Senado, el FDT —en la elección obtuvo 9 de los 24 cargos en juego— pasó de tener 41 bancas a 35, mientras que JPC incrementó sus escaños de 25 a 33. Cabe destacar que este cambio significó para el oficialismo perder el quórum propio, el cual es de 37 senadurías. En términos de la Cámara de Diputados, el FDT perdió solo dos bancas, pues pasó de tener 120 a 118. Por su parte, JPC obtuvo una banca más que en la composición anterior —antes contaba con 115 escaños y aumentó esa cantidad a 116—.

---

11 Para una revisión detallada de los resultados electorales de 2021, se recomienda revisar el siguiente enlace: <https://bit.ly/3y9YsK5>

TABLA 1  
Composición del Senado y la Cámara de Diputados  
antes y después de la elección de 2021

Fuerza política	Senado antes de elección	Senado postelección	Diputados antes de elección	Diputados postelección
Frente de Todos	41	35	120	118
Juntos por el Cambio	25	33	115	116
Federal	-	-	10	8
Unidad Federal para el Desarrollo	-	-	6	-
Acción Federal	-	-	2	-
Partido de la Justicia Social	-	-	1	-
Izquierda Socialista - Frente de Izquierda	-	-	2	-
Movimiento Popular Neuquino	-	-	1	1
Provincias Unidas	-	-	-	4
SER - Somos Energía para Renovar	-	-	-	2
Frente de Izquierda y de Trabajadores - Unidad	-	-	-	3
Avanza Libertad	-	-	-	2
La Libertad Avanza	-	-	-	2
Partido Obrero - Frente de Izquierda y de Trabajadores	-	-	-	1
Parlamentario Federal	4	-	-	-
Misiones	1	1	-	-
Juntos Somos Río Negro	1	1	-	-
Córdoba Federal	-	1	-	-
Hay Futuro Argentina	-	1	-	-
Total	72	72	257	257
Quórum	37	37	129	129

Elaboración propia con base en datos del Directorio Legislativo (2021a; 2021b) y del Congreso de la Nación Argentina

No fueron el FDT y JPC las únicas fuerzas que ganaron bancas en 2021. En el Senado, la otra alternativa que obtuvo un escaño fue HPC, al conseguir el segundo lugar en Córdoba.<sup>12</sup> El escenario en la Cámara de Diputados también involucró las alternativas nacionales y provinciales mencionadas en la sección anterior. Entre ellas, AL y LA se transformaron en la tercera fuerza electoral en la provincia y la ciudad de Buenos Aires, respectivamente. Por su parte, el MPN obtuvo la victoria en Neuquén, JSRN en Río Negro y Frente Cívico por Santiago (FCPS) en Santiago del Estero. El resto de las fuerzas a referenciar aquí fueron FAP, FIT, FRC, HPC, SERSC y VCV.

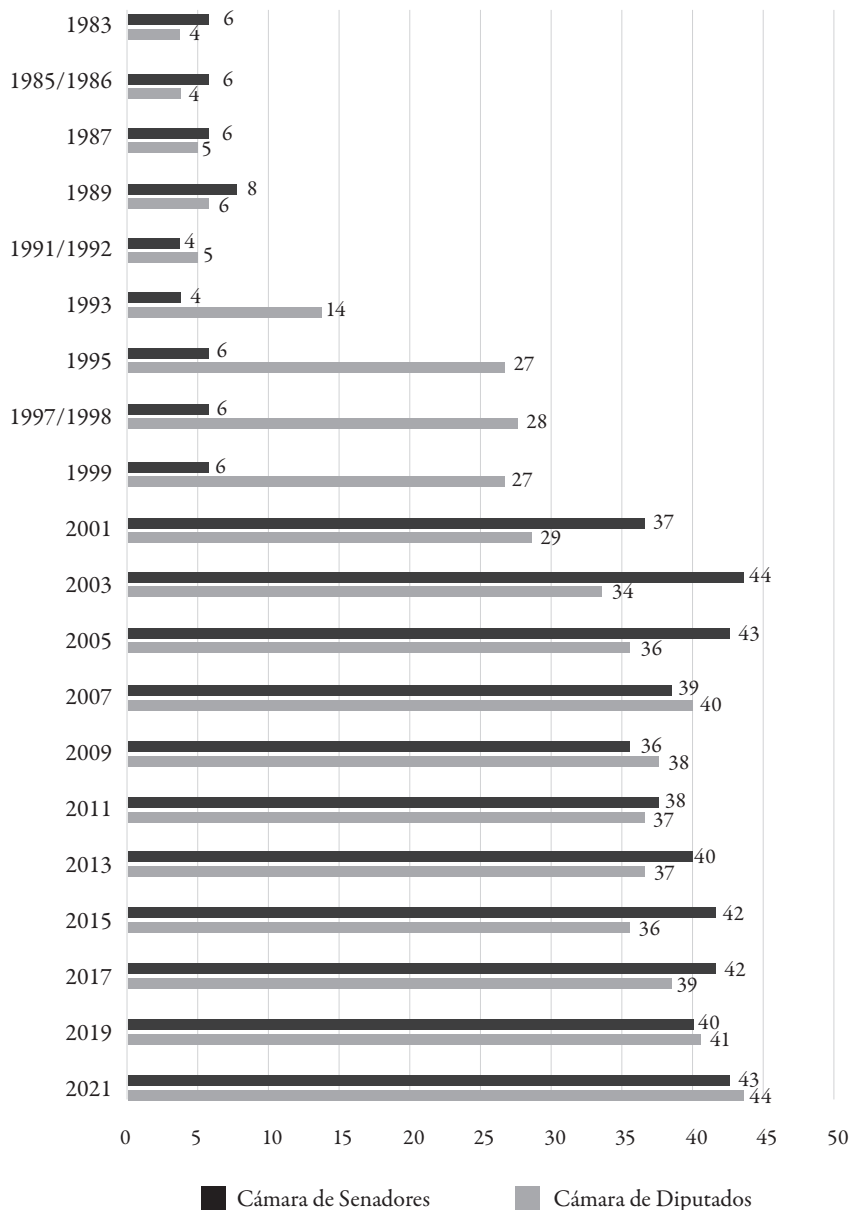
Un último comentario de esta elección se remite a la paridad. El Gráfico 1 muestra la evolución de la presencia de mujeres en las dos cámaras desde el regreso a la democracia en 1983. Centrándonos en la situación devenida de la elección que estamos analizando, se observa una presencia superior al 40 %, la cual es más alta a la existente en la composición anterior en ambas cámaras. Si bien el camino hacia la paridad todavía es largo, destaca la Cámara de Diputados, que alcanzó en 2021 su récord histórico con un 44 % de mujeres ocupando bancas; esto significa que, en la actualidad, de un total de 257 bancas, 114 son ocupadas por mujeres. Por su parte, el Senado hoy cuenta con un 43 % de mujeres —31 senadoras sobre un total de 72 escaños—.

---

12 Allí, JPC consiguió el triunfo y las dos bancas para la primera fuerza electoral.

GRÁFICO 1

Evolución del porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional (1983-2021)



Elaboración propia con base en datos de Marx, Borner y Caminotti (2007) y del Congreso de la Nación Argentina

## 5. CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo fue analizar la elección legislativa que se desarrolló en noviembre de 2021 en Argentina. Orbitando a la misma estuvo, además, la coyuntura local y la pandemia, que afectó la vida cotidiana en lo micro y macro.

En este contexto, el resultado de la elección no fue favorable para el Gobierno, ya que redujo la cantidad de bancas en su haber, fundamentalmente en el Senado. Esto implicó para el oficialismo perder el quórum propio en dicho recinto. Como también observamos, el principal beneficiario de este retroceso fue la fuerza de oposición más relevante a nivel nacional: JPC. A contrapartida del FDT, este incrementó sus bancas en ambas cámaras, siendo esto más notorio nuevamente en el Senado.

Destacamos la mayor presencia de diputadas y senadoras en el Congreso, y también la aparición de nuevas fuerzas políticas que lograron transformarse en la tercera fuerza en los distritos más grandes del país. AL y LA, envalentonadas por la crisis económica y las demandas frente a las restricciones en pandemia, lograron buenos resultados electorales e ingresaron a la Cámara de Diputados. No obstante, al día de hoy siguen siendo fuerzas territorializadas, por lo que este es uno de los fenómenos interesantes a estudiar a futuro respecto a la política Argentina.

También consideramos que será pertinente evaluar dos grandes aspectos de aquí a los próximos dos años: por un lado, la relación que se constituya entre el Gobierno y la oposición, a sabiendas de que el primero no tendrá los votos suficientes para imponer su agenda en el Congreso. Por otro, evaluar cómo los espacios políticos administran el resultado electoral de 2021 y construyen una propuesta para competir por la presidencia —además de cargos legislativos— en 2023. En estos términos, ¿se sostendrán las mismas coaliciones hoy existentes o habrá una reconfiguración del espacio político-partidario? Esta es una pregunta sobre la que tendremos que esperar un tiempo para ofrecer una respuesta.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abal Medina, Juan Manuel, y Julieta Suárez-Cao. 2002. “La competencia partidaria en Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”. En *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, editado por Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina, 163-185. Rosario: Homo Sapiens y Konrad Adenauer Stiftung.
- Calvo, Ernesto, y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Catterberg, Edgardo. 1985. “Las elecciones del 30 de octubre de 1983. El surgimiento de una nueva convergencia electoral”. *Desarrollo Económico*, 25(98): 259-267. DOI: 10.2307/3466808
- Catterberg, Edgardo, y María Braun. 1989. “Las elecciones presidenciales argentinas del 14 de mayo de 1989. La ruta a la normalidad”. *Desarrollo Económico*, 29(115): 361-374. DOI: 10.2307/3466879
- Clerici, Paula. 2015. “La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino”. *Revista SAAP*, 9(2): 313-341.
- Cruz, Facundo. 2021. “De la fragmentación regional desequilibrada a bicoalicionismo. El reordenamiento del sistema partidario argentino después del terremoto”. En *Después del terremoto. El sistema político argentino a 20 años de la crisis del 2001*, coordinado por Facundo Cruz y Gastón Pérez Alfaro, 70-96. Buenos Aires: China Editora.
- Cué Barberena, Ramiro. 2021. “Argentina cierra campañas para unas legislativas con mucho en juego”. *France 24*, Noviembre 12. <https://bit.ly/3uf3nbo>
- De Riz, Liliana, y Gerardo Adrogué. 1990. “Democracia y elecciones en Argentina, 1983-1989”. Buenos Aires: CEDES.
- Directorio Legislativo. 2021a. *Argentina. Elecciones legislativas. Informe post-electoral. Septiembre 2021*. Buenos Aires: Directorio Legislativo.
- Directorio Legislativo. 2021b. *Argentina. Elecciones Legislativas. Informe post-electoral. Noviembre 2021*. Buenos Aires: Directorio Legislativo.
- El Cronista. 2021. “Elecciones 2021: qué proponen Milei y Espert si llegan al Congreso”. *El Cronista*, Noviembre 12. <https://bit.ly/3QSMk8C>
- El Parlamentario. 2021. “Cierre de campaña del FIT con críticas al FMI”. *El Parlamentario*, Noviembre 10. <https://bit.ly/3ywu8un>

- Gervasoni, Carlos. 2018. "Argentina's Declining Party System: Fragmentation, Denationalization, Factionalization, Personalization and increasing Fluidity". En *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay and Collapse*, editado por Scott Mainwaring, 255-290. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, Edward, y Julieta Suárez-Cao. 2010. "Federalized Party System and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina". *Comparative Politics*, 43(1): 21-39. DOI: 10.5129/001041510X12911363510312
- Habers, Imke. 2010. "Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence from Latin America". *Comparative Political Studies*, 43(5): 606-627. DOI: 10.1177/0010414008330285
- Infobae. 2021. "Elecciones 2021. Florencio Randazzo cerró la campaña en Chivilcoy: 'Nuestra fuerza piensa en la gente, no en los dirigentes'". *Infobae*, Noviembre 11. <https://bit.ly/3w5L75H>
- Leiras, Marcelo. 2007. *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mainwaring, Scott, y Mariano Torcal. 2005. "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora". *América Latina Hoy*, (41): 141-173. DOI: 10.14201/alh.2442
- Malamud, Andrés, y Miguel de Luca. 2016. "¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015)". En *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Cono Sur y Países Andinos. Tomo 2*, editado por Flavia Freidenberg, 27-69. México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional Electoral.
- Marx, Jutta, Jutta Borner, y Mariana Caminotti. 2007. *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- O'Donnell, Guillermo. 2007. *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pousadela, Inés. 2004. "Los partidos políticos han muerto ¡Larga vida a los partidos!". En *¿Qué cambió en la política argentina?*, compilado por Isidoro Cheresky y Jean-Michel Blanquer, 109-145. Rosario: Homo Sapiens.
- Sánchez, Omar. 2008. "Transformation and decay: the deinstitutionalization of party system in South America". *Third World Quarterly*, 29(2): 315-337. DOI: 10.1080/01436590701806897

- Santoro, Ignacio. 2020. “¿Menos partidos más democracia? Análisis del impacto de las primarias obligatorias en el sistema de partidos en Argentina”. *Elecciones*, 19(20): 109-139. DOI: 10.53557/Elecciones.2020.v19n20.05
- TN. 2021. “Cierres de campaña en las Elecciones 2021: así fue el minuto a minuto de los actos de este jueves”. *TN*, Noviembre 11. <https://bit.ly/3OAJxiL>
- Torre, Juan Carlos. 2003. “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”. *Desarrollo Económico*, 42(168): 647-665.
- Torre, Juan Carlos. 2017. “Los huérfanos de la política de partidos *revisited*”. *Revista SAAP*, 11(2): 241-249.
- Tsebelis, George. 2006. *Jugadores de veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

## Normativa

Cámara Nacional Electoral (Argentina)

Congreso Nacional de la Nación (Argentina)

Decreto n.º 358/21, Nuevo cronograma electoral

Ley n.º 26.571, Ley de democratización de la representación política, transparencia y equidad electoral

Ley n.º 27.412, Paridad de género en ámbitos de representación política

Ley n.º 27.631, Elecciones Primarias Abiertas, Simultaneas y Obligatorias y Elecciones Generales. Modificación de fechas por única vez en contexto de pandemia por COVID-19

---

[Sobre el autor]

### HERNÁN PABLO TOPPI

Licenciado en Ciencia Política (UBA), magister en Políticas Públicas (UTDT) y doctor en Ciencias Sociales (UBA). Es profesor e investigador en las universidades de Buenos Aires, El Salvador y Nacional de San Isidro (Raúl Scalabrini Ortiz). Sus intereses de investigación se centran en los partidos políticos, el cambio institucional y la representación de género en América Latina y Europa.

#### LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.



# Elecciones Nacionales Costa Rica 2022: entre fuerzas políticas tradicionales y fuerzas emergentes

CAROLINA OVARES SÁNCHEZ  
<carolinaovares@gmail.com>  
Red de Politólogas  
Costa Rica  
ORCID: 0000-0003-4630-3501

[Resumen] En este artículo se aplica un análisis descriptivo de las elecciones presidenciales y legislativas de Costa Rica en 2022. Este proceso electoral se caracterizó por tres situaciones atípicas: desarrollarse en medio de la pandemia por la COVID-19, con la mayor cantidad de candidaturas compitiendo para la primera vuelta, y quedando electo como presidente una figura *outsider* y de un partido político emergente, como es Rodrigo Chaves Robles y el Partido Progreso Social Democrático. Estos comicios se caracterizaron por un Ejecutivo saliente impopular, una ausencia de vínculos de lealtad partidaria en un alto porcentaje del electorado y, por cuarta vez en la historia política del país, se hace necesario un *ballotage* para decidir quién ejercerá el cargo de la presidencia del país. En este trabajo se desarrollan elementos que permiten entender y analizar el decimoctavo proceso electoral ininterrumpido en una de las democracias más longevas y consolidadas de la región de América Latina.

[Palabras clave] Costa Rica, Elecciones Nacionales 2022, primera y segunda vuelta.

[Title] 2022 Costa Rican General Election: between traditional political forces and emerging forces

[Abstract] This article carries out a descriptive analysis of the presidential and legislative elections in Costa Rica in 2022. Three atypical situations characterized this electoral process: the COVID-19 pandemic, the most significant number of candidates competing for the first round, and the election of Rodrigo Chaves Robles, an outsider figure of an emerging political party, the Social Democratic Progress Party. These elections were characterized by an unpopular outgoing executive and an absence of party loyalty ties in a high percentage of the electorate. It was the fourth time in Costa Rican history a ballotage was necessary to decide who would hold the position of the country's presidency. In this research, elements are developed to understand and analyze the eighteenth uninterrupted electoral process in one of the Latin American region's longest-lasting and most consolidated democracies.

[Keywords] Costa Rica, 2022 National Elections, first round and presidential runoff.

[Recibido] 12/05/22 y [Aceptado] 29/05/22

OVARES SÁNCHEZ, Carolina. 2022. "Elecciones Nacionales Costa Rica 2022: entre fuerzas políticas tradicionales y fuerzas emergentes". *Elecciones* (enero-junio), 21(23): 253-266. DOI: 10.53557/Elecciones.2022.v21n23.09

## 1. INTRODUCCIÓN

El domingo 6 de febrero de 2022 acaeció en Costa Rica el decimoctavo proceso electoral nacional interrumpido, para escoger a quienes ostentarán el cargo de la presidencia y las dos vicepresidencias, y a quienes ocupen los 57 escaños que conforman el Congreso Unicameral del país centroamericano, por el periodo cuatrienal, hasta 2026. La mayoría de estos procesos han sido con alternancia en el poder —solo cinco con continuidad del partido en el Gobierno, ya que la reelección consecutiva no está permitida—.<sup>1</sup>

El sistema electoral costarricense establece, desde 1970, que, si ninguna candidatura presidencial obtiene el 40 % de los votos válidos emitidos, se debe aplicar un *ballotage* dos meses después de la primera vuelta —el periodo entre vueltas es uno de los más extensos en América Latina—, en el cual participan las dos candidaturas que obtuvieron más votos.

En estas elecciones, era la cuarta vez que la decisión sobre quién llegaría a la casa presidencial —la sede gubernamental— se tomaba en segunda vuelta, quedando electo Rodrigo Chaves Robles, exministro de Hacienda de 2020 a 2021 —por 184 días— y exempleado del Banco Mundial, del partido creado en 2018: Progreso Social Democrático (PPSD). Se disputó la segunda vuelta contra el expresidente José María Figueres Olsen del Partido Liberación Nacional (PLN).

El trabajo se divide en una primera parte que aborda los antecedentes sobre el sistema de partidos costarricenses y las tendencias en el comportamiento electoral. Una segunda y tercera sección se concentran en la oferta partidaria y la campaña electoral. Posteriormente, se presentan los resultados de la elección. El trabajo concluye con una síntesis de los elementos que destacan de este proceso.

---

1 En 1969, el Congreso prohibió la reelección presidencial; empero, en 2003, el Tribunal Constitucional, mediante la Resolución n.º 2771-03, anuló esa reforma, retomando la vigencia del texto original, por lo cual la reelección está permitida después de dos periodos para el presidente. Esto permitió la reelección en 2006 de Óscar Arias Sánchez del PLN como presidente y la candidatura de Figueres Olsen.

## 2. ANTECEDENTES

Costa Rica es uno de los países de América Latina con el sistema político democrático más longevo de la región y se caracteriza por tener una de las democracias más consolidadas, liberales y electorales<sup>2</sup> —junto a Uruguay—. A su vez, tiene un organismo electoral autónomo e independiente, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Con base en el índice de integridad electoral, Costa Rica ocupa la tercera posición en América Latina (ELECTORAL INTEGRITY PROJECT 2022).

Los procesos electorales en este país del istmo centroamericano se rigen legalmente por lo establecido en la Constitución Política de 1949 y el Código Electoral (Ley n.º 8765 de 2009), en los que se indica que el monopolio de la representación política y competencia por cargos públicos recae en los partidos políticos, y que el sufragio es obligatorio, aunque sin sanción jurídica.

Es importante señalar que, desde el año de promulgación de la normativa electoral vigente, no se han modificado sustancialmente las reglas electorales. Empero, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional —Sala Constitucional (SC)— y del TSE ha tenido impacto político al cambiar las reglas del juego vía jurisprudencia (BRENES 2012; SOBRADO 2009).

El sistema de partidos ha experimentado cambios medulares y continúa viviendo un proceso de "desalineamiento electoral"<sup>3</sup> (SÁNCHEZ 2003; PERELLÓ Y NAVIA 2021) desde finales del siglo pasado. A partir de 2002 se ha erosionado la bipolaridad de la competencia electoral y la alternancia que se daba entre los dos partidos políticos más institucionalizados: el PLN y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) (CASCANTE 2015). Asimismo, se dio un incremento de partidos políticos emergentes competitivos electoralmente, como el Partido Acción Ciudadana (PAC), que fue Gobierno de 2014 a 2022.

---

2 Con respecto al índice de democracia liberal e índice de democracia electoral de Varieties of Democracy (V-Dem). Véase <https://www.v-dem.net>

3 Esta es la pérdida progresiva de respaldo electoral por parte de los principales grupos políticos, baja gradualidad en la continuidad en los partidos que compiten en las elecciones, en su porcentaje de votos y en las divisiones que determinan la competencia entre partidos (SÁNCHEZ 2003).

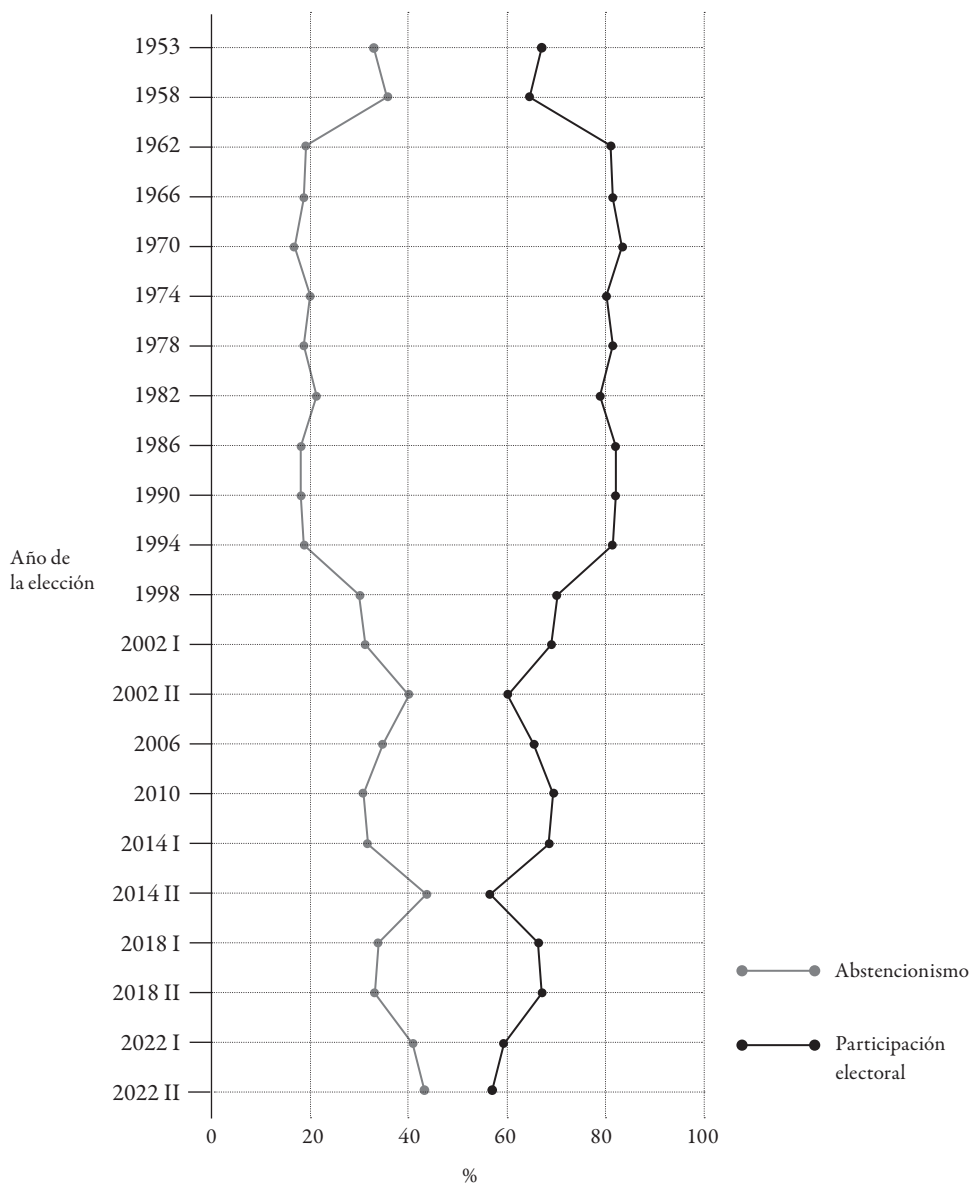
Otra tendencia del sistema es la caída de la identificación partidaria. Ha aumentado la cantidad de personas que no se identifican con un partido, pasando de un 5 % de 1980 a 1990, a un 19 % de 1993 a 2001. A partir de la década de 2010 pasó a un 60 % (VARGAS Y ALPÍZAR 2020). Y, para 2021, un 80 % de la ciudadanía manifestó que no simpatizaba con ninguno (CIEP 2021a).

Estos cambios en la identificación partidaria coinciden con la caída en la participación electoral y el debilitamiento de los vínculos de representación de los partidos políticos. Esto se refleja en la alta volatilidad (i.e., los cambios de las preferencias políticas de la ciudadanía entre elecciones) y que caracteriza la inestabilidad en el respaldo a los partidos (PIGNATARO 2017). El aumento del abstencionismo se observa en el Gráfico 1, el cual muestra su evolución a partir de 1953.<sup>4</sup>

---

4 El año 1998 marcó un punto de inflexión en el sistema político, ya que se registró un aumento en la abstención electoral al pasar de 18 % a 30 %, en comparación con la elevada participación electoral de 1962 a 1994 (de alrededor de 80 %).

GRÁFICO 1  
Costa Rica: participación electoral en elecciones nacionales  
(evolución de 1953 a 2022)



Elaboración propia con datos del TSE

Asimismo, las elecciones son consideradas como la institución central de la cultura política por la sociedad costarricense (RAVENTÓS 2008). Si bien se ha mantenido un alto apoyo a la democracia (71 %), la satisfacción es de apenas 51,8 % (LUPU ET AL. 2021), lo que da indicios de que se está en presencia de un déficit democrático (OVARES 2021). Es decir, un desequilibrio que puede darse en un sistema político democrático cuando la ciudadanía demanda por democracia, empero está insatisfecha con ella, al recibir una oferta de democracia que no supera sus expectativas. Es en este contexto que se dieron los comicios que se analizan en este trabajo.

### 3. CANDIDATURAS SIN COALICIONES NI ALIANZAS: LA OFERTA POLÍTICA

Una de las características atípicas y más llamativas de este proceso electoral es que se inscribieron veinticinco partidos políticos a nivel nacional, a diferencia de la elección previa, en la que compitieron trece candidaturas. Junto a estos veinticinco, once más compitieron a nivel provincial para los escaños legislativos.

