

**23**

# Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos

Una aproximación comparada  
desde la política subnacional  
en América Latina

Editores

Carlos Varetto

Juan Pablo Milanese



Editorial  
Universidad  
Icesi

Colectión  
**EL SUR ES  
CIELO  
ROTO**



# **23**

## **Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos**

Una aproximación comparada  
desde la política subnacional  
en América Latina

**Editores**

Carlos Varetto y  
Juan Pablo Milanese



Una publicación de la  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Nº 23 septiembre, 2022

**Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos. Una aproximación comparada desde la política subnacional en América Latina**

© Carlos Varetto y Juan Pablo Milanese (editores académicos) y varios autores.

Cali. Universidad Icesi, 2022.

pp. 206; 17x23 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 978-628-7538-86-3 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.23.2022>

**Palabras Clave:** 1. Actores políticos | 2. Estudios electorales | 3. Sistemas de partidos | 4. Política subnacional | 5. América Latina

**Clasificación Dewey** 306.2-ddc 21

---

© **Universidad Icesi**

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales**

Primera edición / Septiembre de 2022

Colección «*El sur es cielo roto*»

**Rector:** Estaban Piedrahita Uribe

**Secretaria General:** María Cristina Navia Klemperer

**Director Académico:** José Hernando Bahamón Lozano

**Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales:** Jerónimo Botero Marino

**Coordinador Editorial:** Adolfo A. Abadía

**Comité Editorial**

Roberto Gargarella [Ph.D.] / *Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.*

Victor Lazarevich Jeifets [Ph.D.] / *Universidad Estatal de San Petersburgo, Rusia.*

Antonio Cardarello [Ph.D.] / *Universidad de la República, Uruguay.*

Javier Zúñiga [Ph.D.] / *Universidad del Valle, Colombia.*

Juan Pablo Milanese [Ph.D.] / *Universidad Icesi, Colombia.*

**Diseño de colección:** Natalia Ayala Pacini

**Diseño de portada y diagramación:** Ladelasvioletas - Johanna Trochez B.

**Revisor de Estilo:** Karime Ríos Piedrahita

---

**Editorial Universidad Icesi**

Calle 18 No. 122-135 (Pance), Cali – Colombia

Teléfono: +57 (2) 555 2334 | E-mail: [editorial@icesi.edu.co](mailto:editorial@icesi.edu.co)

<https://www.icesi.edu.co/editorial>

Publicado en Colombia – *Published in Colombia*

La publicación de este libro se aprobó luego de superar un proceso de evaluación doble ciego por pares expertos.

La Editorial Universidad Icesi no se hace responsable de la ideas expuestas bajo su nombre, las ideas publicadas, los modelos teóricos expuestos o los nombres aludidos por el(los) autor(es). El contenido publicado es responsabilidad exclusiva del(los) autor(es), no refleja la opinión de las directivas, el pensamiento institucional de la Universidad Icesi, ni genera responsabilidad frente a terceros en caso de omisiones o errores.

El material de esta publicación puede ser reproducido sin autorización, siempre y cuando se cite el título, el autor y la fuente institucional.

# Índice

- 05 — **Prólogo**
- 09 — **Introducción**
- 15 — **Congruencia e institucionalización del sistema de partidos en Brasil y Colombia. Análisis de las dinámicas electorales internivel**  
Juan Pablo Milanese, Juan Albarracín y Adolfo A. Abadía
- 45 — **La centralización del poder político como contracara del proceso de descentralización en Uruguay**  
José Raúl Rodríguez
- 73 — **Historia de una frustración: las elecciones de revocatoria del mandato en América Latina**  
Yanina Welp
- 93 — **Desigualdade de Gênero e Política Local: uma comparação entre Argentina, Brasil e México**  
Denise Paiva, Vinícius Alves y Ana Carolina Moraes
- 119 — **De la provincia a la nación: análisis comparado de la trayectoria política de exgobernadores**  
José Incio
- 135 — **Casi iguales y un poco distintas. La elección de gobernadores en Argentina (2019) y de Intendentes en Uruguay (2020)**  
Antonio Cardarello y Sergio Valenzuela

- 169 \_\_\_      **“Somos como el menjunje de la abuela”: estado, amistad, y redes de solución de problemas en la comuna de el bosque, Chile**  
Gustavo Alejandro Valenzuela Merino
- 197 \_\_\_      **Sobre los autores**
- 201 \_\_\_      **Índice temático**

# Prólogo

Los análisis de política subnacional en América Latina llegaron para quedarse y el presente libro consolida esta área de investigación mostrando su versatilidad y aplicabilidad. Por suerte, parecen haber quedado atrás los años en los que nos lamentábamos por la persistencia del sesgo nacional en la ciencia política y debíamos justificar nuestro interés ante quienes insistían que el poder y la política solo se entendían a partir de fenómenos nacionales.

Conocer los microfundamentos de los patrones de distribución del poder, la organización, la competencia, y las prácticas políticas implica relevar y analizar la localización de los eventos de interés. Y esto es necesario por más que sea que optemos por enfoques teóricos basados en la estructura o en la agencia, en análisis históricos de larga duración o en momentos acotados en el tiempo, que favorezcamos inferencias causales o descriptivas, o que evaluemos nuestras hipótesis a través de metodologías cuantitativas, cualitativas o mixtas.

Sin embargo, no siempre han sido éstas las razones fundantes de la relevancia de lo subnacional y es posible distinguir transformaciones progresivas en el campo de análisis. En este sentido, existen dos dimensiones donde podemos identificar avances en lo relativo a los estudios de política subnacional. La primera dimensión es metodológica y se ha enriquecido a partir de la revalorización de los métodos cualitativos y la renovación de los métodos múltiples o mixtos. La segunda dimensión es teórica y tiene un impacto directo sobre el recorte analítico potencial de los estudios subnacionales.

Los avances en la dimensión metodológica son claros y se dan de manera simultánea con los nuevos enfoques sobre métodos que ponen en cuestionamiento a las concepciones tradicionales sobre las herramientas que se consideran adecuadas para la Ciencia Política. Así, a fines del siglo pasado se valoraba la capacidad de los estudios con foco en lo local para aumentar el número de observaciones y facilitar el uso de inferencias probabilísticas. Esta visión replicaba la perspectiva clásica de la metodología en ciencia política que resaltaba el problema de origen de “pocos casos,

muchas variables”. Según esta visión, acá radicaba la dificultad de emplear el método estadístico y nos dejaba solamente la opción de usar el método comparado, a pesar de que su poder de control era considerado menor. Esta jerarquía entre los métodos, hoy severamente cuestionada desde los estudios contemporáneos sobre las culturas cuantitativas y cualitativas, llevó a los primeros proponentes del método subnacional a resaltar sus ventajas para aumentar el número de casos.

Sin desconocer la oportunidad que abre el análisis subnacional para la obtención de datos y la evaluación de tendencias y patrones estadísticos regulares, es posible argumentar que existe una afinidad electiva de los estudios subnacionales y las metodologías de inmersión y epistemologías interpretativistas. El análisis de la política en el territorio encuentra el ámbito ideal para capturar sentidos y significados compartidos con el fin de comprender cómo se viven los fenómenos políticos y sociales en la vida cotidiana de las personas. Abre también la posibilidad de estudiar los intersticios del poder, las zonas grises de fenómenos informales o al margen de la ley que son difíciles de abordar con otras metodologías. El análisis de la política en el territorio tiene, por estas razones, un potencial importante para los métodos mixtos y abre la oportunidad para generar evidencia válida y cercana a la fuente.

En lo relativo a la dimensión teórica, hoy en día se reconoce que el estudio de la política subnacional es relevante más allá de la organización constitucional del poder de los países. Las constituciones estructuran el número de relaciones intergubernamentales verticales y horizontales, determinan si estamos frente a una configuración federal o unitaria. Sin embargo, la dinámica real del poder depende de las prerrogativas de políticas públicas que establecen la autoridad subnacional frente a la administración nacional y a las prácticas informales que amplifican, complementan o erosionan los incentivos de las instituciones formales.

Si los primeros trabajos sobre política subnacional se enfocaban en países federales y se preguntaban sobre la validez de extender el ámbito de aplicación a casos unitarios, la literatura más reciente –y este libro se suma de manera contundente a esta corriente– deja por zanjada esta cuestión reconociendo que la política local y la regional son relevantes aún en sistemas formalmente centralizados. Esto se condice con la tendencia mundial creciente hacia el aumento

de la autoridad regional. Este incremento es principalmente un producto de la política de descentralización y devolución que ha profundizado el autogobierno de las entidades subnacionales, y no tanto de reformas que modifican las estructuras constitucionales.

Los trabajos compilados en este libro reflejan una agenda de investigación muy promisorio y se enmarcan claramente en los avances anteriormente descritos. Es claro lo que ganamos al ampliar nuestro foco de estudio, repensar nuestras teorías y afinar nuestros métodos para aprehender los fenómenos que se dan a escala subnacional. En este caso particular, el presente volumen compila capítulos de diversas metodologías en casos muy diferentes. Asimismo, generan conocimiento sobre las raíces territoriales de la institucionalización de los sistemas de partidos, la centralización de poder político ante los procesos de descentralización, la democracia directa y la revocatoria de mandatos, las desigualdades de género en los federalismos latinoamericanos, las carreras políticas de los ejecutivos subnacionales, los efectos de su reelección, y las prácticas territoriales cotidianas en la política local.

Por último, pero no menos importante, los siguientes capítulos analizan América Latina desde la visión de investigadores e investigadoras latinoamericanas en distintas etapas de sus carreras. El conocimiento situado sobre los fenómenos de la región es imprescindible para capturar de manera válida y responsable las dinámicas políticas bajo estudio. Las avenidas futuras de investigación son múltiples y variadas, este libro contribuye a mejorar nuestro entendimiento sobre fenómenos políticos subnacionales. Como todo buen libro responde y abre nuevos interrogantes que enriquecen el campo de la política subnacional en América Latina.

---

**Julietta Suárez-Cao**

Pontificia Universidad Católica de Chile  
Santiago de Chile, 19 de agosto 2022



# Introducción

Este libro, como todo producto académico es una obra colectiva. No solo por el aporte de diversas/os autores sino principalmente porque es el resultado de una colaboración entre redes de investigación: entre el Grupo de Investigación de Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina (GIPSAL) y el Grupo sobre Política y Gobiernos Subnacionales de América Latina de ALACIP (GOPSAL). Ambos pertenecientes a la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Desde el desarrollo de la idea hasta este producto final participaron muchas personas integrantes de los grupos, entre ellas queremos destacar a Margarita Battle, Julieta Suarez-Cao y Facundo Cruz. También fue posible gracias a la apertura y disposición de Adolfo A. Abadía y la Editorial Universidad Icesi (Cali, Colombia). También nuestro reconocimiento a los autores y las autoras por la paciencia que a las demoras más o menos habituales de un proceso editorial sumamos las dificultades ocasionadas por la pandemia de Covid-19.

Este producto, se constituyó mediante una convocatoria abierta a la/os colegas miembros de los grupos de investigación, teniendo como requisito que los escritos debían versar sobre temas afines a la temática partidos y elecciones en América Latina concentrados en el nivel subnacional. Adicionalmente se privilegió que los textos realizaran un aporte al campo, mediante la comparación de uno o más casos subnacionales entre al menos dos países, buscando producir una innovación con un tipo de comparación, hasta hoy, escasamente realizada.

Como resultado de esa convocatoria este libro ha generado un producto con una multiplicidad de miradas y temáticas que estamos convencidos que ha sido muy provechoso. No se trata de un libro que verse sobre una temática específica; de hecho, los capítulos abordan un amplio número de campos tales como los sistemas partidarios, las revocatorias de mandatos, la desigualdad de género en la política, las trayectorias políticas, la reelección y las redes de solución de problemas y el clientelismo. Tampoco asume una perspectiva o metodología en particular: algunos capítulos se centran en trabajos estadísticos, otros en QCA o trabajo etnográfico, mostrando la diversidad de metodologías que caracterizan

a la ciencia política contemporánea. Ya sea tomando un caso en perspectiva comparada o comparando explícitamente dos o más casos subnacionales de diferentes países se incluyen estudios acerca de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Uruguay e incluso a América Latina como conjunto. No obstante, esta diversidad si ha quedado atravesada por algunos puntos en común: la mirada subnacional, el énfasis en los partidos y la perspectiva comparada.

Mediante esta iniciativa, esperamos aportar a dos cuerpos bibliográficos que ya traen mucho diálogo pero que aún pueden continuar avanzando: los partidos políticos y la política subnacional. En un artículo reciente, Alenda y Varetto (2020) señalaban que la literatura sobre partidos políticos en América Latina constituida en gran medida sobre la noción de institucionalización y la línea de trabajos que le dieron forma (Mainwaring y Scully, 1995; Mainwaring y Torcal, 2005; Torcal 2015, etc) se había robustecido, pero también había quedado atrapada en lecturas que se centran en diagnosticar la crisis y pensar sus remedios prestando menos atención a los procesos de transformación y las nuevas dinámicas emergentes. Allí mismo se apuntaba que los estudios sobre política multinivel y el abandono del sesgo nacionalista tal como sostenían Suarez-Cao et al (2017) y reafirma Julieta Suárez-Cao en el prólogo a este libro eran perspectivas propicias para avanzar en estas lecturas del cambio más desprejuiciadas. Es posible encontrar una importante proliferación de estudios de investigación con aportes empíricos y teóricos de relevancia en esta línea (Escolar, 2011; Freidenberg y Suarez Cao, 2014; Borges et al 2017, Cyr, 2017; etc.). Entendemos que esta obra aporta en esa dirección y a lo largo de los capítulos del libro se encuentran diversos aportes en ese sentido. Así, por ejemplo, Milanese, Albarracín y Abadía dan cuenta de cómo la dinámica multinivel y en particular la congruencia partidaria afecta el grado de institucionalización del sistema partidario en el nivel nacional o Welp ofrece un valioso análisis en el que muestra cómo instituciones como la revocatoria se inscriben en las dinámicas locales, afectando tanto la institucionalidad del sistema político como la gobernabilidad.

El libro se estructura en siete capítulos. En el primero, Juan Pablo Milanese, Juan Albarracín y Adolfo A. Abadía analizan de manera comparada los sistemas partidarios en Brasil y Colombia. Se trata, como señalan los autores, de dos países con muchas diferencias institucionales con excepción de la descentralización electoral. Desde allí se pueden apreciar trayectorias diferentes enfocadas en momentos caracterizados por un relativamente alto nivel de institucionalización y estabilidad. Sin embargo, el trabajo demostrará que detrás de esa trayectoria existe un proceso

de baja congruencia de los sistemas de partidos y los partidos que lo componen que podría dar cuenta de un bajo enraizamiento de los mismos. En palabras de los autores, “estos se caracterizan por una organización relativamente endeble que, a su vez, se traduce en incapacidad a la hora de establecer relaciones ordenadas entre los diferentes niveles territoriales (nacional, regional y local)”. Esto ocurre en un marco donde una perspectiva más “nacional” parece indicar mayores niveles de institucionalización. Para ello elaboran un indicador de congruencia mediante estimación de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) en base a las votaciones en procesos electorales legislativos nacionales y locales. Además, de dar cuenta de la baja congruencia de ambos sistemas partidarios, la comparación le permite dar cuenta de la importancia del calendario electoral como variable institucional interviniente.

En el capítulo 2, José Rodríguez analiza el proceso de descentralización en Uruguay, un sistema político típicamente unitario y centralizado desde el punto de vista de la estructura organizativa del Estado. Además, señala el autor, que Uruguay es un caso de municipalización tardía en América Latina, por lo que a diferencia del resto de los países que avanzaron en ese sentido en el marco de las reformas estatales neo-liberales en Uruguay el proceso se da en el marco de procesos de reforma de orientación neo-desarrollista (o neo-keynesianas). El capítulo analiza las elecciones locales en base a dos variables: la fragmentación partidaria en el concejo municipal y la congruencia/incongruencia en la etiqueta partidaria entre el alcalde y el intendente departamental con el fin de determinar el grado de concentración del poder político. Como resultado observa que el proceso de descentralización político fue acompañado de una tendencia mayoritaria hacia la concentración del político municipal, lo cual estaría facilitado por algunas de las características del diseño institucional tales como el sistema electoral –simultaneidad entre nivel municipal y departamental y la imposibilidad del voto cruzado entre niveles– y los atributos institucionales del tercer nivel de gobierno –subordinado desde el punto de vista fiscal y funcional. En ese marco, el capítulo ensaya una exploración de la experiencia chilena para determinar algunas alternativas del diseño institucional que podrían generar una mayor dispersión del poder político municipal.

En el tercer capítulo Yanina Welp analiza de forma exploratoria las elecciones de revocatoria de mandato en América Latina y se plantea concretamente explicar por qué (no) se activa la revocatoria y por qué hay tan pocos procesos electorales derivados de los intentos de promoverla. Para ello la autora revisa el

proceso de difusión institucional de la revocatoria en América Latina y ejercicios de revocatoria en el nivel subnacional. La principal razón para que los procesos revocatorios no culminen en elecciones son las trabas institucionales que pueden derivar de elevados requisitos, inconsistencias en la regulación o trabas generadas ad hoc para evitar procesos de revocatoria. Como señalamos más arriba, la autora sostiene que “la revocatoria en definitiva se ha inscrito en las dinámicas locales y las refuerza deteriorando tanto la institucionalidad como la gobernabilidad”.

En el capítulo 4, Denise Paiva, Vinícius Alves y Ana Moraes abordan la desigualdad de género en el nivel local de gobierno. Para ello comparan tres federalismos latinoamericanos: Argentina, Brasil y México. El punto de partida es la constatación de que las experiencias positivas –aunque diferentes en cada uno de los casos trabajados– en términos de inclusión de mujeres en niveles legislativos no ha tenido correlato en puesto electivos en el nivel local. Con este fin, mediante un abordaje de análisis comparado cualitativo (QCA) que toma como dimensiones el porcentaje de mujeres en la Cámara Baja, la presencia de mujeres en educación superior, el porcentaje de mujeres en trabajos asalariados, la tasa de embarazo en la adolescencia y la ideología del partido en el gobierno. Los resultados muestran que las condiciones socioeconómicas a las que están sujetas las mujeres, en cada país dialoga con la baja presencia femenina en el ejecutivo municipal. Además, destacan que los gobiernos presidenciales de centro izquierda actúan como una importante condición de la presencia de la mujer en la política local.

En el capítulo 5, José Incio analiza la trayectoria política de los exgobernadores en América Latina. El autor se propone describir los patrones en la trayectoria de los políticos que cuentan con un cargo subnacional en América Latina y determinar si existen condiciones favorables para el paso de un nivel de gobierno a otro. Con este fin el autor trabaja con dos bases de datos: una primera con el registro de la trayectoria política de exgobernadores de México, Argentina, Brasil, Colombia y Perú, una segunda con la trayectoria de los candidatos y candidatas en elecciones presidenciales en América Latina. Del análisis de la información el autor concluye que en países federales los exgobernadores tienen mayores chances de mantenerse en la esfera pública, sus probabilidades de reelegirse o salir electos en cargos públicos son mayores o incluso de “saltar” al ámbito nacional.

En el capítulo 6, Antonio Cardarello y Sergio Valenzuela se proponen observar el desempeño de la reelección inmediata de los ejecutivos del segundo nivel de gobierno -gubernaciones y departamentos- de Argentina y Uruguay. Para ellos los

autores se centran en el último ciclo electoral, aunque con una mirada amplia que abarca desde el retorno a la democracia en ambos países. Del análisis de las elecciones los autores indican que más allá de las importantes divergencias en términos institucionales y de sistema partidario en ambos existen condiciones favorables para el incumbente y en especial para quienes buscan la reelección inmediata. Aunque estas tendencias son más acentuadas en el caso argentino. También observan indicios de la influencia del calendario electoral sobre el fenómeno y cómo los cambios en el nivel nacional pueden afectar las dinámicas subnacionales. Finalmente, marcan la escasa presencia de mujeres en cargos electivos de nivel subnacional.

Finalmente, en el capítulo 7, Gustavo Valenzuela aborda la problemática relativa a lo que habitualmente se denomina clientelismo en la comuna “El Bosque” de Chile. Resulta interesante que, como sostiene el autor, que la imagen de un sistema partidario señalado como centralmente programático como el chileno esté acompañado de otro tipo de prácticas más particularistas al nivel local. A partir del estudio etnográfico que desarrolla el capítulo sostiene que las perspectivas teóricas tradicionales para abordar la cuestión del clientelismo –mayormente centradas en relaciones diádicas entre un patrón y un cliente– resultan insuficientes para explicar toda la complejidad de formas y significados que dichas prácticas toman en la vida cotidiana. Por tal motivo sostiene el autor que es necesario reconocer aquellos significados que producen maneras específicas de ser y hacer en política en ciertos contextos determinados.

A modo de síntesis, la compilación muestra un original y rico trabajo de comparación *sub-nacional/cross-nacional* en el que aborda múltiples dimensiones asociadas a dinámicas electorales. Dentro de este marco esperamos que contribuya a jalonar más trabajos caracterizados por la realización de este tipo de comparaciones, que coadyuven al desarrollo de análisis de carácter subnacional menos parroquiales y más desde el punto de vista de los temas de estudio y de las metodologías empleadas.