Una respuesta a la interrogante de por qué se llegó a tener esta cantidad de oferta electoral es que, bajo el sistema de *ballotage*, los incentivos para formar coaliciones electorales son bajos, ya que el umbral para pasar a la segunda ronda es también bajo, por lo cual tiende a incrementar el número de partidos en competencia. Aunado a ello, en particular en Costa Rica, a nivel estructural, la figura del partido político con identidad programática y capacidad de representación se ha debilitado, y hay una pérdida de la identidad política-partidaria, lo que ocasiona que los partidos se activen y desactiven solo en periodos de elecciones. Adicionalmente, los requisitos legales para fundar y crear un partido político son sencillos, y se le suma que el Tribunal Constitucional ha cambiado las reglas para crear y retirar la inscripción de estas organizaciones políticas, al eliminar requisitos.<sup>5</sup>

Otra característica de la oferta electoral es que, de estos veinticinco, dieciséis emplearon la regla de la doble postulación; esto quiere decir que una persona

---

5 La SC anuló el requisito de celebrar asambleas distritales como parte del procedimiento relativo a su inscripción, aunado a que la cantidad de firmas para inscripción es relativamente baja (3.000). Además, no se impide retirar la inscripción o excluir a un partido político que no compita en elecciones, y se permite mantener el registro de estas organizaciones políticas por varios periodos, las cuales se pueden activar en alguna elección (Resoluciones n.º 9340-2010 y 16592-2011).

postula su nombre tanto para la presidencia como para algún lugar de la lista —son cerradas y bloqueadas—, mediante la cual los partidos compiten por escaños en el Congreso. Esta es la cifra de dobles postulaciones más alta en la historia política del país. Catorce de estas postulaciones se colocaron en el primer lugar de las papeletas para diputaciones por la provincia de San José, la circunscripción de mayor magnitud (diecinueve).

En el *ballotage* no se dieron alianzas electorales importantes, ya que ninguno de los otros cuatro candidatos con mayor porcentaje de voto apoyó directamente a alguno de los dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta. Sobresale únicamente el apoyo de la excandidata presidencial Natalia Díaz (Unidos Podemos, 0,8 % de los votos válidos) al entonces candidato del PPSD.<sup>6</sup>

#### 4. CAMPAÑA ELECTORAL

Debido a que ninguna candidatura logró obtener el 40 % de los votos válidos, fue necesaria la celebración de una segunda vuelta el tres de abril, por lo cual el periodo electoral fue de seis meses en total. La campaña electoral inició tempranamente el seis octubre de 2021, con la convocatoria oficial a elecciones por parte del TSE; sin embargo, a pocas semanas renunció el presidente del TSE desde 2007, Luis Antonio Sobrado González (MURILLO 2021),<sup>7</sup> asumiendo por primera vez la presidencia del organismo electoral una mujer, Eugenia María Zamora.

A pesar de la cantidad elevada de candidaturas para la primera vuelta, persistió una dificultad en distinguir las opciones políticas. El TSE realizó el único debate presidencial con las veinticinco candidaturas (durante cuatro días); fue transmitido en sus respectivas redes sociales y en televisión pública nacional. Este esfuerzo del organismo electoral es importante, ya que en Costa Rica no están reguladas las franjas electorales, es decir, espacios destinados en los medios de comunicación para que todas las agrupaciones políticas den a conocer sus propuestas.

---

6 Otros apoyos menores fueron los recibidos por el candidato Figueres Olsen, de parte de los excandidatos presidenciales: Greivin Moya y Roulan Jiménez (0,8 % y 0,1 % de los votos válidos respectivamente) (OPNA 2022).

7 Renunció tras la inscripción de una cuñada suya como candidata a la vicepresidencia y a una curul legislativa con el partido Costa Rica Justa. La normativa electoral no le impedía seguir en el cargo, empero Sobrado González prefirió dimitir para disipar cualquier posibilidad de dudas o cuestionamientos sobre la integridad del proceso electoral y del organismo electoral.

A inicios de 2021, tras una movilización social y episodios de protesta, el Gobierno firmó un acuerdo financiero con el Fondo Monetario Internacional. Parte de los compromisos para recibir desembolsos periódicos consistía en cumplir metas económicas en reducción del gasto público y aumento de ingresos. Este antecedente se vio reflejado en la campaña electoral, la cual giró en torno a temas sobre si el Estado debe intervenir más o menos en la economía, y se intensificó en la segunda vuelta.

La campaña se llevó a cabo, también, en medio de escándalos e investigaciones judiciales de corrupción relacionados con construcción de obras públicas. Los casos son Cochinilla y Diamante, que involucran a varios alcaldes municipales, algunos vinculados al PLN, como al alcalde de la capital (JIMÉNEZ Y LOAIZA 2021; MURILLO 2021).

A las dos candidaturas que pasaron al *ballotage*, José María Figueres Olsen (PLN) y Rodrigo Chaves Robles (PPSD), se les reclamaban distintos escándalos, el primero debido a una investigación de 2004 sobre presunta corrupción que involucraba a la empresa francesa Alcatel; sin embargo, nunca fue investigado judicialmente (OPNA 2022). Respecto al segundo caso, Rodrigo Chaves renunció al Banco Mundial, y fue sancionado por conducta sexual inapropiada, tal y como publicó el Wall Street Journal (PÉREZ 2017, 2022). Se puede calificar de una campaña hostil, relación tensa y contestataria con los medios de comunicación y el TSE (SÁNCHEZ 2022), y compleja dado que a uno de los candidatos se le investiga por financiamiento de campaña irregular (OVIEDO Y CAMBRONERO 2022).

## 5. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

El Gobierno saliente era muy impopular, y persistía la percepción generalizada de haber tenido un mal desempeño —72 % de calificación negativa (CIEP 2021b)—. En este panorama, era evidente el descontento con la labor del Gobierno, que se expresa en un fuerte castigo al oficialismo ya que el candidato oficialista Welmer Ramos solo obtuvo 0,6 % de los votos válidos, y el PAC no accedió a ninguna curul en el Congreso. En síntesis, el oficialismo sufrió una debacle electoral.

Los sondeos de intención de votos resaltaban dos características: el número de votantes indecisos, que sobrepasaba el 30 %; y que, a pesar de tener veinticinco candidaturas compitiendo por la fórmula presidencial —la más amplia desde 1930 (OPNA 2022)—, las preferencias se concentraban entre seis opciones políticas, empero ninguna superaba el 20 % de intención de voto.

Las dos candidaturas que pasaron al *ballotage* obtuvieron en total 44 % de los votos válidos (José María Figueres del PLN y Rodrigo Chaves Robles del PSSD). Es decir, más de la mitad del padrón electoral no votó por estos candidatos. Aunado a lo anterior, la participación electoral en la primera vuelta (59,71 %) ha sido la más baja de la historia reciente de Costa Rica (Gráfico 1). En las segundas vueltas tiende a bajar la participación, tal y como se observa en la Tabla 1.

TABLA 1

Costa Rica: votación para presidencia en primera y segunda vuelta  
(elecciones de 2002, 2014, 2018 y 2022)

Año de la elección		Votos válidos (%)	
		Primera vuelta	Segunda vuelta
2002	Abel Pacheco (PUSC)	38,6	57,9
	Rolando Araya (PLN)	31,1	42,1
	Participación general	68,8	60,2
2014	Luis Guillermo Solís (PAC)	30,6	77,8
	Johnny Araya (PLN)	29,7	22,2
	Participación general	68,2	56,6
2018	Fabricio Alvarado (PRN)	25	39,4
	Carlos Alvarado (PAC)	21,6	60,6
	Participación general	65,6	66,9
2022	José María Figueres Olsen (PLN)	27,3	47,1
	Rodrigo Chaves Robles (PPSD)	16,8	52,8
	Participación general	59,7	56,7

Elaboración propia con información del TSE

Nota: PRN (Partido Restauración Nacional)

El Congreso Nacional quedó conformado por seis fuerzas políticas —las que lideraban la intención de voto presidencial—. El PLN obtuvo diecinueve escaños de 57, con lo cual se conformó como la principal minoría. Por su parte, el partido de Gobierno, PPSD, obtuvo únicamente diez diputados —se reitera la situación en la que el Gobierno no tiene mayorías aseguradas en el Congreso, tal y como ha sucedido en los últimos Gobiernos—. Es de destacar que, en esta ocasión, la cantidad de mujeres que ocuparán una curul legislativa es la mayor en la historia del país (47 %), lo que constituye un hito histórico. La Tabla 2 sintetiza estos datos.

TABLA 2

Costa Rica: conformación del Congreso Nacional de 2022 a 2026

Partido político	Hombres	Mujeres	Total
PLN	9 (47 %)	10 (53 %)	19
PPSD	5 (50 %)	5 (50 %)	10
PUSC	5 (56 %)	4 (44 %)	9
NR	4 (57 %)	3 (43 %)	7
FA	3 (50 %)	3 (50 %)	6
PLP	4 (67 %)	2 (33 %)	6
Total	30 (53 %)	27 (47 %)	57

Elaboración propia con información del TSE

Nota: NR (Partido Nueva República), FA (Partido Frente Amplio) y PLP (Partido Liberal Progresista)

## 6. CONCLUSIONES

La senda de consolidación democrática de Costa Rica goza de amplia legitimidad y reconocimiento. La mayoría de las reglas del juego son plenamente aceptadas por la ciudadanía y los partidos políticos, incluyendo a quienes pierden en las elecciones. Asimismo, la excelente labor del TSE durante décadas ha marcado las condiciones y calidad de la competencia electoral.

Esta senda o trayectoria de estabilidad y consolidación se inició en 1953; sin embargo, en la actualidad, el país enfrenta fuertes tensiones y desafíos

políticos y económicos, ya que se han acumulado varias disfuncionalidades de su sistema político, aunado a que persiste un alto nivel de desigualdad, una desaceleración económica palpable, crecimiento del desempleo y una situación fiscal deteriorada.<sup>8</sup>

Las elecciones de 2022 representaron una continuidad de las trayectorias y tendencias de la política electoral desde inicios del siglo XXI: alta fragmentación partidaria, débil simpatía y erosión de las lealtades partidarias, baja cercanía a los partidos políticos, apatía política-partidaria del electorado, y volatilidad e incertidumbre en las preferencias electorales.

Finalmente, fue un proceso electoral atípico: se dio en pleno contexto de pandemia, lo que afectó las campañas electorales, al no poder promover aglomeraciones. Asimismo, se revirtieron los resultados de la primera vuelta en la segunda, y quedó un partido emergente y desafiante en el Gobierno, junto a un candidato presidencial con casi nula trayectoria en la política costarricense.

---

<sup>8</sup> Conforme a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica, hay un 23 % de crecimiento del desempleo, un desempleo fijo de 13,7 % y un Coeficiente de Gini (por persona) de 0,52 (INEC COSTA RICA 2022).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brenes Villalobos, Luis Diego. 2012. *El rol político del Juez Electoral*. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, TSE.
- Cascante, María José. 2015. "Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral". En *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. México, América Central y República Dominicana*, editado por Flavia Freidenberg, 81-111. Ciudad de México: UNAM.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2021a. *Un espejo para mirar la sociedad que somos. Estudio sobre percepciones ideológicas y cultura política en Costa Rica. Mayo 2021*. San José: Universidad de Costa Rica, ECP, Semanario Universidad.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2021b. "Informe de resultados de la encuesta CIEP-UCR". *UCR*, Noviembre 24. <https://bit.ly/3wj7Dqk>
- Electoral Integrity Project. 2022. "The Electoral Integrity Project". <https://www.electoralintegrityproject.com/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC Costa Rica). 2022. "Proyección de Población al 30 de junio de 2022". <https://www.inec.cr/>
- Jiménez, Eillyn, y Vanessa Loaiza. 2021. "Caso Diamante: seis alcaldes suspendidos de su cargo por investigación de presunta corrupción en obras viales". *La Nación*, Noviembre 19. <https://bit.ly/3sAxo4x>
- Lupu, Noam, Mariana Rodríguez, y Elizabeth J. Zechmeister. 2021. *Pulse of Democracy*. Nashville, TN: LAPOP.
- Murillo, Álvaro. 2021. "Luis Antonio Sobrado renuncia al TSE". *Semanario Universidad*, Octubre 27. <https://bit.ly/3RIUXh4>
- Observatorio de la Política Nacional (OPNA). 2022. *Análisis de coyuntura política nacional. Elecciones Nacionales 2022*. San José: Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Ovares Sánchez, Carolina. 2021. "Déficit democrático en Costa Rica (1998-2019)". En *Nuevas tensiones de las democracias en América Latina*, editado por Liliana Rocío Duarte-Recalde y André Luiz Coelho Farias de Souza, 90-122. Belo Horizonte: Lemos Mídia.
- Oviedo, Esteban, y Natasha Cambroner. 2022. "Estructura paralela financió campaña de Rodrigo Chaves al margen del partido". *La Nación*, Marzo 5. <https://bit.ly/3PmmKYM>

- Perelló, Lucas, y Patricio Navia. 2021. "Abrupt and Gradual Realignments: The Case of Costa Rica, 1958–2018". *Journal of Politics in Latin America*, 13(1):86-113. DOI: 10.1177/1866802X20967733
- Pérez, Santiago. 2017. "World Bank Mishandled Sexual-Harassment Claims, Internal Tribunal Says". *The Wall Street Journal*, Octubre 18. <https://on.wsj.com/3waIdwh>
- Pérez, Santiago. 2022. "Former World Bank Chief Didn't Act on Warnings of Sexual Harassment". *The Wall Street Journal*, Marzo 28. <https://on.wsj.com/3szoBjd>
- Pignataro, Adrián. 2017. "Momento de decisión del voto en la era del desalineamiento: el caso de Costa Rica en 2014". *Política y Gobierno*, 24(2): 409-434.
- Raventós, Ciska. 2008. "Lo que fue ya no es y lo nuevo aún no toma forma: elecciones 2006 en perspectiva histórica". *América Latina Hoy*, 49: 129-155.
- Sánchez, Fernando. 2003. "Cambio en la dinámica electoral en Costa Rica: un caso de desalineamiento". *América Latina Hoy*, 35: 115-146.
- Sánchez, Sofía. 2022. "Declaraciones de Rodrigo Chaves y el PPSD generan controversia en redes sociales". *Semanario Universidad*, Marzo 2. <https://bit.ly/3wqUeN5>
- Sobrado González, Luis Antonio. 2009. "La jurisprudencia electoral como factor de profundización democrática en América Latina". *Revista de Derecho Electoral*, (7): 1-41.
- Vargas Cullell, Jorge y Felipe Alpízar. 2020. "Capítulo 1. La democracia Amenazada". En *Elecciones 2018 en Costa Rica: retrato de una democracia amenazada*, editado por Ronald Alfaro-Redondo y Felipe Alpízar, 12-47. San José: CONARE – PEN.

## Normativa

Constitución Política de Costa Rica de 1949

Código Electoral de Costa Rica, Ley n.º 8765 de 2009

Tribunal Constitucional, Resolución n.º 2771-03

Tribunal Constitucional, Resolución n.º 9340-2010

Tribunal Constitucional, Resolución n.º 16592-2011

---

[Sobre la autora]

CAROLINA OVARES SÁNCHEZ

Máster en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, sede Argentina. Doctoranda en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Licenciada en Derecho y socióloga por la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.



# Consulta de revocación de mandato México 2022: sin ley, sin presupuesto y sin participación ciudadana

MARIANA CALDERÓN ARAMBURU  
<marianacalderona@gmail.com>  
Observatorio de Reformas Políticas en América Latina  
México  
ORCID: 0000-0003-0710-362X

[Resumen] El 10 de abril de 2022 se celebró en México el primer proceso de revocación de mandato en el cual se puso a consideración de la ciudadanía la permanencia en el cargo del presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018 - 2024. Dicho proceso revocatorio se llevó a cabo en un escenario complejo, pues inició sin la aprobación de un marco normativo que otorgara certeza y con la negativa por parte del Congreso de la Unión de destinar recursos suficientes para que el Instituto Nacional Electoral pudiera cumplir con sus obligaciones legales. Asimismo, el proceso revocatorio se caracterizó por ser impulsado y promovido desde la Presidencia de la República y por el propio partido en el poder (MORENA), lo que trajo como consecuencia actuaciones fuera de la legalidad, la apropiación del proceso por actores políticos y una baja participación ciudadana.

[Palabras clave] México, revocación de mandato, presidencial, participación ciudadana, democracia directa.

[Title] 2022 Mexican presidential recall referendum: without law, a budget and citizen participation

[Abstract] The first recall election process was held in Mexico on April 10, 2022, in which citizens decided if the President elected for the constitutional period 2018 - 2024 should stay in office and serve his entire six-year term. The recall process was carried out in a complex scenario; it began without the approval of a regulatory framework that would grant certainty and with the refusal of the Mexican Congress to assign sufficient resources for the National Electoral Institute to fulfil its legal obligation. The recall process was also promoted by the President and by the party in power itself (MORENA), which resulted in illegal actions, appropriation of the process by political actors, and low citizen participation.

[Keywords] Mexico, recall election, presidential, citizen participation, direct democracy.

[Recibido] 15/05/22 y [Aceptado] 07/06/22

CALDERÓN ARAMBURU, Mariana. 2022. "Consulta de revocación de mandato México 2022: sin ley, sin presupuesto y sin participación ciudadana". *Elecciones* (enero-junio), 21(23): 267-278. DOI: 10.53557/ Elecciones.2022.v21n23.10

## 1. INTRODUCCIÓN

El diez de abril de 2022 se celebró en México, el primer proceso de revocación de mandato, en el cual se puso a consideración de la ciudadanía, la permanencia en el cargo del Titular del Ejecutivo Federal. La incorporación del derecho ciudadano a revocar el mandato del presidente de México fue parte de las promesas de campaña del entonces candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador<sup>1</sup> en el proceso electoral celebrado en 2018 y se materializó en el año de 2019, con la reforma constitucional que reconoció la posibilidad de ejercer este instrumento de democracia directa.

El pasado proceso revocatorio se llevó a cabo en un contexto particular, pues fue el propio presidente de la república y el partido en el poder los que promovieron su realización. Aun cuando la revocación de mandato es un instrumento de democracia directa, cuya prerrogativa recae directamente en la ciudadanía (ZOVATTO 2007) desvinculado de la injerencia, participación o intervención de los partidos políticos y de cualquier autoridad, el reciente proceso contó con la participación activa de MORENA y de servidores públicos que abiertamente manifestaron su voluntad por la permanencia del titular del ejecutivo en su cargo y realizaron campaña a favor.

Además, porque la preparación del proceso se dio en un contexto de ataques y cuestionamientos al Instituto Nacional Electoral (INE) (FREIDENBERG Y GUADARRAMA 2022), quien tuvo que comenzar los preparativos del proceso de Revocación de Mandato sin conocer la reglamentación respectiva y realizar el proceso sin los recursos económicos necesarios. La labor del Instituto fue compleja pues tuvo que cumplir con su mandato constitucional a pesar de la campaña de desprestigio emprendida desde el gobierno, con amenazas y denuncias penales en contra de las y los consejeros con el objeto de mermar su imparcialidad y afectar la confianza ciudadana.

## 2. ANTECEDENTES

El veinte de diciembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma la artículo 35, fracción IX constitucional, que incorporó la revocación de mandato del presidente de la república, como un instrumento de participación

---

1 Hoy Titular del Ejecutivo.

ciudadana. En el artículo cuarto transitorio de la reforma se estableció la posibilidad de que dicho proceso pudiera ser solicitado para el presidente en funciones; esto es, para el Titular del Ejecutivo electo para el periodo constitucional 2018 - 2024. Además, se ordenó al Congreso de la Unión que dentro de los 180 días siguientes expidiera la ley reglamentaria.

Para el INE, garantizar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a participar en el proceso de revocación de mandato conllevó grandes desafíos. Uno de ellos derivó de la falta de publicación de la Ley reglamentaria, ante lo cual el Instituto, el veintisiete de agosto de 2021, emitió los Lineamientos para la organización del proceso de revocación de mandato sin que hubiera un marco normativo. Cabe destacar que los lineamientos fueron modificados por acuerdos posteriores (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022a).<sup>2</sup>

Ante el incumplimiento del Congreso de la Unión de expedir la ley regulatoria de la figura de revocación de mandato, el 25 de agosto de 2021, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el SUP-JDC-1127/2021 y le ordenó cumplir con su obligación Constitucional. El 14 de septiembre de 2021, en cumplimiento a la resolución anterior, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Revocación de Mandato (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2021a).

Otro desafío fue realizar el proceso con un presupuesto mucho menor al solicitado. Para la realización del proceso de revocación de mandato, el INE originalmente solicitó \$18.827.742.268,00; sin embargo, en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2022, la Cámara de Diputados lo redujo en \$4.913.000.000,00. Aun cuando se presentaron peticiones y procesos jurisdiccionales para combatir la falta de asignación presupuestal, la Suprema Corte

---

2 Ine/cg1566/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se modifican los lineamientos para la organización de la revocación de mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato; INE/CG1646/2021, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados se modifican los lineamientos para la organización de la revocación de mandato y su anexo técnico; INE/CG51/2022, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la modificación a los lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la revocación de mandato en cumplimiento al acuerdo INE/CG13/2022, y derivado de la negativa de la secretaría de hacienda y crédito público a la solicitud de otorgar de manera excepcional recursos adicionales para el proceso de revocación de mandato.

de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre la suspensión solicitada en la Controversia Constitucional 209/2021 por el INE, determinó que el Instituto debía realizar el procedimiento en la medida en la que lo permitiera el presupuesto disponible (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022a).

La pregunta prevista para realizar a la ciudadanía en el proceso de revocación de mandato era la siguiente: "¿estás de acuerdo en que, a Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de la confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?", con las respuestas; opción a) que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza y opción b) que siga en la Presidencia de la República. La redacción de la misma fue un factor de controversia. Para muchos, el fraseo de la pregunta suponía una propia incongruencia de la figura participativa pues podía interpretarse el proceso de revocación de mandato como una posible consulta sobre la ratificación Presidencial.

En cuanto a las etapas previstas para el proceso de revocación de mandato, según lo establecido en la Constitución y en la ley, estas se pueden dividir en tres. La primera, la de preparación del proceso de revocación de mandato que inicia con la presentación del aviso de intención por parte de la ciudadanía. La segunda comienza con la emisión de la convocatoria una vez que se cumple con el porcentaje de firmas requerido y concluye al término de la jornada. La tercera y última etapa atañe a los resultados, en la que se contempla el proceso de conteo de votos y concluye con el cómputo final del proceso de revocación de mandato, la declaratoria de validez y la declaratoria de conclusión del proceso.

### **3. PREPARACIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO**

Según lo dispuesto en la ley, la preparación del proceso comienza con la presentación de los avisos de intención con lo cual la ciudadanía manifiesta ante el INE la voluntad de participar en la recolección de firmas. Para el ejercicio de revocación de mandato del Presidente electo para el periodo constitucional 2018-2024, los avisos de intención debieron ser presentados entre el primero y el quince de octubre, en el formato previamente aprobado por el Instituto. El INE recibió 24.029 avisos, de los cuales se registraron 22.419 en el sistema de Captación de Datos para Procesos de Participación Ciudadana y Actores Políticos.

Posteriormente, inicia el periodo de recolección de firmas dentro del cual se requiere recabar al menos el 3 % de firmas de las personas integrantes de la lista nominal de electores, distribuidas en el mismo porcentaje, en al menos diecisiete entidades federativas. Dicho periodo se llevó a cabo entre el primero de noviembre y el veinticinco de diciembre de 2021, con la posibilidad de emplearse formatos físicos y la aplicación móvil para el registro. Aunque resulta incongruente con la naturaleza de la revocación de mandato, los principales promotores en la recolección de firmas fueron los simpatizantes del propio presidente de la república y su partido. Según el informe final detallado, el INE recibió 9.759.922 firmas en formatos físicos y 1.382.031 a través de la aplicación móvil, de las cuales, se cuantificaron 4.442.032 (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022b).

De las 4.442.032 firmas revisadas, 990.189 tenían inconsistencias, entre las que destacan: 301.655 firmas duplicadas, 17.833 bajas del padrón por defunción, 41.813 de personas dadas de baja del padrón porque su credencial perdió vigencia y 1.265 personas cuyos ejercicios de derechos político-electorales se encontraban suspendidos. Además, el INE llevó a cabo un ejercicio muestral y visitó los domicilios de 850 personas y concluyó que entre el 72,1 % y 77,9 % de los apoyos válidos, sí habían sido proporcionados a favor del proceso revocatorio. Las irregularidades anteriores se hicieron públicas por parte del Instituto (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022b); sin embargo, la Ley Federal de Revocación de Mandato no preveía ninguna hipótesis normativa que actualizara y estableciera una consecuencia jurídica.

Del resto de las firmas revisadas por el INE, 3.451.843 correspondían a personas inscritas en la lista nominal de electores, lo cual representaba el 3,75 %; porcentaje superior al 3 % requerido por la Constitución en, al menos, diecisiete entidades federativas. Por lo que se tuvo por cumplido el requisito del porcentaje de firmas necesario para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato. Aun cuando el INE tuvo por cumplido con el porcentaje de firmas requerido, la certeza de la ciudadanía respecto a la validez y legalidad de las firmas se vio mermada por el número de inconsistencias (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022b).

Es importante destacar que el proceso de recolección de firmas se llevó a cabo en el marco de una campaña de difusión y promoción coordinada, sistemática y

organizada realizada principalmente por actores políticos, servidores públicos y algunos ciudadanos simpatizantes de MORENA, en la cual se promovió la solicitud de firmas para un proceso de “ratificación del mandato presidencial”. Tal actuación conllevó a que las firmas pudieran haber sido emitidas a partir de un error en la voluntad, derivado de la creencia errónea de la posibilidad de ratificar al Presidente en su cargo.

#### 4. PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO Y JORNADA ELECTORAL

Según el marco Constitucional y legal, el desarrollo del proceso revocatorio comienza con la emisión de la convocatoria una vez que se cumplió con el porcentaje de firmas requerido. El 4 de febrero de 2022, el INE aprobó la Convocatoria para el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, en la cual se estableció que la jornada de votación se llevaría a cabo el domingo diez de abril (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022c).

En términos de lo dispuesto en la ley reglamentaria, la difusión del proceso de revocación de mandato inició el día siguiente a la publicación de la Convocatoria y concluyó tres días previos a la jornada y era competencia exclusiva del INE y de los Organismos Públicos Locales. Además, los servidores públicos tenían prohibido participar en la difusión del proceso; usar recursos públicos con fines de promoción y propaganda, y se debía suspender toda difusión de propaganda gubernamental de cualquier orden de Gobierno a excepción de las relativas a los servicios educativos, de salud o las necesarias para la protección civil.

El proceso revocatorio estuvo plagado de complejidades e irregularidades. Aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021 consideró que los partidos políticos no podían intervenir en la promoción de la participación ciudadana en el proceso, varios servidores públicos<sup>3</sup> participaron constante y activamente en su difusión. Además, en diversas ocasiones violaron las medidas cautelares emitidas por el INE (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2022a). De igual manera, se realizó una difusión masiva de anuncios,

---

3 Entre los que destacaron el Presidente de la República, y las y los gobernadores, senadores, diputados, entre otros.

propaganda adherida en equipamiento urbano, bardas y lonas, con identidad gráfica, la cual fue considerada por el Instituto como una estrategia de publicidad inusual y financiada, pues no podía contemplarse como genuinamente ciudadana (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022d).