---

**Carlos Varetto**

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

**Juan Pablo Milanese**

Universidad Icesi, Colombia

## Referencias

- Alenda, S., Varetto, C (2020). Ni crisis ni panaceas. Dinámicas y transformaciones de los sistemas partidarios en América Latina. *Colombia Internacional*, 103, pp. 3-28.
- Borges, A., Albalá, A. y Burtnik, L. (2017). Pathways to Nationalization in Multilevel Presidential Systems: Accounting for Party Strategies in Brazil and Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, 47 (4): pp. 648-672.
- Cyr, J. (2017). *The Fates of Political Parties: Institutional Crisis, Continuity, and Change in Latin America*. Cambridge; Nueva York: Cambridge University Press.
- Escolar, M. (2011) Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral: Problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos multinivel. *Revista SAAP*, 5(2), pp. 263-304.
- Freidenberg, F., Suárez-Cao, J. coords (2014). *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Mainwaring, S., Scully, T. eds. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S., Torcal, M. (2006). Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization. Katz, R., Crotty, W. (eds) *Handbook of Political Parties*, pp. 202-227. Londres: Sage.
- Morgenstern, S. (2017). *Are Politics Local? The Two Dimensions of Party Nationalization Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suárez-Cao, J., Batlle, M. Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional* 90, pp. 15-34.
- Torcal, M. (2015). *Sistemas de partidos en América Latina: causas y consecuencias de un equilibrio inestable*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

**01**

**Congruencia e  
institucionalización  
del sistema de partidos  
en Brasil y Colombia.  
Análisis de las dinámicas  
electorales internivel**

---

**Juan Pablo Milanese**

Universidad Icesi | [jmilanese@icesi.edu.co](mailto:jmilanese@icesi.edu.co)

**Juan Albarracín**

Universidad de Illinois | [jgalba@uic.edu](mailto:jgalba@uic.edu)

**Adolfo A. Abadía**

Universidad Icesi | [aaabadia@icesi.edu.co](mailto:aaabadia@icesi.edu.co)

La última década se caracterizó por una amplia proliferación de investigaciones enfocadas en la dimensión subnacional de la política latinoamericana (Suárez-Cao *et al.*, 2017). El análisis de los sistemas de partidos no fue una excepción. Trabajos enfocados en el estudio de su formato numérico y la cobertura territorial<sup>1</sup> de los partidos predominaron, ganando terreno también el tema de la congruencia internivel del sistema partidarios.<sup>2</sup>

A pesar de no haber sido tenida en cuenta durante mucho tiempo como tal, la congruencia constituye un factor esencial para explorar la institucionalización de los sistemas de partido (Mainwaring *et al.*, 2018). De hecho, mediante ella, puede ser analizada la robustez de los apoyos alcanzada por los partidos en distintos ámbitos (nacional-subnacional). Esto, a su vez, evidencia la presencia o ausencia de vínculos consistentes entre este tipo de organizaciones y sus votantes (Milanese & Albarracín, 2022a).

En línea con la anterior, la literatura sobre la congruencia de los sistemas de partidos ha privilegiado la región de Centro y Sur América,<sup>3</sup> enfocando su atención a un caso-país particular (Suárez-Cao y Freidenberg, 2014). Aunque la perspectiva comparada de esta aproximación a la institucionalización sigue en una fase temprana de exploración, sí constituía una transición natural al interior del campo de estudio de la política subnacional. En este sentido, bien se complementarían con los trabajos de caso pues el nivel de profundización de estos, enriquecería notablemente la comprensión de los niveles de institucionalización de sistemas de partidos.

Desde este punto de vista, el presente trabajo se constituye como un “caso piloto”, en el que se avanza en un ejercicio de comparación descriptivo de dos casos como el de Brasil y Colombia. ¿Por qué estos dos países? En primer lugar, porque siendo uno federal y otro unitario muestran variaciones importantes con respecto a arreglos institucionales que podrían afectar los fenómenos es-

---

1. Desde esta perspectiva se destacan los estudios de la nacionalización del sistema de partidos. (Véase Jones & Mainwaring, 2003). Para el caso de Colombia se puede consultar Battle y Puyana (2011).

2. Para el caso colombiano se pueden consultar los trabajos de Battle (2014), Bedoya y Sánchez (2016), y Bedoya y Arenas (2015).

3. Consultar en Freidenberg y Suárez-Cao (2014) análisis de la congruencia para los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Perú, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.

tudiados. Sin embargo, a pesar de esta diferencia, ambos se caracterizan por un elemento en común como es un fuerte nivel de descentralización electoral.

Además, en los períodos estudiados, tanto el caso brasileño (2012-2014) como colombiano (2018-2019) se caracterizan por alcanzar un punto de relativa convergencia, como consecuencia del desarrollo de trayectorias opuestas. Mientras que, en el primero, como puntualizan Mainwaring, Power y Bizzarro (2018), entre 1994 y 2014 puede apreciarse un proceso de relativa institucionalización (que posiblemente haya alcanzado su punto máximo en las elecciones analizadas en el presente trabajo) en el segundo puede apreciarse una estabilización del nuevo sistema que emergió del proceso que Albarracín, Gamboa y Mainwaring (2018) describieron como de desinstitucionalización sin colapso.

Partiendo de esta premisa, el trabajo muestra que, aun en momento de relativa institucionalización, el nivel de congruencia del sistema –y de la mayor parte de los partidos– es bajo. Cabe agregar, que no se indaga por qué sucede,<sup>4</sup> aunque muestra indicios que pueden relacionar este fenómeno con el escaso nivel de enraizamiento social que muestran este tipo de organizaciones. Metodológicamente hablando, en este estudio se replica parte de la estrategia de medición desarrollada en Milanese (2020) y Milanese y Albarracín (2022b), en las que se realizan una serie de estimaciones de mínimos cuadrados ordinarios en las que el coeficiente  $\beta$  se emplea como medida de congruencia de cada partido como del sistema.

Este capítulo se ha estructurado en cinco secciones además de este apartado introductorio a la temática de la competencia electoral internivel en Colombia y Brasil, y el listado de referencias al final del mismo. En el primero se desarrolla un balance sobre los estudios en torno a la institucionalización de partidos, profundizando en la idea de congruencia como indicador de enraizamiento de los partidos en la sociedad en el segundo apartado. En la siguiente sección se desarrolla la estrategia metodológica de medición de congruencia sistémica y para las organizaciones políticas en competencia por una curul a las corporaciones colegiadas en Colombia y Brasil. En el cuarto y quinto apartado se presentan los resultados de los dos casos de estudio y se analizan de manera comparada al cierre del capítulo.

---

4. El capítulo no pretende realizar un análisis causal, sino, como se mencionó, es un ejercicio descriptivo que pretende ser una base para comparaciones futuras.

## **La institucionalización del sistema de partidos**

La idea de institucionalización alude a una suerte de atributos y a un proceso de consolidación, tanto de elementos normativos como comportamientos informales que afloran en él. Adicionalmente, supone que estos atributos ocurren con cierta regularidad, de tal manera que va adquiriendo valor en el contexto social en donde se dan, en la medida en que su reiteración se afianza y prolonga. Si sobreponemos esta aproximación a la competencia electoral, rápidamente podríamos identificar algunas equivalencias entre los atributos. Así los elementos normativos tendrían un reflejo en los sistemas electorales, pero también en los comportamientos asociados a la competencia intra e interpartidaria, la regularidad con los tiempos electorales, el contexto social con el entramado entre organizaciones político-electorales y la ciudadanía que ejerce su derecho al voto, y, finalmente, la expectativa de reiteración con la idea de estabilidad de las partes que lo integran y su continuidad en el tiempo (Martínez, 2018).

En línea con lo anterior, al hablar de la institucionalización del sistema de partidos se indaga sobre el grado de estabilidad de la competencia electoral, al igual que sobre las partes que la determinan. La literatura sobre estudios electorales da cuenta de sistemas institucionalizados como aquellos que presentan, en mayor medida, organizaciones partidistas estables, estructuradas internamente y disciplinadas (Torcal, 2015), y que la interacción entre ellas ocurren dentro un marco de acción cada vez más caracterizado por la existencia de reglas establecidas para la competencia electoral (Mainwaring y Torcal, 2005). Paulatinamente, este escenario empieza a permitir la generación de expectativas, prácticas y conductas sustentadas en la perdurabilidad de esta estabilidad político-electoral en el futuro más inmediato (Torcal, 2015), influyendo, a su vez, tanto en el comportamiento de los partidos como en el de los votantes (Mainwaring *et al.* 2018a). Así, en la medida en que estas dinámicas se van consolidando en el contexto social y político, se asociará este sistema político con altos niveles de institucionalización y consolidación de un sistema democrático (Randall y Svasand, 2002).

Consecuentemente, los sistemas de partido con bajo nivel de institucionalización están caracterizados por la inestabilidad en la competencia electoral y en los comportamientos de las organizaciones políticas. La ausencia de esta estabilidad es visible con la entrada súbita y exitosa de partidos o movimientos

políticos nuevos en la competencia electoral –muchas veces acompañado por su igualmente rápida desaparición–, así como pérdida de importancia de fuerzas políticas pre-existentes previamente. Los procesos de desinstitucionalización pueden ser rápidos –muchas veces denominados “colapso” del sistema de partidos– y en estos puede observarse la rápida desaparición de opciones partidarias previamente dominantes (Lupu, 2016; Mainwaring *et al.*, 2018a). En algunos casos, como el colombiano, el proceso de desinstitucionalización es más lento y progresivo. En este, es usual observar una reducción en la importancia electoral de partidos “tradicionales” y la entrada de algunos nuevos (Albarracín *et al.*, 2018).

Más allá de la forma en la cual ocurre la desinstitucionalización de un sistema de partidos, es importante resaltar la dificultad de restablecer un cierto grado de institucionalización en el sistema, así como sus consecuencias para la competencia electoral democrática. En un contexto de desinstitucionalización, los partidos dejan de ser un recurso importante en la competencia electoral y pierden así su capacidad de regular el comportamiento de sus miembros. A su vez, es un espacio propicio para el éxito electoral de nuevas alternativas políticas, de *outsiders* o *pseudo-outsiders* (Albarracín *et al.*, 2018). Esto genera un estado de mayor incertidumbre respecto a los resultados que puede conducir al uso de maniobras antidemocráticas en la competencia interpartidaria y la integridad del sistema (Norris, 2013).