El 17 de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto emitido por el Congreso de Unión, por el que se pretendió interpretar el alcance del concepto de propaganda gubernamental, el principio de imparcialidad y la aplicación de sanciones, con carácter obligatorio para el proceso de revocación en marcha. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver diversos medios de impugnación, determinó que ese decreto era inaplicable para el proceso de revocación de mandato; además, consideró que lo planteado en el mismo no era una interpretación auténtica de la norma, sino una modificación sustancial a las reglas de comunicación política (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2022a).

Para la jornada electoral se instalaron 57.448 mesas directivas de casilla en los trescientos distritos electorales federales, lo que implicó 105.122 casillas menos que en el proceso electoral federal 2020-2021, derivado de la disminución al presupuesto solicitado por el Instituto en el presupuesto de egresos de la Federación. A través del Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los mexicanos residentes en el extranjero (SIVEI), se garantizó el ejercicio del voto de 8.287 personas registradas en la lista nominal de electoras y electores residentes en el extranjero (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022e).

## **5. RESULTADOS DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO**

En la jornada del proceso de revocación de mandato participaron 16.502.636 personas, incluyendo la ciudadanía residente en el extranjero, lo que muestra la baja participación ciudadana, pues el total de votos emitidos equivale al 17,77 % del total de personas inscritas en el listado nominal (92.823.216). Del total, 1.063.209 votos, equivalente al 6,44 %, fueron porque se le revocó el mandato al Presidente de la República por pérdida de la confianza; 15.159.323 votos, equivalente al 91,86 % porque siga en la Presidencia, y 280.104, equivalentes al 1,70 %, fueron votos nulos (Tabla 1). El once de abril, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG202/2022,

por el que se efectuó el cómputo total y se realizó la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024 (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2022e).

TABLA 1  
Resultados del proceso de revocación de mandato

Opciones	Votos	Porcentaje con relación a la votación emitida (%)
Que se le revoque el mandato al presidente de la República por pérdida de la confianza	1.063.209	6,44
Que siga en la Presidencia	15.159.323	91,86
Votos nulos	280.104	1,70
Total de la votación emitida	16.502.636	100

Elaboración propia a partir de la información del Instituto Nacional Electoral (2022e)

En sesión de veintisiete de abril, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la resolución de cómputo final del proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo para el periodo constitucional 2018-2024. En ella se dio por concluido el proceso y se precisó que no se cumplían los requisitos constitucionales y legales para considerar válido el proceso de revocación de mandato del presidente de la República, electo para el periodo constitucional 2018-2024, por lo cual no tenía efectos jurídicos. Esto porque no se alcanzó el porcentaje de 40 % que exige la Constitución, al solo contar con una participación del 17,77 % de las personas inscritas en la lista nominal de electores (TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 2022b).

## 6. CONCLUSIONES

El proceso de revocación de mandato estuvo plagado de malas prácticas que erosionaron la democracia, desincentivaron la participación ciudadana y afectaron la credibilidad de las instituciones. La ausencia de un marco normativo completo y coherente, la falta de recursos suficientes para el desarrollo del proceso, la participación activa del partido político en el poder y la falta de compromiso de los actores políticos y servidores públicos, incidieron directamente en la legitimidad de proceso revocatorio y fueron determinantes para que la ciudadanía no se apropiara del ejercicio de democracia directa.

El Congreso de la Unión a partir de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la obligación de legislar en materia de revocación de mandato para establecer un sistema de medios de impugnación que permita sustanciar las controversias y un régimen sancionatorio, en el que se prevea con exactitud los supuestos y las consecuencias jurídicas para investigar y sancionar las conductas irregulares durante el proceso. Los resultados del ejercicio participativo muestran que el Congreso de la Unión no debe limitarse a cumplir con la configuración normativa anterior, sino que es necesario formular un análisis profundo del marco Constitucional y legal previsto para el desarrollo del proceso participativo, con el fin de potencializar la efectiva participación ciudadana e impedir que se convierta en un ejercicio de partidos y actores políticos, como ocurrió en el proceso revocatorio de 2022 en México.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Congreso de la Unión - Diario Oficial de la Federación. 2022. "Decreto por el que se Interpreta el Alcance del Concepto de Propaganda Gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato". <https://bit.ly/3HqYcKY>
- Flavia Freidenberg y Carlos Guadarrama. 2022. "El Proceso de Revocación de Mandato del Presidente de la República Electo para el periodo constitucional 2018-2024". *Documento de Investigación No 25*. Ciudad de México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Instituto Nacional Electoral. 2022a. "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la modificación a los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la Revocación de Mandato en cumplimiento al Acuerdo INE/CG13/2022, y derivado de la negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la solicitud de otorgar de manera excepcional recursos adicionales para el Proceso de Revocación de Mandato". *Diario Oficial de la Federación*. <https://bit.ly/3aYR8Jl>
- Instituto Nacional Electoral. 2022b. "Reporte final de firmas captadas en formatos físicos y app móvil para la revocación de mandato 2021-2022". <https://bit.ly/3mOIrUA>
- Instituto Nacional Electoral. 2022c. "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG52/2022 por el que se aprueba la convocatoria para el proceso de revocación de mandato del presidente de la república electo para el periodo constitucional 2018-2024". <https://bit.ly/3NNZCBo>
- Instituto Nacional Electoral. 2022d. "INE ordena el retiro de propaganda por considerar que transgrede la Constitución dentro del proceso de Revocación de Mandato". *Central Electoral*, Marzo 11. <https://bit.ly/36P9Y3M>
- Instituto Nacional Electoral. 2022e. "Acuerdo INE/CG202/2022 del Consejo General del INE por el que se efectúa el cómputo total y se realiza la declaratoria de resultados del proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2021". <https://bit.ly/3mKHEEb>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2022. "Acción de inconstitucionalidad 151/2021". <https://bit.ly/3tECyNp>

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2021. "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio electoral, SUP-JDC-1127/2021 y SUP-JE-219/2021, acumulados". <https://bit.ly/3HlOmtJ>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2022a. "SUP-REP-151/2022". <https://bit.ly/3zDif1T>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2022b. "Cómputo final y declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato del presidente de los estados unidos mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024". <https://bit.ly/3zAn015>
- Zovatto, Daniel. 2007. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007". Disponible en <https://bit.ly/3zE6ugC>

---

[Sobre la autora]

#### MARIANA CALDERÓN ARAMBURU

Abogada especializada en derecho electoral, democracia, participación ciudadana y derecho constitucional. Se ha desempeñado en diversos cargos dentro del Poder Judicial de la Federación, la Administración Pública Federal, el Poder Legislativo, la Auditoría Superior de la Federación y el entonces Instituto Electoral de la Ciudad de México. Es parte del equipo investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y profesora del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Actualmente desarrolla diversos proyectos de litigio estratégico y consultoría, orientados al fortalecimiento de las instituciones, el estado de derecho y la protección de los derechos humanos.

#### LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.



# Elecciones Internas Perú 2022: abriendo la “caja negra” de los datos electorales

NARDA CARRANZA PINEDO

<narda.carranza@pucp.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú

ORCID: 0000-0001-6635-9372

[Resumen] Las Elecciones Internas de las Elecciones Regionales y Municipales 2022 en Perú podrían ser unas de las más transparentes de su historia gracias a los datos abiertos. Si bien desde las Elecciones Internas de 2020 este tipo de procesos cuenta con las garantías que ofrece la participación de los tres organismos electorales, esta elección en particular se llevó a cabo la difusión continua de datos abiertos desde la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). De esta forma, de enero a junio de 2022, la ciudadanía pudo acceder a través de internet a datos cuantitativos y cualitativos sobre el proceso. En este análisis exploratorio, se analizan tres temas centrales respecto a las Elecciones Internas 2022: a) la respuesta de los organismos electorales a las presiones desde el Legislativo para flexibilizar o modificar el calendario electoral, b) las características de los actores que participaron como integrantes de las organizaciones políticas (candidatas y candidatos, afiliados y afiliados, delegadas y delegados, y miembros de mesa), y c) el comportamiento de estos actores, manifestado en las preferencias por una de las dos modalidades de elecciones internas, la participación electoral, los tipos de voto, la decisión de presentar más de una lista de candidaturas y la aplicación de los criterios de paridad y alternancia.

[Palabras clave] Elecciones, primarias, elecciones internas, datos abiertos.

[Title] 2022 Peru Primary Elections: opening the "black box" of electoral data

[Abstract] The Primary Elections of the 2022 Regional and Municipal Elections in Peru could be one of the most transparent in its history, thanks to open data. Although, since the primary elections of 2020, this type of process has had the guarantees offered by the participation of the three electoral bodies, in this particular process, the National Office of Electoral Processes (ONPE) carried out the continuous dissemination of open data. Thus, from January to June 2022, citizens could access quantitative and qualitative data on the Primary Elections through the Internet. In this exploratory analysis, three central issues regarding this process are analyzed: a) the response of the electoral bodies to pressures from the Legislative to make the electoral calendar more flexible or modify it, b) the characteristics of the actors who participated as members of the political organizations (candidates, affiliates, members of

the polling station, delegates), and c) the behaviour of these actors, manifested in the preferences for one of the two modalities of primary elections, electoral participation, types of vote, the decision to present more than one list of candidates, and the application of the criteria of parity and alternation.

[Keywords] Elections, primaries, internal elections, open data.

[Recibido] 10/05/22 y [Aceptado] 15/06/22

CARRANZA PINEDO, Narda. 2022. "Elecciones Internas Perú 2022: abriendo la "caja negra" de los datos electorales". *Elecciones* (enero-junio), 21(23): 279-300. DOI: 10.53557/Elecciones.2022.v21n23.11

## 1. INTRODUCCIÓN

En Perú, el quince y veintidós de mayo de 2022 se llevaron a cabo las Elecciones Internas para elegir todas las listas de candidaturas que competirían en las Elecciones Regionales y Municipales 2022. En este proceso compitieron listas de aspirantes a la gobernación, vicegobernación, consejerías regionales, alcaldías, y regidurías provinciales y distritales.

Este fue el segundo proceso de elecciones internas en la historia política de este país que contó con la participación obligatoria de los organismos electorales en funciones similares a las que tienen en procesos regulares. La primera elección se llevó a cabo en 2020 para elegir las candidaturas que participaron en las Elecciones Generales 2021. En ambos casos, el marco normativo fue establecido con base en disposiciones excepcionales, justificadas por la pandemia por COVID-19, que evitaron la implementación de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) introducidas en 2019 en la normativa electoral (Ley n.º 30998). Esto en un contexto de relaciones tensas y coyunturas críticas entre el Ejecutivo y Legislativo que parecen no haber mejorado luego de las elecciones de un nuevo Congreso en 2020 y 2021.

Entre las particularidades de estos comicios destaca el padrón electoral agregado que estuvo conformado por 1.658.823 personas afiliadas a las 147 organizaciones políticas que participaron hasta el término de este proceso. Estas organizaciones políticas se clasificaron en: quince partidos políticos, 131 movimientos regionales y una alianza electoral. De las 13.091 listas presentadas, 12.821 fueron listas únicas (un 98 % del total).

Luego de la entrega de resultados por parte de la ONPE, las Elecciones Internas 2022 concluyeron el catorce de junio con la inscripción de las organizaciones políticas que pueden participar en las Elecciones Regionales y Municipales del dos de octubre de 2022. Asimismo, se inició el proceso de inscripción de las listas de candidaturas para los próximos comicios subnacionales en el que se verificarán en todas las listas y fórmulas de candidaturas el cumplimiento de los requisitos que correspondan para ser admitidas.

## 2. LAS ELECCIONES INTERNAS DE 2022

Luego de la promulgación en 2019 de la Ley n.º 30998 que establece las PASO como mecanismo obligatorio de elecciones internas en el Perú, este tipo de elección no ha sido aplicado en ningún proceso electoral. De hecho, se establecieron medidas excepcionales para las Elecciones Generales de 2021 y las Elecciones Regionales y Municipales de 2022 con la Ley n.º 31038 y la Ley n.º 31357, respectivamente. En ambos comisos se estableció que se llevarían a cabo procesos de selección de candidaturas bajo dos posibles modalidades.<sup>1</sup>

- a) Modalidad directa: las personas afiliadas eligen directamente las candidaturas de su organización política.
- b) Modalidad indirecta: las personas afiliadas eligen a delegadas y delegados quienes, una semana después, seleccionan las candidaturas.

Hasta la introducción de las PASO en 2019, el sistema electoral peruano contemplaba tres modalidades de selección: dos similares a las arriba mencionadas y una en la que podía participar toda la ciudadanía. Implementar las PASO en el futuro involucraría descartar las dos modalidades establecidas en estos procesos y reintroducir exclusivamente la modalidad de elecciones abiertas a todas las ciudadanas y ciudadanos, donde la participación de las organizaciones y el voto sería obligatorio.

El papel de los organismos electorales en las Elecciones Internas 2020 y 2022 fue significativamente diferente a otros procesos de selección de candidaturas. En estas elecciones el rol de estas instituciones se asemejó al que estas poseen en procesos regulares. Así, estos organismos asumieron las siguientes funciones<sup>2</sup>:

- a) El Reniec elaboró el padrón de electoras y electores afiliados de cada organización política sobre la base de la relación de afiliadas y afiliados proporcionada por el JNE.

---

1 Cada organización política participante debía elegir o bien la modalidad directa o bien la indirecta.

2 Si se implementan las PASO se podría esperar que estas funciones sean ampliadas debido a que la ciudadanía votaría obligatoriamente.

- b) El JNE se encargó de elaborar el cronograma correspondiente, de aprobar el padrón de electoras y electores de cada organización política, de la solución de controversias en sede jurisdiccional y las acciones de fiscalización.
- c) La ONPE elaboró y aprobó el reglamento de estas elecciones, y organizó e implementó el proceso con la participación de los otros organismos.

A pesar de su similitud, los comicios internos de 2020 y 2022 presentan diferencias no menores que parecen deberse a su diferente dimensión y a un proceso de aprendizaje. El régimen excepcional de 2022 se distingue del 2020 por no permitir que se designen candidaturas por otro método que no sea el de las Elecciones Internas. En 2020, todavía se permitieron las “designaciones directas” en las que la cúpula partidista podía seleccionar a personas no necesariamente afiliadas a la organización para poder integrar una lista de candidaturas sin tener que participar en las Elecciones Internas.

Otra distinción entre estos dos procesos es el tipo de listas que las organizaciones podían presentar. En 2022 la legislación electoral solo permitió listas cerradas y bloqueadas, no candidaturas nominales, ni listas cerradas y desbloqueadas como se produjo en 2020.<sup>3</sup> En la siguiente sección, se presenta un aspecto notorio del contexto político de los comicios internos de 2022, que también lo distingue del proceso de 2020.

### **3. LAS LEYES APROBADAS DURANTE EL PROCESO ELECTORAL Y LA RESPUESTA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES**

Los comicios internos de 2022 se enmarcaron en un contexto político caracterizado por el cuestionamiento continuo a los organismos electorales desde que se anunciaron los resultados de las Elecciones Generales 2021 y se judicializaron las acusaciones de fraude. Ya avanzado el proceso, se observaron propuestas legislativas vinculadas con las candidaturas que participarían en esta elección. Estas iniciativas buscaban flexibilizar los hitos electorales relacionados con el cumplimiento del requisito de afiliación de las candidatas y candidatos y el registro de las listas.

---

3 En el Anexo 1 se presentan de forma detallada las principales diferencias entre las reglas de ambos procesos.

Los padrones electorales se aprobaron en tres grupos<sup>4</sup>: 35 padrones el veintidós de marzo, 131 padrones, el veintiocho de marzo y dos el 30 de ese mes. Es decir, cinco días después de lo establecido en el cronograma electoral.<sup>5</sup> Pocos días después, el cinco de abril se publicó la Ley n.º 31437 que dio lugar a que el JNE recibiera de manera extraordinaria (entre el seis y siete de abril) las listas de personas afiliadas que aún no habían sido entregadas a este organismo con las subsanaciones requeridas por el mismo (Resolución n.º 388-2022-JNE). Las afiliadas y afiliados de estas listas se consideraron aptos para participar del proceso electoral como candidatas o candidatos, mas no como votantes. Estos ajustes dieron lugar a que el siguiente hito electoral, el registro de candidaturas, se aplazara dos días, hasta el once de abril.

El Congreso peruano aprobó el veintiocho de abril el proyecto de Ley n.º 1756 que implicaba la modificación del cronograma electoral para reabrir el periodo de registro de candidaturas a las elecciones internas. El tres de mayo, el JNE y la ONPE emitieron un comunicado conjunto<sup>6</sup> pidiendo que no se cambie el cronograma ya establecido pues dicha modificación no era viable a doce días de la primera jornada electoral.

El seis de mayo, la ONPE emitió un comunicado en el que respondía a posibles cuestionamientos acerca de la organización y ejecución del proceso. Esta institución señaló que los criterios de organización fueron informados a las organizaciones políticas a través de sus órganos electorales centrales. Entre estos criterios, estaban el de conformación de mesas y locales de votación, el diseño de la cédula de sufragio, los registros de delegadas y delegados, entre otros.<sup>7</sup>

El veinticinco de mayo, los tres organismos electorales emitieron un pronunciamiento<sup>8</sup> sobre la Ley n.º 31481, que había sido publicada ese mismo día y que implicaba que se realizaran Elecciones Internas Complementarias con

---

4 El JNE realizó una publicación al respecto en redes sociales. Ver <https://bit.ly/3OR7AtF>

5 El cinco de enero de 2022 fue la fecha límite para afiliarse a una organización política y que estas presenten su relación de afiliadas y afiliados al JNE. El veinticuatro de enero, el JNE envió esta información para verificación al Reniec, que debía atender este pedido hasta el veintiuno de febrero. Tras esto, Reniec debía enviar los padrones de electoras y electores afiliados al JNE hasta el quince de marzo, para su posterior aprobación en el veinticinco de marzo como fecha límite.

6 Ver el comunicado completo del JNE y la ONPE en <https://bit.ly/3yrmn7Z>

7 Ver el comunicado completo de la ONPE en <https://bit.ly/3Nx3WUH>

8 Ver el comunicado completo del JNE, la ONPE y el Reniec en <https://bit.ly/3nrAl4D>

listas de candidaturas adicionales o modificadas. Este pronunciamiento indicó que era imposible cumplir lo contenido en dicha legislación. Finalmente, no se aplicó esta norma y se aceptaron los resultados de las Elecciones Internas, publicados la primera semana de junio.

#### 4. DATOS ABIERTOS ELECTORALES DURANTE LAS ELECCIONES INTERNAS DE 2022

Otra de las singularidades de los comicios internos de 2022 fue la disponibilidad de los datos abiertos sobre este proceso. Los datos abiertos electorales son un concepto que propone que la información cuantitativa que se produce durante los comicios —y que usualmente provienen de los organismos electorales— debe ser accesible y utilizable para la ciudadanía en aras de mejorar la transparencia de estos procesos (WOLF Y CAROLAN 2017). Este enfoque va más allá de los resultados y las publicaciones que por su formato o contenidos no permiten el uso amigable de los datos producidos por estas instituciones (WOLF 2021). Las tecnologías aplicadas a la difusión de datos de este tipo pueden ser unas de las más baratas y eficientes en el ámbito electoral (WOLF 2021).

Con un enfoque similar, la ONPE realizó durante todo el proceso de elecciones internas la publicación semanal de un boletín que incluyó en la mayoría de sus números bases de datos, carpetas informativas, mapas y gráficos interactivos adaptados a cada fase del proceso. El boletín, llamado “Semanao Electoral”, se envía semanalmente por correo electrónico a suscriptoras y suscriptores, se remite como enlace a través de redes sociales y posee un sitio web dentro de la página institucional de la ONPE que permite acceder fácilmente a cualquier número, reporte, mapa o base de datos compartidos en este.<sup>9</sup> Para la difusión de datos, *Semanao Electoral* utiliza *Google Sheets*, *Google Docs*, *Datawrapper* y *Tableau*. De acuerdo a lo observado, esta iniciativa de datos abiertos cumplió con los nueve principios propuestos por la *Open Election Data Initiative*: que los datos sean oportunos, granulares, gratuitos, permanentes, completos, analizables, no patentados, no discriminatorios y libres de licencia (WOLF 2021).<sup>10</sup>

---

9 Ver <https://www.onpe.gob.pe/educacion-investigacion/semanario-electoral/>

10 Para más información, ver: <https://openelectiondata.net/es/>

Gracias a esta iniciativa, se pudo acceder a lo largo del proceso a reportes e insumos que permitieron realizar un análisis continuo del mismo, fomentar la confianza en este organismo y promover una cultura organizacional más abierta a compartir información de forma simple y amigable, con énfasis en la data a nivel desagregado por regiones y por la variable de género.

## 5. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS ACTORES QUE PARTICIPARON EN EL PROCESO

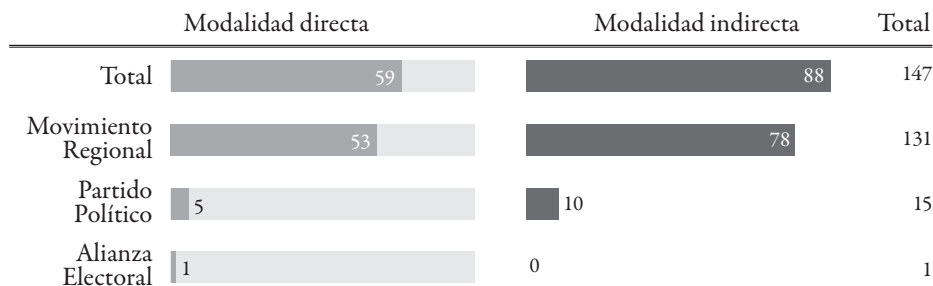
En esta sección, se presentan los rasgos que caracterizan a los actores centrales del proceso electoral. En esta exploración se han tomado en cuenta solamente a las 147 organizaciones políticas que concluyeron con el proceso, descartando en este análisis a las 37 organizaciones que desistieron de participar en diferentes momentos de este.

### 5.1. LA MODALIDAD PREFERIDA POR LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

Entre el quince y veintidós de enero, las organizaciones políticas tenían que definir la modalidad de elección a emplear y las características que tendrían las listas presentadas. A su vez, estas debían comunicar a sus integrantes lo decidido realizando una “convocatoria a Elecciones Internas”, como se denominó en el reglamento respectivo. El Gráfico 1 demuestra que la mayoría de organizaciones políticas (88; casi el 60 % del total) optó por la modalidad indirecta.

GRÁFICO 1

Organizaciones políticas según la modalidad seleccionada

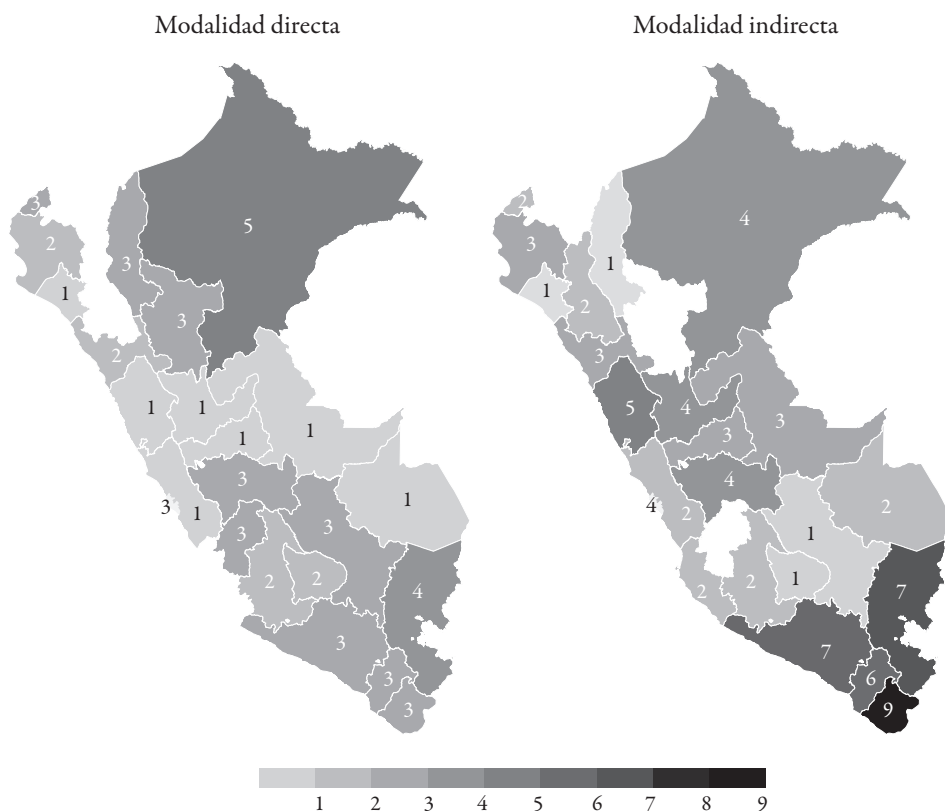


Elaboración propia con base en ONPE (2022)

Por su parte, los movimientos regionales (organizaciones políticas de carácter subnacional) prefirieron la modalidad indirecta sobre todo en el sur y centro del país. Cabe destacar también que es en el sur peruano en donde se encuentran las regiones con el mayor número de movimientos (Gráfico 2).

GRÁFICO 2

Distribución de movimientos regionales según la modalidad seleccionada



Elaboración propia con base en ONPE (2022)

## 5.2. PERFIL DE LAS PERSONAS AFILIADAS

De 1.658.823 de personas afiliadas a las organizaciones políticas, el 57,63 % (956.083 electoras y electores) participaron de la modalidad directa. Como se observa en la Tabla 1, en la modalidad directa se encuentran las organizaciones

con un mayor número de afiliadas y afiliados. Del total de personas afiliadas, 852,346 son mujeres (51 %), siendo su presencia ligeramente mayor en los movimientos regionales.

TABLA 1  
Personas afiliadas según el tipo de organización política

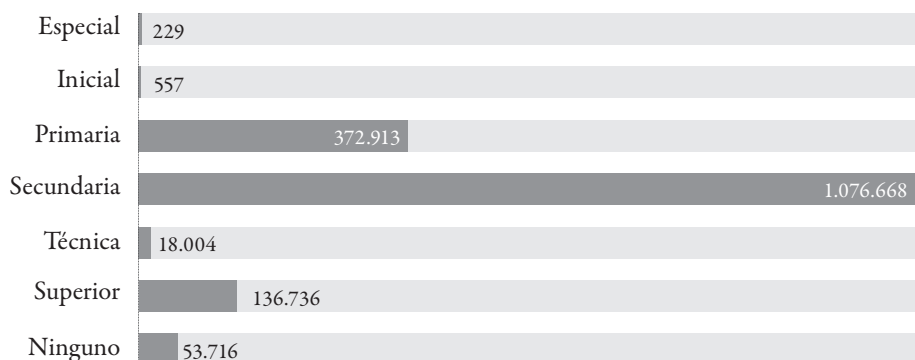
Modalidad	Tipo de organización política	Mínimo	Máximo	Promedio	Suma	% mujeres
Modalidad indirecta	Movimiento Regional	195	23.895	4.172,5	325.457	53,23 %
	Partido Político	11.718	155.995	37.728,3	377.283	50,05 %
Modalidad directa	Movimiento Regional	195	28.200	4.559,5	237.094	52,81 %
	Partido Político	16.831	253.343	141.237,4	706.187	50,82 %
	Alianza Electoral	-	-	-	12.802	47,84 %

Elaboración propia con base en ONPE (2022)

Por otro lado, las personas afiliadas en su mayoría cuentan con estudios secundarios completos o incompletos. 53.716 personas afiliadas no han realizado estudios de ningún tipo (Gráfico 3).