La irrelevancia de los partidos en un sistema con bajo nivel de institucionalización, a su vez, tienen efectos en los votantes. Cuando las opciones partidarias y la competencia entre ellas son estables, su “marca” (*label*) representa para los votantes un conjunto de ideas y prácticas. En este caso, los partidos se constituyen en importantes referentes para los votantes, configurándose como atajos cognitivos –es decir información fácilmente accesible sobre opciones políticas– para los votantes que facilitan la toma de decisiones de éstos (Aldrich, 2011). En los sistemas de partido poco institucionalizados, las “marcas” de los partidos no tienen este carácter para los votantes y por ende no son un referente fuerte que orienten las decisiones electorales de los votantes. En este contexto, los partidos son más bien construcciones legales que permiten a candidatos competir por cargos públicos, pero no tienen mucha más relevancia en la competencia electoral (Albarracín, 2021; Marinova, 2016).

Inicialmente se concebía que la institucionalización de los sistemas de partidos como un concepto multi-dimensional con cuatro dimensiones centrales: la regularidad de la competencia electoral, el enraizamiento de los partidos en la sociedad,

su legitimidad como actores políticos y su fortaleza organizacional (Mainwaring & Scully, 1995; Mainwaring, 1999). Recientemente, la institucionalización del sistema de partidos ha sido re-pensada como un concepto unidimensional donde la estabilidad de la competencia entre partidos es central. Así, la regularidad de la competencia electoral, la estabilidad en los miembros que componen el sistema (partidos) y sus lazos con votantes son atributos claves. Las otras tres dimensiones (la legitimidad de los partidos en la sociedad, la fortaleza de organizaciones partidarias, y su enraizamiento en la sociedad) son factores que contribuyen a la institucionalización del sistema de partidos, pero no son características definitorias (Mainwaring *et al.*, 2018a). Así es posible observar –por lo menos por un tiempo– un cierto grado de institucionalización en un contexto donde los partidos tienen bajo enraizamiento en la sociedad, como fue el caso de Brasil hasta hace unos pocos años (Zucco 2015; Mainwaring *et al.*, 2018a).

Aun cuando no sea una dimensión definitoria, analizar el enraizamiento de los partidos en la sociedad sigue siendo importante para entender –por lo menos en parte– las dinámicas electorales (Seawright, 2018).<sup>5</sup> Aquellos partidos capaces de crear y sostener fuertes vínculos (ideacionales/programáticos, organizativos, entre otros) con su electorado que van más allá de la jornada electoral tienden a producir afinidades partidarias que hacen el comportamiento electoral (y, por ende, los sistemas de partido) más estables y predecibles (Green *et al.*, 2002). El enraizamiento de los partidos en la sociedad usualmente es medido estimando el nivel de afinidad o identificación del cual gozan los partidos en la opinión pública (Seawright, 2018). Sin embargo, solo en las últimas décadas contamos con encuestas realizadas con regularidad que permiten medir el nivel de afinidad partidaria en muchos países del sur global. Esto limita fuertemente el uso de estos instrumentos para analizar el enraizamiento partidario en una perspectiva histórica. Adicionalmente, muchas encuestas tienden a ofrecer muestras representativas a nivel nacional. De esta manera, es más difícil explorar la variación subnacional en los niveles de enraizamiento.

---

5. Una manera de evaluar de forma agregada este tipo de apego es a través de medidas clásicas como la de volatilidad electoral (Pedersen, 1979) que permite realizar una evaluación de tipo diacrónico (entre dos elecciones). Sin embargo, esta no permite apreciar el vínculo de los candidatos en los distintos ámbitos (nacional, local, etc.) en que se producen elecciones, es decir la congruencia partidaria.

En otros casos, se ha recurrido a registros de membresía partidaria, asumiendo que partidos con un número alto de miembros indican un alto grado de penetración por parte de los partidos en la sociedad. Sin embargo, esta forma de medición también tiene limitaciones, en particular en perspectiva comparada. Las prácticas y regulaciones que gobiernan la membresía partidaria y su significado pueden ser altamente variables y resultar en números que no son comparables entre sí. En Estados Unidos, por ejemplo, las personas pueden registrarse en muchos estados como electores o miembros de un partido fácilmente, sin que con ello recaigan obligaciones con el partido. En Brasil, el número de miembros registrados es bastante alto, equivalente en algunos casos al de muchos países europeos (Albarracín, 2016), aunque esto no implique que haya una fuerte penetración de partidos en la sociedad. En contraste, en otros países el número de registrados de miembros de los partidos pueden ser menores en otros casos, donde las obligaciones y costos de membresía son más altos, pero efectivamente reflejan el nivel de enraizamiento de los partidos en la sociedad.

En este capítulo utilizamos otro indicador –propuesto por Mainwaring (1999)– que, aunque más “indirecto”, nos permite explorar el enraizamiento de los partidos en la sociedad: la congruencia, entendida como el grado de integración vertical o inter-nivel de los partidos y del sistema en su conjunto (Gibson & Suárez Cao 2010), la cual puede ofrecernos información relevante asociada a la cristalización de estas organizaciones en la sociedad.

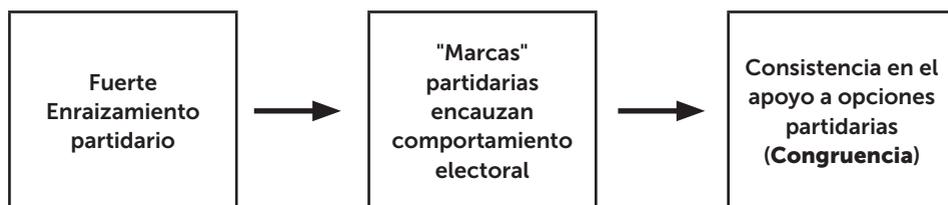
## **La congruencia como indicador de enraizamiento**

La congruencia puede entenderse como el grado de similitud entre los resultados electorales entre pleitos que ocurren en diferentes niveles (Thorlakson, 2007). Cuando observamos que los votantes (sea en elecciones concurrentes o no) eligen la misma opción partidaria para diferentes cargos políticos, estamos ante un sistema con alto nivel de congruencia. En contraste, cuando los votantes eligen sistemáticamente diferentes opciones partidarias, estamos ante un sistema poco congruente o en extremo incongruente. Un alto grado de similitud indica la estabilidad de los apoyos electorales para los partidos y el atractivo que cada etiqueta (Došek y Freidenberg, 2013). A su vez, esto puede

mostrar la existencia de lazos entre partidos y sociedad. Cuando los partidos son fuerzas políticas con una fuerte presencia en la sociedad, estas influyen en el comportamiento de los votantes, llevándolos a elegir (más) consistentemente las mismas opciones partidarias y resultando así en altos niveles de congruencia.

### **Figura 1.**

Enraizamiento partidario y Congruencia



Fuente. Elaboración propia.

Evidentemente, incluso en sistemas de partidos poco institucionalizados y donde los partidos tienen bajo nivel de enraizamiento, existen votantes que votan sistemáticamente por la misma opción partidaria. Sin embargo, este tipo de votante tiende a ser más bien la excepción a la regla. Cuando miramos la congruencia, tenemos una medida agregada del grado de similitud en los apoyos para los partidos en diferentes niveles.<sup>6</sup> Así, entre más votantes elijan consistentemente las mismas opciones partidarias, mayor el grado de congruencia observado. Esto es clave, ya que cuando el enraizamiento de los partidos en la sociedad es más generalizado, se deben producir mayores niveles de congruencia.

Es importante resaltar que la congruencia se refiere a una dimensión de la estabilidad electoral diferente a otros conceptos frecuentemente utilizados para medir la institucionalización del sistema de partidos, como lo es la volatilidad electoral. Esta última se refiere a la consistencia (agregada) en el apoyo a los partidos entre elecciones para un mismo cargo (por ejemplo, elecciones presidenciales

6. Por razones de la ética investigativa, la información individual –como la electoral– se maneja de forma agregada para no incurrir en la revelación de datos personales. Adicionalmente, por principio democrático, el estado garantiza a sus ciudadanos que su voto sea secreto.

o de una cámara del congreso), mientras que la congruencia refleja la consistencia en la selección de opciones partidarias en elecciones en diferentes niveles (por ejemplo, entre elecciones para un concejo municipal y una asamblea regional).

Es de esperarse que, al comparar elecciones de diferentes niveles, surjan otros factores que afecten el nivel de congruencia más allá del enraizamiento de los partidos en la sociedad. Desde el punto de vista institucional se destacan aquellos asociados al sistema electoral, especialmente, la magnitud distrital (M) y la simultaneidad a la hora de la realización de comicios (Cox, 1997; Escolar, 2011). Por otro lado, la presencia o ausencia de capacidades organizacionales de los partidos (Detterbeck & Renzsch, 2003) o la presencia de clivajes (Lipset & Rokkan, 1967) enfocados en los regional o local, pueden incidir intensamente sobre ella (Milanese y Albarracín, 2022b).

Puntualmente, una variación en la magnitud produce sensibles efectos en la proporcionalidad del sistema, repercutiendo en el número y la relevancia de los partidos presentes en la arena electoral. Esto a su vez podría repercutir en cambios sustantivos de las dinámicas de competencia y grados disímiles de fragmentación en cada ámbito de acción (nacional, regional, local) afectando a la oferta partidaria (Abadía, 2016, 2018). En concreto, cuando las mismas etiquetas partidarias no están disponibles o no son electoralmente viables dadas marcadas diferencias en la magnitud distrital, los votantes no podrán elegir consistentemente por la misma opción partidaria, aunque así lo quisieran.

Por su parte, en relación con el calendario electoral, se espera que la celebración de elecciones de forma simultánea propicie escenarios de mayor congruencia, ocurriendo lo contrario cuando ocurren de manera separada (Deschouwer, 2006; Swenden & Maddens, 2008). Esto consecuencia, en el primero de los casos, de que partidos y candidatos se movilizan de forma simultánea, produciendo ejercicios de cooperación que facilitan la selección de una misma opción partidaria en todos los niveles.

En lo que tiene que ver con la capacidad organizativa de las opciones políticas, la lógica aquí sugiere que cuanto más fuerte y estructurada estén las organizaciones políticas, más congruente será el sistema de partidos. Esto ya que las organizaciones políticas con estas características propende hacia una mayor convergencia de la triada: partido político, electorado y territorio (Detterbeck & Renzsch, 2003), favoreciendo la consecución apoyos electorales inter-nivel de una manera más homogénea entre sí.

En línea con lo anterior, en lo relacionado a la capacidad organizativa de los partidos, puntualmente, sobre los niveles de autonomía de las instancias dirigenciales a nivel local y nacional de la organización política, un liderazgo político que logre balancear las tensiones y conflictos internos, así como equilibrar la distribución de incentivos que retribuyan al fortalecimiento del partido mismo, tiende a generar una mayor integración inter-nivel de las élites partidistas, generando así una arena política con mayores niveles de congruencia (Došek y Freidenberg, 2013). En otras palabras, una competencia electoral estructura en torno a organizaciones políticas, antes que individuos, propender al incremento de los niveles de congruencia del sistema.

Por último, características sociopolíticas pueden producir fuertes fracturas y divisiones en la sociedad como una suerte de clivaje político, logrando electorados arraigados con tendencia a la homogeneidad en sus comportamientos y comprensión de la política indistintamente del ámbito político en el que se encuentre. Un escenario como el descrito anteriormente es fácilmente asociable con un sistema de partidos congruente, siempre y cuando este clivaje no tenga una dimensión territorial que logre limitar su aplicabilidad a un nivel político en particular, ya sea nacional, regional, o local. Si este es el caso, se divertirá en el sistema político bajos grados de integración vertical en las organizaciones políticas (Thorlakson, 2009), afectando directamente los niveles de congruencia.

## **Aproximación metodológica: medición de la congruencia y datos**

A juzgar por la literatura especializada, la congruencia de la competencia electoral de los sistemas de partidos multinivel ha empezado a ganar mayor interés en la medida en que el estudio de la política subnacional ha ido desplazando el “sesgo nacional” predominante durante gran parte del siglo xx. No obstante, a pesar de su relativa juventud, existe una amplia variedad de aproximaciones para medir la congruencia (Došek y Freidenberg, 2013).<sup>7</sup>

---

7. Como el Índice de Disimilitud de Johnston (1980), la Medida de Congruencia de Gibson y Suárez-Cao (2010), el ejercicio de comparación de grados de nacionalización en más de un nivel del sistema (Sagarzazu, 2011) y el coeficiente de correlación de los porcentajes

En este caso, se utilizó una aproximación basada en Izquierdo, Morales y Poveda (2009);<sup>8</sup> sin embargo, reemplazamos el coeficiente de correlación de Pearson por una estimación de mínimos cuadrados ordinarios (OLS). De esta manera se obtiene una relación del voto de cada partido entre dos niveles indicando el grado de congruencia entre sí. Cuanto más cercanos sea a 1 el coeficiente  $\beta$ , mayor será el nivel de congruencia de ese partido, lo contrario ocurre cuanto más se aleje de este valor. La congruencia sistémica se obtiene incluyendo el promedio ponderado de votos al coeficiente de regresión obtenido por cada fuerza política.

De este modo, una congruencia perfecta (igual a uno), implica que por cada punto porcentual de votos recibido por un partido en un distrito en un nivel específico –ej. un municipio en la elección de la Cámara Alta–, también alcanzó un punto porcentual en el en ese mismo distrito, pero en el otro nivel –en ese mismo municipio en la elección de la Cámara Baja– (Milanese, 2020).

Desde el punto de vista de los datos, se emplearán, para el caso colombiano, los porcentajes de votos obtenidos por cada partido en las elecciones de Cámara y Senado de 2018 y de concejos y asambleas de 2019. Mientras tanto, para el brasileño, se evaluarán aquellos de las elecciones para cámaras municipales, asambleas estatales y cámara federal en las elecciones de 2012 y 2014.

## **Resultados y análisis de los casos**

Para explorar la manera como la congruencia nos puede dar luces sobre la estabilidad electoral y la institucionalización de los sistemas de partido, analizamos dos casos: Brasil y Colombia. Hasta hace poco, ambos casos presentaban trayectorias más o menos opuestas en lo que concierne a la institucionalización de sus sistemas

---

de votos alcanzados por los partidos en una perspectiva multinivel (Izquierdo *et al.*, 2009).

8. Mientras que el Índice de Disimilitud evalúa la variación de la votación de cada partido (Johnston, 1980), la Medida Agregada de Congruencia se concentra en la varianza como criterio numérico del sistema, buscando identificar patrones de competencia (Gibson & Suárez-Cao, 2010). En general, estas dos primeras opciones ofrecen una mirada de la congruencia agregada del sistema. La tercera opción permite evaluar la simetría de la dispersión territorial de los apoyos, partiendo de la comparación inter-nivel de los niveles de nacionalización (Sagarzazu, 2011).

de partido –en particular en lo que concierne al nivel de estabilidad electoral– con una condición similar: un bajo enraizamiento de los partidos en la sociedad.<sup>9</sup> Por un lado, en Brasil, como los puntualizan Mainwaring, Power y Bizzarro (2018), puede apreciarse entre 1994 y 2014 un proceso de relativa institucionalización –que posiblemente haya alcanzado su punto máximo en las elecciones analizadas en el presente trabajo– combinado a su vez con un bajo enraizamiento de los partidos en la sociedad (véase también Zucco 2015). Por el otro lado, en Colombia puede observarse un menor grado de estabilidad electoral después del proceso que Albarracín, Gamboa y Mainwaring (2018) describieron como de desinstitucionalización sin colapso. Desde este punto de vista, es interesante explorar los niveles de congruencia –como una posible medida del enraizamiento de los partidos en la sociedad– con casos donde están documentados la falta de arraigo de los partidos en la sociedad y con niveles disímiles de estabilidad.

El siguiente análisis no tiene grandes sorpresas cuando se mira cada caso individualmente: tanto Brasil como Colombia exhiben bajos niveles de congruencia en sus sistemas partidarios. Encontramos también una fuerte variación entre los partidos, aunque estos en promedio no obtengan (individualmente) niveles de congruencia altos. Resulta un poco más sorprendente que la congruencia en Colombia sea en promedio más alta que en Brasil, pero solo en aquellas elecciones donde se comparan elecciones sincrónicas. En el caso brasileño, tanto en las elecciones sincrónicas como aquellas que no lo son, hay bajos niveles de congruencia en los sistemas.

### Caso de estudio 1: Colombia

Los cambios experimentados por el sistema de partidos colombiano durante los últimos treinta años han configurado una arena política con un número variante de organizaciones partidistas que compiten electoralmente (Gutiérrez, 2007; Pachón & Shugart, 2010; Botero y Rodríguez-Raga 2009), y en simultáneo, se ha detectado procesos de atomización personalista del sistema (Pizarro, 2002), lo que nos lleva a cuestionarnos sobre el nivel de enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad.

---

9. Seawright (2018, p. 387), por ejemplo, clasifica a Brasil y Colombia como casos de consistente baja afinidad partidaria ("*low levels of partisanship*") en América Latina.

En línea con lo anterior, y desde un punto de vista sistémico, es importante resaltar que los resultados muestran la existencia de niveles de congruencia tendencialmente bajos (ver Tabla 1). De hecho, ninguno de los pares de elecciones analizadas se acerca a lo que podría definirse como un sistema congruente (donde los  $\beta$  promedio ponderado se ubicaría, entre 0.8 y 1.2).

### **Tabla 1.**

Niveles de Congruencia Internivel (Colombia 2018-2019)

Nacional/Nacional	Nacional/Departamental	Departamental/Municipal
0.4819	0.351	0.5678

Fuente. Elaboración propia a partir de Milanese y Albarracín (2022b).

No obstante, es importante señalar que, en línea con lo puntualizado por la literatura (Cox, 1997; Escolar, 2011), esta tiende a ser más alta entre los comicios que se celebran de forma simultánea, disminuyendo de forma notable en aquellos casos en que se realizan de manera asincrónica. Desde este punto de vista, puede reconocerse la relevancia que tienen sobre este tipo de asuntos variables de carácter institucional como el calendario electoral. Sin embargo, paralelamente, cuestiona otras como pueden ser la coincidencia desde el punto de vista del tipo circunscripción (Milanese y Albarracín, 2022b).

Esto puede ser apreciado al contrastar los mayores niveles de congruencia existentes entre las elecciones subnacionales (aunque en una los distritos sean municipios y en la otra los otros departamentos) y en las nacionales (aun cuando en una exista solo un distrito nacional –Senado– y la otra –Cámara– veintitrés departamentales). Por el contrario, al revisar los casos de asambleas y Cámara de Representantes (que se celebran con más de un año de diferencia), son notablemente más bajos incluso cuando se comparte el tipo de distrito (departamentos).<sup>10</sup>

Cabe destacar que, sin excluir posibles efectos, las varianzas internivel de las magnitudes distritales no parece jugar un rol decisivo (ver Tabla 2). Especial-

10. Aunque en este caso la varianza de las magnitudes es importante (ver Tabla 2).

mente si se tiene en cuenta que el caso donde esta es más alta (Cámara/Senado) se aprecia también el mayor nivel de congruencia sistémica.

## **Tabla 2.**

Magnitud distrital promedio por corporación (Colombia 2018-2019)

	<b>Asambleas</b>	<b>Concejos</b>	<b>Senado</b>	<b>Cámara</b>
Media	12,7	10,9	100	4,9
Desviación estándar	3,2	2,7	0	4,0

Fuente. Elaboración propia a partir de Milanese y Albarracín (2022b).

Como se mencionó, estos resultados exhiben la poca consistencia de los apoyos que reciben los partidos desde un punto de vista internivel. De hecho, es difícil hacer referencia a electorados razonablemente “fieles”, por el contrario, la evidencia expuesta en trabajos previos (Milanese y Albarracín, 2022a; Milanese, 2020; Albarracín y Milanese, 2021) refleja que la articulación del voto se centra mucho más en fracciones o dirigentes individuales que, de acuerdo con el tipo de elección, operan y gestionan apoyos más allá de las etiquetas formales. Esto podría ser explicado como consecuencia del escaso arraigo que exhibe el grueso de los partidos colombianos en la sociedad (Albarracín *et al.*, 2018; Milanese y Albarracín, 2022a, 2022b).

Dentro de este marco, no son los partidos, como organizaciones, quienes construyen los vínculos con los votantes (Milanese & Albarracín, 2022a). Por el contrario, estos se apalancan directamente en liderazgos personalistas, frecuentemente caracterizados por un endeble apego organizacional. Esta situación desemboca en el débil enraizamiento que estas fuerzas políticas exhiben y por las que no son capaces de constituirse como actores articuladores del voto. Esta situación tiende a ser más marcada desde el punto de vista subnacional, espacios en los que las etiquetas partidarias suelen ser utilizadas como franquicias (Welp & Milanese, 2018; Milanese y Barrero, 2016).

El fenómeno apenas planteado parece estar directamente asociado al alto nivel de descentralización adquirido por las estructuras partidarias

(Dargent & Muñoz, 2011; Gutiérrez, 2007; Pizarro, 2002). Esto hizo que las burocracias centrales perdieran el control de las etiquetas, mostrando efectos variables desde un punto de vista internivel. Dentro de este marco, el alto grado de atomización dirigencial y la desestructuración de los partidos y el sistema dificultan la existencia de razonables niveles de congruencia (Milanese & Albarracín, 2022a).