GRÁFICO 3

Afiliadas y afiliados según su nivel educativo (completo e incompleto)



Elaboración propia con base en ONPE (2022)

### 5.3. LA DESIGNACIÓN DE DELEGADAS Y DELEGADOS

Un día después de la aprobación de los padrones (veinticinco de marzo), las organizaciones políticas que eligieron la modalidad indirecta debían registrar en la plataforma web “Registro de Elecciones Internas” (REI) de la ONPE a sus delegadas y delegados. El número de estos lo determinó cada organización y este no sobrepasó los 125 en el caso de los partidos políticos, ni los 120 en el caso de los movimientos regionales (Tabla 2).

TABLA 2  
Delegadas y delegados según el tipo de organización política

Tipo de organización política	Mínimo	Máximo	Promedio	Suma
Movimiento Regional	2	120	16,5	1.286
Partido Político	15	125	47,6	476

Elaboración propia con base en ONPE (2022)

### 5.4. EL REGISTRO DE LISTAS DE CANDIDATURAS

De las candidaturas presentadas, se esperaba que para todos los cargos existiera una distribución paritaria, dada la obligatoria aplicación de este criterio en todas las listas (a excepción de las candidaturas a las alcaldías). Además, en el caso de los partidos políticos era obligatorio para participar en los comicios subnacionales del dos de octubre el cumplimiento de la paridad horizontal (la paridad en el total de candidaturas a cargos de gobernadora o gobernador regional).

Como se muestra en la Tabla 3, en todos los casos se aplicó la paridad vertical en cada fórmula de gobernación y vicegobernación regional. En las listas de aspirantes al consejo regional y regidores, el porcentaje de mujeres osciló entre el 48 % y 49 % (probablemente por la presencia de listas impares que tienen hombres a la cabeza). En cuanto a la paridad horizontal, los partidos políticos colocaron a mujeres como aspirantes a la gobernación regional en 37,4 % de los casos. En las alcaldías las candidaturas femeninas no superan el 13 % en los partidos políticos y en los movimientos regionales estas no exceden el 10 %.

TABLA 3

Distribución por sexo de las candidaturas registradas para participar en las Elecciones Internas 2022

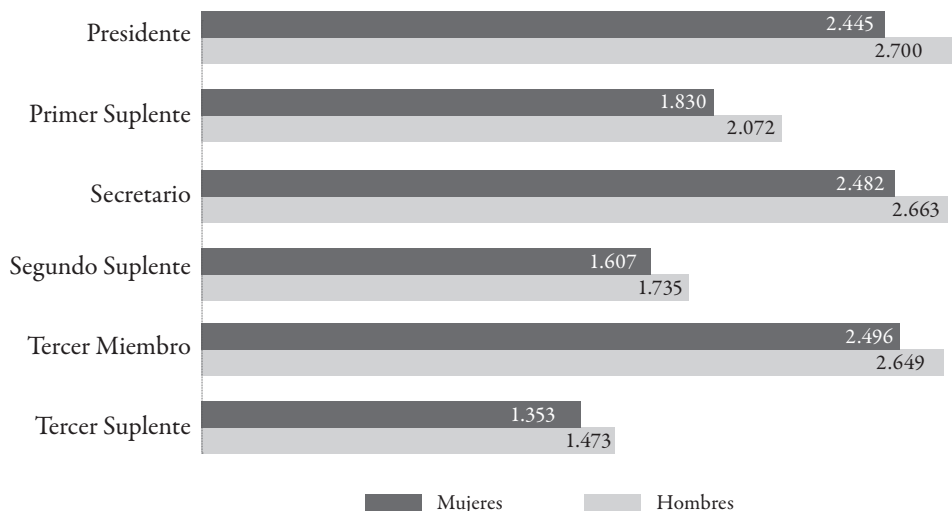
	Mujeres	%	Hombres	%	Total general
Partido Político	26.141	43,93	33.367	56,07	59.508
Gobernación regional	83	37,39	139	62,61	222
Vicegobernación regional	139	62,61	83	37,39	222
Consejo regional	1.476	49,00	1.536	51,00	3.012
Alcaldía provincial	124	11,23	980	88,77	1.104
Regidurías provinciales	5.346	48,64	5.644	51,36	10.990
Alcaldía distrital	804	12,88	5.440	87,12	6.244
Regidurías distritales	18.169	48,18	19.545	51,82	37.714
Movimiento Regional	16.876	42,62	22.720	57,38	39.596
Gobernación regional	13	11,21	103	88,79	116
Vicegobernación regional	103	88,79	13	11,21	116
Consejo regional	775	48,56	821	51,44	1.596
Alcaldía provincial	72	9,85	659	90,15	731
Regidurías provinciales	3.137	48,25	3.364	51,75	6.501
Alcaldía distrital	437	9,09	4.370	90,91	4.807
Regidurías distritales	12.339	47,96	13.390	52,04	25.729
Alianza Electoral	266	37,73	439	62,27	705
Gobernación regional	-	0,00	1	100,00	1
Vicegobernación regional	1	100,00	-	0,00	1
Consejo regional	9	47,37	10	52,63	19
Alcaldía provincial	-	0,00	13	100,00	13
Regidurías provinciales	54	46,96	61	53,04	115
Alcaldía distrital	1	1,09	91	98,91	92
Regidurías distritales	201	43,32	263	56,68	464
Total general	43.283	43,37	56.526	56,63	100

Nota: No se incluyen a las accesorias y accesorios  
Elaboración propia con base en ONPE (2022)

### 5.5. LAS Y LOS MIEMBROS DE MESA

Las organizaciones políticas tuvieron la tarea de designar a los miembros de mesa de entre los integrantes de su padrón de personas afiliadas. A partir de esta selección, la mayoría de cargos fueron asumidos por hombres. El registro también se realizó en la plataforma REI de la ONPE, donde se sugirió a las y los usuarios de evitar elegir a personas vulnerables, como personas en condición de discapacidad, mujeres embarazadas o con hijos pequeños, entre otros (Gráfico 4).

GRÁFICO 4  
Miembro de mesa según cargo y sexo



Elaboración propia con base en ONPE (2022)

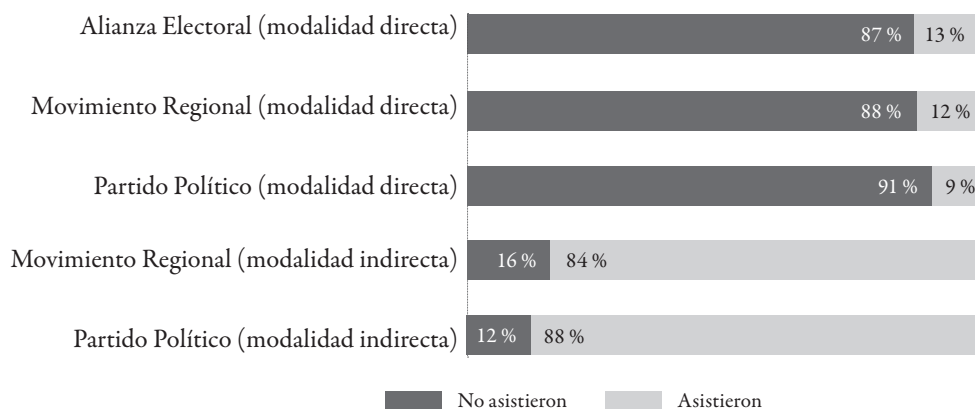
## 6. PARTICIPACIÓN Y COMPETENCIA DURANTE LAS ELECCIONES INTERNAS 2022

Las Elecciones Internas de 2022 implicaron que las personas afiliadas elijan directamente las candidaturas o realizar esta elección mediante las y los delegados. Al comparar la participación de las afiliadas y los afiliados que votaron directamente por las candidaturas y la de las delegadas y delegados se observa una marcada diferencia. La mayoría de delegadas y delegados asistieron a votar,

mientras que las personas afiliadas no lo hicieron (Gráfico 5). En los movimientos regionales, el ausentismo de las personas afiliadas en total fue de 88 %. El registro mínimo de ausentismo se registra en Pasco con un 74,5 %, mientras que el máximo se encuentra en Apurímac con un 97,7 %. En los partidos políticos, el ausentismo fue de 91 %. El más bajo se reportó en La Libertad (80,8 %) y el máximo en Puno (96,7 %).

GRÁFICO 5

Porcentaje de participación en la jornada electoral para elegir candidaturas según la modalidad seleccionada y el tipo de organización política

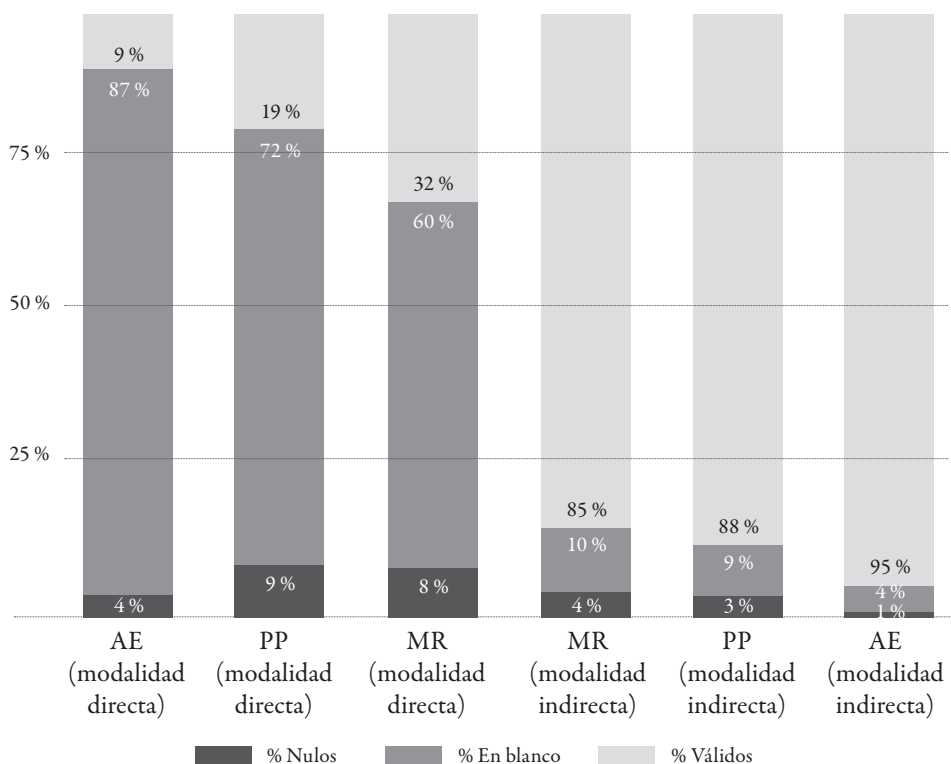


Elaboración propia con base en ONPE (2022)

En cuanto los tipos de votos observados, existe una clara distinción entre el voto de personas afiliadas en la modalidad directa y el voto de delegadas y delegados en la indirecta. La mayoría de las y los delegados votaron válidamente, mientras que las afiliadas y afiliados que asistieron a votar por candidaturas dejaron en blanco la cédula de votación en la mayoría de los casos, especialmente en los partidos políticos y la única alianza electoral participante (Gráfico 6).

GRÁFICO 6

Tipos de voto según la modalidad seleccionada y el tipo de organización política



Nota: Alianza Electoral (AE), Partido Político (PP) y Movimiento Regional (MR)  
Elaboración propia con base en ONPE (2022)

Del total de listas presentadas, solo en 270 casos hubo competencia: 126 de estos casos correspondieron a la modalidad directa y 144 a la indirecta (Gráfico 7). Los partidos políticos fueron los que presentaron más casos de competencia en contraste con los otros dos tipos de organización política, sobre todo en la modalidad indirecta.