Esto también se ve reflejado en la falta de conexión sistémica entre las elecciones legislativas nacionales (Senado y Cámara) y las de las corporaciones departamentales (asambleas) y municipales (concejos). De hecho, el nivel de congruencia sistémico entre las elecciones para Cámara y Asamblea (0.35) son visiblemente más bajos que entre las locales (0.48) y las nacionales (0.56) (ver Tabla 1). Incluso, en el primero de los casos, solo la AV es capaz de cruzar el modesto umbral de 0.5 (ver Tabla 3).

Pasando del plano sistémico al partidario, puede apreciarse que son pocos los casos caracterizados por niveles de congruencia relativamente altos y, mucho menos aún, constantes. Dentro de este marco, solo MIRA en las elecciones nacionales y CJL en las locales logran superar el umbral de 0.8, acercándose el CD y la AV en las nacionales y la AV y el PCC en las locales.

En los dos primeros casos, a pesar de su escaso tamaño, su naturaleza confesional podría estar contribuyendo a producir una mayor articulación de sus electorados mediante la distribución incentivos colectivos (Panebianco, 1982) respaldando la producción de *partisanship* (Ortega, 2018). En el resto de los casos, a los que podría sumarse un grupo más amplio de partidos con niveles de congruencia intermedio, las explicaciones pueden variar entre el mencionado más intenso apego de sus votantes a dirigentes emblemáticos que al partido (siendo el caso ideal-típico el de Uribe y el centro Democrático) o a máquinas (casos en los que se destacan los partidos tradicionales o el Partido de la U, entre otros) que pueden jugar simultáneamente bajo distintas etiquetas erosionando la congruencia de estas siglas.

**Tabla 3.**

Congruencia por organización política (Colombia 2018-2019)

Partido	Cámara/Senado	Cámara/Asamblea	Concejo/Asamblea
PLC	0,5311	0,2523	0,6335
PCC	0,6869	0,4131	0,7055
MIRA	0,8571	0,3349	0,3812
CR	0,3663	0,3682	0,6518
PDA	0,3175	0,4301	0,0794
PSUN	0,4809	0,2970	0,5546
CD	0,7947	0,3039	0,5634
AV	0,7416	0,5187	0,7178
FARC	0,5559	0,2388	0,2696
CJL	0,5574	0,4150	0,8551
OC	0,2420		
U con fort	0,1175		
TSC	0,4403		
SOMOS	0,4301		
Decentes/CH-UP	0,1935		0,1929
ADA			0,1816
AICO			0,1573
ASI			0,2569
COLREN			0,0885
MAIS			0,4350
PRE			0,0377

Fuente. Elaboración propia a partir de Milanese y Albarracín (2022b).

Entre el primer tipo de casos puede reconocerse evidentemente al Centro Democrático y el mayor apego de sus votantes por Uribe que por el partido, mientras que en el segundo pueden identificarse casos como el de los partidos tradicionales (PLC y PCC) o de otras fuerzas como el PSUN y CR.

Cabe destacar, que los partidos anteriormente mencionados pueden ser considerados medianos o grandes para los estándares colombianos. Salvo excepciones (como los mencionados casos de los partidos confesionales), existe

una relación directa entre el tamaño del partido, medido en el porcentaje de votos obtenidos, y el nivel de congruencia.

Este no es un dato menor, ya que se espera que sus listas puedan alcanzar una mayor cobertura geográfica, lo que es especialmente relevante cuando se hace referencias a pares de elecciones celebrados en distintos ámbitos (departamental y municipal, por ejemplo), siendo más complejo para los partidos pequeños presentar candidatos cuando existe un amplio número de distritos.

Por otro lado, no deja de ser llamativo lo que sucede con los partidos de izquierdas (IZQ): la coalición Decentes/Colombia Humana y Unión Patriótica (CH-UP), el Polo Democrático Alternativo (PDA) y la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). En particular, porque las características que suelen esperarse de ellos –especialmente asociadas a la intensidad ideológica (Sartori, 1976)– permitirían presumir comportamientos homogéneos desde el punto de vista internivel. Sin embargo, no solo son llamativos los bajos niveles individualmente hablando, sino también cuando el cálculo es realizado de forma agregada, es decir, sumando a todos los partidos que compiten (IZQ en la Tabla 3).

## Caso de estudio 2: Brasil

Como señalan Mainwaring, Power y Bizzarro (2018), en contravía a lo que sucedía en la mayor parte de los países de América Latina, entre 1994 y 2014 el sistema de partidos brasileño realizó el tránsito de un sistema escasamente institucionalizado a uno caracterizado por un mayor nivel de institucionalización. Este proceso de institucionalización se vio reflejado en los menores niveles de volatilidad en las elecciones de la Cámara de los Diputados y la presidencia. En este último caso, dos partidos con propuestas programáticas diferenciables –el Partido de los Trabajadores (PT) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB)– se volvieron el centro de la competencia presidencial (Santos, 2008; Mainwaring *et al.*, 2018b) y, hasta el 2018, los únicos que tenían posibilidades reales de ganar la presidencia.

Particularmente el PT, un partido inusual en el contexto brasileño por su proceso de progresivo crecimiento en parte partir de movimientos sociales, sólida organización partidaria y énfasis en la disciplina interna (Keck, 1992;

Hunter, 2010; Samuels, 1999), se volvió una de las anclas de estabilidad del sistema (Mainwaring *et al.*, 2018b). Esta consolidación experimentada por el PT lo transformó en un foco de la competencia y promovió, incluso, la construcción de identidades políticas marcadas por la cercanía (petismo) o rechazo (anti-petismo) al PT (Samuels & Zucco, 2018). Por otro lado, aunque el antipetismo no llegó a consolidarse en una sola opción partidaria, se estabilizó, por lo menos para las elecciones presidenciales (hasta el 2014), alrededor del PSDB.

Sin embargo, la regularidad observada en los patrones de competencia entre partidos era más bien “desigual y superficial” (Mainwaring *et al.*, 2018b). Por un lado, la baja volatilidad observada en las elecciones para la cámara y la presidencia contrasta con aquella observada en las elecciones de los gobernadores de los estados (Mainwaring *et al.*, 2018b). Además, la institucionalización del sistema de partidos brasileño parece estar caracterizada por una “estabilidad sin raíces” (Zucco, 2015). Es decir, los partidos no logran establecer vínculos más o menos durables con los ciudadanos que les permita desarrollar un sentido de identidades partidarias o *partisanship* (Kinzo, 2005).

Incluso, en el caso excepcional del PT, que logró un alto nivel relativo de identificación (Samuels, 2006), este continúa siendo bajo y menos estable que en otros partidos. La reciente crisis del Partido de los Trabajadores –con un visible colapso en la afinidad reportada por el partido en encuestas de opinión pública– ha sido también acompañado por un sensible incremento en el porcentaje de personas que asegura no tener afinidad por ningún partido (Mainwaring *et al.*, 2018b).

Los resultados de nuestro análisis de la congruencia entre elecciones sincrónicas y asincrónicas reflejan esta misma tendencia. En este caso, tomamos elecciones del 2012 y 2014 (cámaras municipales y asambleas de los estados, respectivamente) y 2014 (asambleas de los estados y cámara federal). Como se mencionó, la razón de la selección de estos comicios se debe a que, hasta este punto, la institucionalización del sistema de partidos era todavía relativamente alta.

Al revisar la congruencia entre las elecciones para asambleas estatales y la cámara federal en el 2014 el nivel del sistema encontramos un nivel de congruencia promedio muy bajo (0,38), muy parecido al que exhibe Colombia (0,35) al relacionar ese tipo de elección (ver Tablas 2 y 4). Sin embargo, existe una dife-

rencia significativa entre los dos casos, mientras que en el segundo las elecciones se celebran con más de un año de diferencia, en el brasileño se realizan de forma simultánea, por lo que se podrían esperar resultados más altos.

**Tabla 4.**

Niveles de Congruencia Internivel (Brasil 2012-2014)

Estadual/Federal	Municipal/Federal
0.38	0.38

Fuente. Elaboración propia.

En estas elecciones, los partidos grandes suelen obtener mayores (aunque no especialmente altos) niveles de congruencia que los pequeños o medianos.<sup>11</sup> Esto se debe, en parte, al hecho que los primeros poseen una mayor capacidad de presentar listas en todos los niveles, permitiendo así que su electorado puede expresar su preferencia por ellos en más de un ámbito de acción. Los niveles de congruencia de los partidos pequeños –además de su capacidad de tener presencia territorial y su enraizamiento en la sociedad– pueden ser afectados por el tamaño de los distritos electorales. En la Tabla 5 puede observarse como las asambleas de los estados (aquella elección que nos sirve de punto de comparación), tienen, en promedio, una mayor magnitud distrital que las cámaras de vereadores<sup>12</sup> y la cámara de diputados federales. Es posible entonces que algunos electores de partidos pequeños no “puedan” ser coherentes, en parte porque en

11. Definimos como partido grande, aquellos partidos que obtuvieron más del 5 % de votos en la elección para la *Câmara de Deputados* en todo el país. Este es un nivel comparativamente muy bajo, pero razonable si se considera el alto nivel de fragmentación en el sistema de partidos en Brasil. Para las elecciones del 2014, el partido con mayor porcentaje de votos (el PT) no llegó al 14 %.

12. La poca varianza que hay en la magnitud distrital de los municipios (mucho menor que en las asambleas de los estados y la cámara federal), nos indica que muchos municipios están alrededor de esta media, es decir tienen cámaras municipales relativamente pequeñas. Aunque va más allá del objetivo de este capítulo, sería importante revisar si la congruencia es diferente por estados. Es decir, en estados con asambleas pequeñas hay mayor simetría (en lo que respecta a su magnitud) con las cámaras de muchos municipios.

las elecciones a la cámara de vereadores o diputados no esté presente su opción partidaria. Si pensamos que incluso los partidos que denominamos “grandes” (por el porcentaje de votos obtenido) para el caso brasileño son relativamente medianos o pequeños en una perspectiva comparada, pues se puede especular que la magnitud distrital también afecta a estos partidos. Sin embargo, este efecto de la magnitud distrital puede ser minimizado por la posibilidad que tienen los partidos brasileños de formar coaliciones electorales con un alto grado de flexibilidad (en especial en las elecciones bajo análisis).

**Tabla 5.**

Magnitud distrital promedio por corporación (Brasil 2012-2014)

	Vereadores	Asamblea	Cámara Federal
Media	10.31	39.22	19
Desviación estándar	2.86	19.06	16.24

Fuente. Elaboración propia.

Dada su historia y características, no es sorprendente que el PT obtuviera el mayor nivel de congruencia promedio de los partidos “grandes” con un 0,70 (ver Tabla 6). Otros partidos de izquierda mucho más pequeños como el PSOL y en particular el minúsculo PSTU obtienen en promedio niveles de congruencia elevados para partidos pequeños. Esto, sin embargo, no es sorprendente dadas las características de sus votantes y su relación más ideológica con estas siglas.

Para el resto de los partidos “grandes”, se aprecia un nivel comparativamente bajo de congruencia, de tal forma que el porcentaje de votos obtenido por un partido en un municipio en las elecciones a la asamblea de estadual no tiene una alta correlación con el porcentaje del mismo partido a la cámara federal.

**Tabla 6.**

Congruencia por organización política (Brasil 2012-2014)

Partido	Estadual/Federal	Municipal/Estadual	Categoría
PSTU	1.1	0.21	Otros
PT	0.7	0.6	Grande
PP	0.59	0.43	Grande
PSOL	0.45	0.46	Otros
PSB	0.44	0.4	Grande
PMDB	0.42	0.42	Grande
PSDB	0.35	0.57	Grande
PR	0.34	0.29	Grande
PSD	0.3	0.4	Grande
PDT	0.29	0.43	Otros
PCdoB	0.28	0.34	Otros
PTB	0.27	0.4	Otros
PRB	0.26	0.12	Otros
PSC	0.21	0.31	Otros
PRTB	0.2	0.22	Otros
DEM	0.19	0.22	Otros
PCB	0.18	0.07	Otros
PV	0.17	0.55	Otros
PTdoB	0.15	0.34	Otros
PMN	0.13	0.16	Otros
PPS	0.11	0.21	Otros
PSDC	0.1	0.21	Otros
PRP	0.08	0.24	Otros
PHS	0.08	0.1	Otros
PSL	0.07	0.24	Otros
PTC	0.07	0.24	Otros
PTN	0.05	0.22	Otros
PPL	0.02	0.11	Otros

Fuente. Elaboración propia.

Cuando revisamos la congruencia entre dos elecciones consecutivas –cámaras municipales y asambleas estaduais– encontramos un nivel muy similar de congruencia promedio entre ellas (0,38). El PT tiene un menor nivel de congruencia entre estas elecciones con (0,60) pero su mayor rival a nivel nacional (el PSDB) logra un mejor desempeño con (0,57). Si bien los niveles de congruencia no son muy elevados en general, se confirma la tendencia de ver mayores niveles de congruencia en partidos “grandes”.

Si contraponemos los resultados de ambos pares de comparaciones, se observa que, con algunas excepciones menores, los bajos niveles de congruencia son similares. En ningún caso, el sistema o para partidos individuales, se observan altos niveles de congruencia.

De esta manera, nuestro análisis confirma lo observado por múltiples estudios –en particular basados en datos de opinión pública– que indican las pocas raíces que tienen los partidos brasileños en la sociedad. Si existieran fuertes identidades partidarias –como existieron en el PT– se esperaría un mayor nivel de congruencia en las elecciones de diferentes niveles, particularmente cuando ocurren el mismo día. En la ausencia de estas identidades partidarias, las siglas no orientan fuertemente el voto y los votantes deben –como se discutió con anterioridad– hacer uso de otras fuentes de información (cues) en su proceso de decisión. Aunque aún es temprano para establecer si Brasil está experimentando un nuevo proceso de desinstitucionalización del sistema de partidos –en particular con la elección de un presidente de un partido antiguamente “enano”– es previsible que los niveles de congruencia en Brasil hayan caído a niveles aún más bajos en las elecciones recientes.

## **Algunas conclusiones comparadas**

Más allá de similitudes y diferencias –asociadas tanto a los arreglos institucionales formales, como a las prácticas políticas– tanto Colombia como Brasil exhiben un bajo nivel de congruencia como característica de sus sistemas de partidos, incluso en períodos que pueden ser identificados como momentos de mayor institucionalización de los mismos.

De este modo, la evidencia empírica muestra que, aunque no pueda generalizarse en todos los casos con la misma intensidad, los partidos no parecen

ser los principales articuladores del voto, constituyéndose, más bien, como etiquetas necesarias para poder lanzar candidaturas, pero sin la capacidad de movilizar electores de forma homogénea entre los distintos niveles. Es decir, estos se caracterizan por una organización relativamente endeble que, a su vez, se traduce en incapacidad a la hora de establecer relaciones ordenadas entre los diferentes niveles territoriales (nacional, regional y local).

De hecho, el vínculo entre los niveles local o regional y el nacional no depende de políticas orgánicas explícitas sino de acuerdos dirigencias informales que garantizan una relativa articulación sin inmiscuirse en los asuntos regionales y locales del otro.

Dentro de este marco, la mayor parte de los partidos, opera como una confederación de figuras que cuenta con su propio músculo político y electoral. Estos líderes tienen poca injerencia en la política por fuera de su área de influencia, del mismo modo que carecen de incentivos para hacerlo.

En este sentido, Brasil demostró un nivel de congruencia sistémica muy bajo, visiblemente menor al que puede ser apreciado en el caso colombiano. Por el contrario, como se mencionó, en el caso colombiano, los partidos parecen gozar de mayores niveles de congruencia. Sin embargo, esto no significa que sea alta. De hecho, son muy pocos los casos en los que se aprecian valores que oscilan entre el 0.8 y el 1.2 –umbrales que reconocemos para identificar a un partido o un sistema como congruente– y, mucho menos, cuando el cálculo se realiza contrastando elecciones de congreso con aquellas locales y regionales.

Si bien no puede asegurarse de forma taxativa, esto excedería los objetivos del presente capítulo, puede considerarse el débil arraigo social que muestran las etiquetas se constituya como la causa principal de los elevados niveles de incongruencia. En este sentido, como señalan Milanese y Albarracín (2022a) la falta de raíces sociales y la debilidad orgánica impacta sobre la congruencia y, como consecuencia de ello, sobre la institucionalización.

Finalmente, en ambos casos, los niveles de congruencia caen sensiblemente cuando esta se calcula en elecciones que no son simultáneas, situación que refuerza la idea de la fortaleza formal pero no efectiva de esas etiquetas. Es decir, existen factores institucionales que afectan los procesos anteriormente señalados. No obstante, no parecen ser decisivos como ocurre con el “problema” de las raíces. Por el contrario, la información recolectada parecería indicar que intensifican la debilidad ya demostrada desde ese punto de vista por las etiquetas.

Por último, como se mencionó, este trabajo es, solamente, una primera aproximación a un ejercicio comparado sobre el tema de la congruencia que pretende ampliarse a otros casos intentando encontrar razones de causalidad que expliquen por qué sucede.

En línea con lo anterior, adicionalmente, podría ampliarse el marco temporal de estudio y explorar si la congruencia también podría jugar un rol como indicador de transformaciones sociales y políticas que tienen un efecto, no solo en la manera cómo se configuran las campañas políticas sino también en los actores que participan en la competencia electoral.

## Referencias

- Abadía, A. A. (2016). Elecciones a las gobernaciones departamentales de Colombia: La fragmentación en este subsistema de partido. *Paraná Eleitoral*, 5(1), 7-38.
- Abadía, A. A. (2018). Factores que inciden en los niveles de fragmentación del sistema subnacional de partidos. Elecciones de gobernadores en Colombia, 1992-2015. En R. Silva Vega, A. Santos Delgado y A. J. Echeverry (Coords.), *Historia, política y sociedad. Investigaciones sobre ámbitos de la realidad moderna y contemporánea del Valle del Cauca* (pp. 79-116). Universidad del Valle y Universidad Icesi
- Albarracín, J. (2016). Political Parties and the Party System. In: D. de la Fontaine & T. Stehnen (Eds.), *The Political System of Brazil*. Springer, Berlin, Heidelberg.
- Albarracín, J. (25-27 de octubre de 2021). Parties, Electoral Competition, and Criminal Political Violence in Democratic Brazil. Paper presentado en la Conferencia: Elections and Violence: New Research on Actors, Targets, and Strategies, Universidad de Amsterdam.
- Albarracín, J., Gamboa, L., & Mainwaring, S. (2018). Deinstitutionalization without Collapse: Colombia's Party System. In S. Mainwaring (Ed.), *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay and Collapse* (pp. 227-254). Cambridge University Press.
- Albarracín, J. y Milanese, J.P. (2021). Cuando lo local no es función de lo nacional: Efectos diferenciales del cambio institucional en Colombia (1997-2015). *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 41(1), 35-65.

- Aldrich, J. H. (2011). *Why Parties? A Second Look*. University of Chicago Press.
- Battle, M. (2014). Competencia multinivel en el sistema de partidos colombiano: del bipartidismo tradicional al predominio de nuevos actores (1992-2011). En F. Freidenberg y J. Suárez-Cao (Eds.), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 93-124). Ediciones Universidad de Salamanca.
- Battle, M. y Puyana, J. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano, una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional*, (74), 27-57.
- Bedoya, J. F. y Arenas, J. C. (2015). Incidencia de los cambios en las reglas de la competencia electoral sobre nacionalización del sistema de partidos: las estrategias de los actores políticos en Antioquia, 1997-2011. *Colombia Internacional*, 85(3), 81-110.
- Bedoya, J. F., y Sánchez, A. M. (2016). Las reformas electorales y los niveles de nacionalización en sistemas subnacionales de partidos: Antioquia, Atlántico, Santander y Valle, 1997-2011. *Reflexión Política*, 18(36), 102-115.
- Botero, F. y Rodríguez-Raga, J.C. (2009). Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política. En M. Tanaka (Ed.), *La nueva coyuntura crítica en los países andinos* (pp. 49-70). IDEA Internacional.
- Cox, G. (1997). *Making votes count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems* Cambridge University Press.
- Dargent, E., & Muñoz, P. (2011). Democracy against Parties? Party System Deinstitutionalization in Colombia. *Journal of Politics in Latin America*, 3(2), 43-71.
- Deschouwer, K. (2006). Political Parties as Multi-level Organizations. In R. Katz, & W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 291-300). Sage Publications.
- Detterbeck, K., & Renzsch, W. (2003). Multi-Level Electoral Competition: The German Case. *European Urban and Regional Studies*, 10(3), 257-269.
- Došek, T. y Freidenberg, F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: Conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(7), 161-178.
- Escolar, M. (2011). Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democrático multinivel. *Revista SAAP*, 5(2), 263-304.