GRÁFICO 7

Casos en los que hubo más de una lista de candidaturas según el número de listas

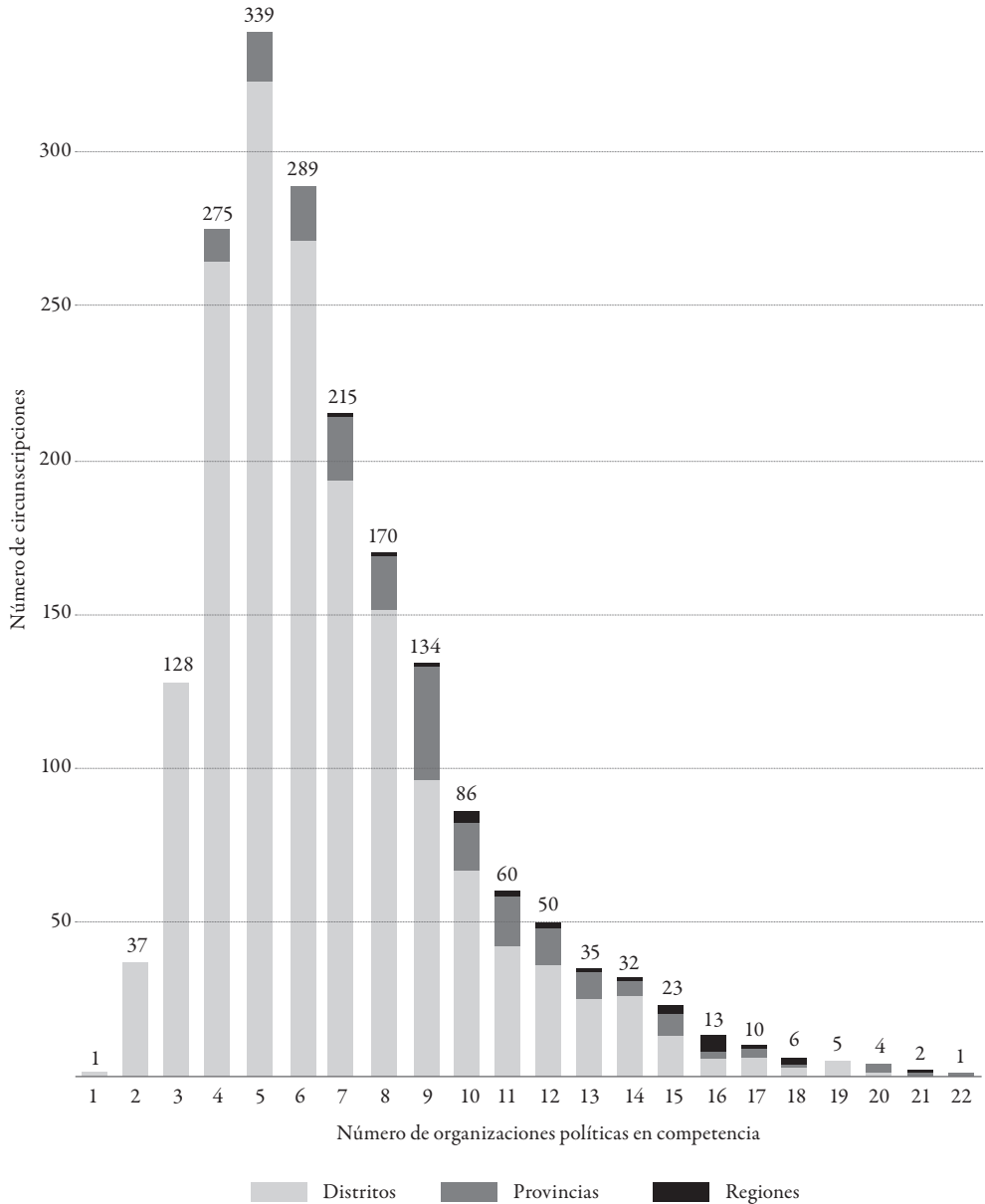


Elaboración propia con base en ONPE (2022)

Respecto a la oferta electoral que visibilizaron las Elecciones Internas se observa que en la mayoría de circunscripciones se presentaron entre cuatro y siete organizaciones políticas. La oferta electoral aumenta significativamente cuando se tratan de cargos de ámbito regional, donde el número de organizaciones políticas en competencia puede llegar a superar las veinte (Gráfico 8).

GRÁFICO 8

Número de organizaciones políticas en competencia según el número de circunscripciones



Elaboración propia con base en ONPE (2022)

## 7. CONCLUSIONES

Esta exploración ha abordado diversos aspectos de las Elecciones Internas de 2022 a fin de ofrecer pistas que orienten estudios futuros sobre este complejo y amplio proceso. Asimismo, se ha situado este análisis en un contexto político tenso en el cual se ha promovido desde la ONPE una iniciativa de datos abiertos que, en suma, ha incentivado a que este organismo realice un ejercicio semanal de difusión amigable de datos electorales.

En cuanto al análisis exploratorio realizado, se identifican distintos temas de estudio. En primer lugar, un tópico a profundizar es el contexto político en el que se enmarcaron estos comicios destacado por la aprobación y publicación de leyes que podían modificar la seguridad y transparencia del proceso. Asimismo, es preciso realizar un balance del papel de los organismos electorales y sus capacidades para responder con prontitud y efectivamente a coyunturas críticas en este marco.

En segundo lugar, futuros estudios deberían aproximarse a las experiencias, actitudes y motivaciones de las personas afiliadas, a la comprensión o conocimiento de su participación como tales en la vida interna de la organización política, y los avances y las barreras para implementar acciones desde los organismos electorales que se dirijan directamente a estas. No solo el ausentismo, sino la prevalencia de votos en blanco en los votantes resulta un indicio que llama la atención sobre este tipo de actor.

En tercer lugar, muchas de las variables aquí exploradas están asociadas a la toma de decisiones desde las organizaciones políticas como: la selección de una modalidad de elecciones internas, cómo se conforman las listas de candidaturas y cómo se designan a miembros de mesa y delegadas y delegados. Desde un enfoque cualitativo, es preciso ampliar la comprensión de los procesos decisionales más o menos democráticos o conflictivos de las organizaciones políticas, así como las lógicas detrás de ciertas preferencias.

Por último, desde una perspectiva comparada, los procesos de selección de candidaturas como este ofrecen una amplia gama de datos que pueden aportar a estudios de mayor alcance a nivel nacional e internacional. Cabe recordar que desde las elecciones de 2020 existe una ventana abierta a la vida interna de las organizaciones políticas gracias a los datos abiertos aportados principalmente por la ONPE y el JNE.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Oficina Nacional de Procesos Electorales. 2022. “Semanario electoral - Reportes y mapas”. <https://bit.ly/3Au1VWq>
- Wolf, Peter, y Liz Carolan. 2017. *Open data in electoral administration*. Stockholm: International IDEA.
- Wolf, Peter. 2021. *Open Data in Elections: Why It Is Needed and What Can Be Done to Make More Progress*. Stockholm: International IDEA.

## ANEXO I

## Diferencias entre los reglamentos de elecciones internas de 2020 y 2022

	Elecciones Internas 2020 <sup>11</sup>	Elecciones Internas 2022 <sup>12</sup>
Organizaciones políticas participantes	Partidos políticos y alianzas electorales	Partidos políticos, alianzas electorales y movimientos regionales
Requisito de afiliación para personas candidatas	Aplicó a todas las candidaturas	Aplicó a las candidaturas a la Gobernación, Vicegobernación y Alcaldías
Aplicación de la figura de "candidaturas designadas" <sup>13</sup>	Aplicó para aspirantes al Congreso de la República y al Parlamento Andino	No se usó la figura de candidaturas designadas
Disposiciones en el marco de la pandemia, además de los protocolos sanitarios	Las mesas de sufragio no podían superar los ochocientos electoras y electores	Se evitó designar como miembros de mesa a personas en grupos de riesgo frente a la COVID-19, mujeres embarazadas o madres lactantes con hijos menores de dos años
Fusión de mesas	Se permitió en caso de que no se instale alguna mesa de votación	No se permitió la fusión de mesas
Horario de la jornada de votación	07:00 horas - 19:00 horas	07:00 horas - 17:00 horas
Tipos de candidaturas permitidas	Candidaturas nominales, listas cerradas y bloqueadas o no bloqueadas	Listas cerradas y bloqueadas
Tareas de las organizaciones políticas	-	Se estableció un plazo para que las organizaciones políticas presenten sus padrones de afiliadas y afiliados y para que soliciten su inscripción (de no estar inscritas) Debieron entregar a las y los candidatos una copia del padrón de electoras y electores según la circunscripción electoral donde vayan a competir

Elaboración propia

11 Ver la RJ N° 000310-2020-JN/ONPE disponible en: <https://bit.ly/3OBNzrp>

12 Ver la RJ N° 001639-2021-JN/ONPE disponible en: <https://bit.ly/3NzL07Z>, y la Resolución N° 0927-2021-JNE disponible en: <https://bit.ly/3nwBPdU>

13 Según el artículo 24-B de la Ley n.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

---

[Sobre la autora]

**NARDA CARRANZA PINEDO**

Politóloga y magíster en Gobierno y Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es investigadora de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y actualmente está a cargo del boletín digital “Semanario Electoral”. Ha trabajado como especialista en proyectos de cooperación internacional en el Jurado Nacional de Elecciones y como investigadora para el Ministerio de Cultura.

Entre 2017 y 2019, fue becaria del programa trAndeS – Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina (una iniciativa conjunta entre la Freie Universität Berlin y la PUCP).

LICENCIA DE USO Y DISTRIBUCIÓN



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional.

Las autoras y los autores son libres de depositar versiones de su manuscrito en cualquier repositorio (Sherpa/Romeo, Dulcinea y Diadorim, entre otros). Tanto la versión enviada del artículo como la aceptada y publicada (versión de registro) pueden ser depositadas en repositorios, sin que esto provoque sanciones o embargo.



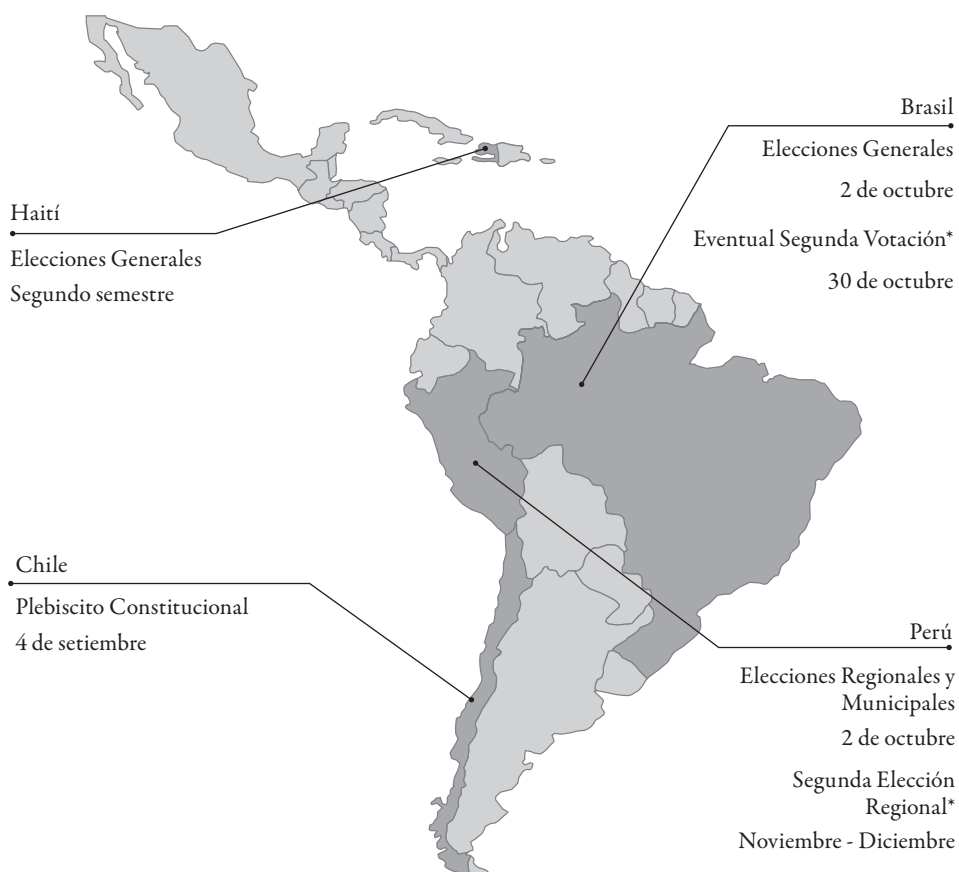
The page features a textured, light beige background. Two vertical decorative elements are present: a set of five parallel blue stripes on the left side and a set of five parallel white stripes on the right side, both extending from the top to the bottom of the page.

# CICLO DE ELECCIONES





## Ciclo de elecciones en América Latina (julio-diciembre 2022)



\*Elecciones a celebrarse en caso se produzca una segunda vuelta

## Calendario Electoral de América Latina Julio - Diciembre 2022

Pais	Proceso Electoral	Fecha	Organismo(s) electoral(es)	Cargos a elegirse
Chile	Plebiscito Constitucional	4 de septiembre	Servicio Electoral Tribunal Calificador de Elecciones	Referéndum para determinar la aprobación o rechazo a la Constitución Política de la República redactada por la Convención Constitucional
Brasil	Elecciones Generales	2 de octubre	Tribunal Superior Eleitoral	Presidencia y Vicepresidencia de la República 27 escaños del Senado Federal 513 escaños de la Cámara de Diputados
Perú	Elecciones Regionales y Municipales	2 de octubre	Oficina Nacional de Procesos Electorales Jurado Nacional de Elecciones Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Gobernaciones y vicegobernaciones Consejerías regionales Alcaldías provinciales y distritales Regidurías provinciales y distritales
Brasil	Eventual Segunda Votación*	30 de octubre	Tribunal Superior Eleitoral	Presidencia y Vicepresidencia de la República
Haití	Elecciones Generales	Segundo semestre**	Conseil Electoral Provisoire	Presidencia de la República
Perú	Segunda Elección Regional*	Noviembre - Diciembre	Oficina Nacional de Procesos Electorales Jurado Nacional de Elecciones Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Gobernación Regional

\*Elecciones a celebrarse en caso se produzca una segunda vuelta  
 \*\*A la fecha de impresión de este número, Haití aún no ha definido el día en que se realizará sus Elecciones Generales. Se estima que estas se llevarán a cabo en el segundo semestre de 2022



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
**AQUIGRAF S.A.C.**  
JIRÓN MARISCAL LUIS JOSÉ DE ORBEGOSO 271 INTERIOR 323 A, BREÑA  
TELÉFONO: 986594092  
JUNIO 2022 LIMA, PERÚ

revista  
**ELECCIONES**

e-ISSN 1995-6290

ISSN 1994-5272

ARTÍCULOS

Luciana Berman

Victoria Ortiz de Rozas

Antonio Cardarello y Gonzalo Puig

Maryhen Jiménez, Stefania Vitale, Juan Manuel Trak y Guillermo Tell Aveledo

✂

VARIA

Dolores Gandulfo y María Florencia Pagliarone

Camilo Filártiga Callizo

✂

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Karolina M. Gilas

✂

ANÁLISIS SOBRE ELECCIONES

Hernán Pablo Toppi

Carolina Ovares Sánchez

Mariana Calderón Aramburu

Narda Carranza Pinco