- Freidenberg, F. y Suárez-Cao, J. (Eds.). (2014). *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Gibson, E., & Suárez-Cao, J. (2010). Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. *Comparative Politics*, 43(1), 21-39.
- Green, D., Palmquist, B., & Schickler, E. (2002). *Partisan Hearts and Minds: Political Parties and the Social Identities of Voters*. Yale University Press.
- Gutiérrez, F. (2007). ¿Lo que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002. Norma.
- Hunter, W. (2010). *The transformation of the worker's party in Brazil, 1989-2009*. Cambridge University Press.
- Izquierdo, J., Morales, M. y Poveda, A. (2009). Del diputado al alcalde y del alcalde al diputado: ¿qué hace la diferencia? En M. Morales, P. Navia, y R. Briceno (Eds.), *El genoma electoral chileno: Dibujando el mapa genético de las preferencias políticas en Chile* (pp. 235-259). Ediciones Universidad Diego Portales.
- Johnston, R. (1980). Federal and Provincial Voting: Contemporary Patterns and Historical Evolution. In D. Elkins, y R. Simeon (Eds.), *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political life* (pp. 131-178). Agincourt.
- Jones, M., & Mainwaring, S. (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, 9(2), 139-166.
- Keck, M. E. (1992). *The Workers' Party and Democratization in Brazil*. Yale University Press.
- Kinzo, M. D. (2005). Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20(57), 65-81.
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments*. Free Press.
- Lupu, N. (2016). *Party Brands in Crisis: Partisanship, Brand Dilution, and the Breakdown of Political Parties in Latin America*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford University Press.

- Mainwaring, S., Bizzarro, F., & Petrova, A. (2018a). Party System Institutionalization, Decay and Collapse. In S. Mainwaring (Ed.), *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 17-34). Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., Power, T., & Bizzarro, F. (2018b). The Uneven Institutionalization of a Party System: Brazil. In S. Mainwaring (Ed.), *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 164-200). Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., & Scully, T. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.
- Mainwaring, S., y Torcal, M. (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.
- Marinova, D. (2016). *Coping with Complexity. How Voters Adapt to Unstable Parties*. ECPR Press.
- Martínez, A. A. (2018). La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: Revisión conceptual y metodológica. *Revista de El Colegio de San Luis*, 8(15), 205-236.
- Milaneze, J. P. (2020). Del municipio al departamento: congruencia en el desempeño electoral de los partidos políticos. En F. Barrero, y E. Richard (Eds.), *Elecciones subnacionales 2019: hacia una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales* (pp. 529-561). Konrad Adenauer Stiftung.
- Milaneze, J. P., & Albarracín, J. (2022a). Electoral decentralisation with weak parties. Analysis of Colombia's subnational elections. *Regional & Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2022.2028279
- Milaneze, J. P. y Albarracín, J. (2022b). Congruencia y enraizamiento partidario. Análisis de las elecciones para cuerpos colegiados 2018-2019. En F. Botero, B. Ortega Gómez, J.F. Pino Uribe y L. Wills Otero (Eds.), *En reconfiguración permanente: partidos y elecciones nacionales y subnacionales en Colombia 2018-2019*. Ediciones Uniandes / Editorial Javeriana.
- Milaneze, J. P, y Barrero, F.A. (2016). Selección de candidatos en escenarios de atomización dirigenal. Análisis de los casos de Cali y el Valle del Cauca, elecciones locales y regionales 2015. *Análisis Político*, 29(88), 69-89.
- Norris, P. (2013). The new research agenda studying electoral integrity. *Electoral Studies*, 32(4), 563-575.

- Ortega, B. (2018). Political participation of evangelicals in Colombia 1990-2017. *Politics and Religion*, 12(1), 17-54.
- Pachón, M., & Shugart, M. (2010). Electoral reform and the mirror image of inter-party and intra-party competition: The adoption of party lists in Colombia. *Electoral Studies*, 29(4), 648-660.
- Panebianco, A. (1982). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Alianza Universidad.
- Pedersen, M. N. (1979). The dynamics of European Party Systems: Changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, 7(1), 1-26.
- Pizarro, E. (2002). La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales. En F. Gutiérrez Sanín (Ed.), *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano* (pp. 357-395). Norma.
- Randall, V., & Svasand, L. (2002). Party Institutionalization in New Democracies. *Party Politics*, 8(1), 5-29.
- Sagarzazu, I. (2011). Nación vs. región: las tensiones del sistema de partidos venezolano postcolapso. *América Latina Hoy*, 58, 121-142.
- Samuels, D. (1999). Incentives to cultivate a party vote in candidate-centric electoral systems: Evidence from Brazil. *Comparative Political Studies*, 32(4), 487-518.
- Samuels, D. (2006). Sources of mass partisanship in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 48(2), 1-27.
- Samuels, D., & Zucco, C. (2018). *Partisans, Antipartisans, and Nonpartisans. Voting Behavior in Brazil*. Cambridge University Press.
- Santos, F. (2008). Brazilian democracy and the power of “old” theories of party competition. *Brazilian Political Science Review*, 2(1), 57-76.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press.
- Seawright, J. (2018). Roots in Society: Attachment between Citizens and Party Systems in Latin America. In S. Mainwaring (Ed.), *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 380-407). Cambridge University Press.
- Suarez-Cao, J., Batlle, M., y Wills, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, (90), 15-34.

- Suárez-Cao, J., y Freidenberg, F. (2014). Sistema de partidos multinivel en América Latina: una nueva tipología de partidos y sistemas de partidos. En F. Freidenberg, y J. Suárez-Cao (Eds.), *Territorio y Poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 2-44.). Ediciones Universidad de Salamanca.
- Swenden, W., & Maddens, B. (2008). *Territorial Party Politics in Western Europe*. Palgrave Macmillan.
- Torcal, M. (2015). Institucionalización de sistemas de partidos. Conceptos, medición, proceso y consecuencias. En: Torcal, M. (Coord.). *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable* (pp. 7-18). *Anthropos, Universidad Nacional del Litoral*.
- Thorlakson, L. (2007). An institutional explanation of party system congruence: Evidence from six federations. *European Journal of Political Research*, 46(1), 69-95.
- Thorlakson, L. (2009). Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations. *Party Politics*, 15(2), 157-177.
- Welp, Y., & Milanese, J. P. (2018). Playing by the rules of the game: partisan use of recall referendums in Colombia. *Democratization*, 25(8), 1379-1396.
- Zucco, C. (2015). Estabilidad sin raíces: la institucionalización del sistema de partidos brasileño. En M. Torcal (Coord.), *Sistemas de partidos en América Latina: causas y consecuencias de un equilibrio inestable* (pp. 78-107). *Anthropos, Universidad Nacional del Litoral*.



# **02**

## **La centralización del poder político como contracara del proceso de descentralización en Uruguay\***

---

**José Raúl Rodríguez**

Universidad de la República | [joseraul.rodriguez.pinho@gmail.com](mailto:joseraul.rodriguez.pinho@gmail.com)

\* Una versión anterior de este capítulo fue presentada en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) en Montevideo en julio de 2017

Uruguay se ha caracterizado tradicionalmente por su carácter unitario y centralista, y su centro administrativo, económico y político es Montevideo. Esto se expresa en muchos índices, particularmente, en la concentración demográfica y económica en la capital y sus inmediaciones. Además, existe una fuerte diferenciación entre los niveles de bienestar de acuerdo con su localización geográfica, tornando que los buenos valores promedio que en general hacen del Uruguay un país de renta media-alta, no necesariamente sean representativos de la realidad imperante en todo su territorio.<sup>1</sup>

Desde la reapertura democrática en 1985 surge la cuestión del desarrollo del interior y de la descentralización como algunos de los aspectos más relevantes de la agenda de reformas políticas e institucionales. Estas se plasman en la reforma constitucional de 1996 donde operan algunos cambios importantes sobre las reglas que regulan las relaciones intergubernamentales: a) se separan en el tiempo las elecciones nacionales de las departamentales, b) se crea un sistema para el financiamiento y el impulso de políticas de desarrollo del interior y de la descentralización, y c) se establece la posibilidad de avanzar hacia un tercer nivel de gobierno.

Más tarde, en el marco de la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno nacional, se impulsaron una serie de reformas y leyes tendientes a una mayor desconcentración y descentralización de algunos ámbitos de la administración central, fortaleciendo su presencia en los departamentos del interior del país.<sup>2</sup> Como corolario se creó la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana que acabó en la conformación de un nuevo nivel de gobierno de escala local o municipal.<sup>3</sup>

La creación de este tercer nivel de gobierno tuvo como principales postulados avanzar en la agenda de descentralización, acercar el Estado al ciudadano, y favorecer la participación ciudadana. Pero en términos efectivos esta nueva configuración tiene algunos problemas importantes en su diseño y también en su implementación.

---

1. Para un análisis de las brechas de cohesión social y territorial en Uruguay véase Programa Uruguay Integra, 2015.

2. Se destacan entre otras, las leyes de descentralización del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; la descentralización de ASSE (prestador de salud del sector público); la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); y la creación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

3. Se trata de la Ley 18.567 y sus modificativas y la Ley 19.272.

Desde el punto de vista del diseño, apenas 3 de los 19 departamentos tienen municipios que cubren el 100 % de su territorio (Montevideo, Canelones y Maldonado). El resto ha creado municipios en pequeñas localidades más o menos alejadas de las centralidades departamentales, y en ningún caso incluyeron municipios en las ciudades capitales. Como consecuencia de ello, solo el 73 % de la población del país está cubierta por el nivel municipal de gobierno (Programa Uruguay Integra, 2015).<sup>4</sup> Por tanto, no se trata de una descentralización universal en términos de ciudadanía (Chasqueti, Freigedo y González, 2018). Asimismo, la creación de los municipios y sus límites territoriales dependen en gran medida de la iniciativa privativa de los intendentes departamentales, lo que supone un amplio margen de discrecionalidad a riesgo de acentuar y consolidar las desigualdades preexistentes.<sup>5</sup> Por otra parte, la configuración institucional actual conduce a que los municipios estén en gran medida supeditados desde el punto de vista fiscal y administrativo al segundo nivel de gobierno.<sup>6</sup> En este marco, el diseño institucional y político de la descentralización en Uruguay y en particular la estrategia seguida por el país para impulsar el tercer nivel de gobierno, son hoy puntos relevantes de la agenda de la democratización y reforma del Estado en Uruguay.

Este capítulo está orientado por la preocupación de si la descentralización, así planteada, contribuye a la dispersión del poder y a transferir efectivamente el poder hacia los municipios, o, por el contrario, reproduce el esquema de poder predominante previo a la instauración de los municipios en Uruguay. En par-

---

4. En 2020 se crean 13 nuevos municipios en tres departamentos, incrementando levemente este porcentaje.

5. Si bien siempre es requerida la aprobación de la Asamblea General, la Ley 19.272 establece que el Intendente debe enviar a la Junta Departamental la propuesta de creación de municipios (su denominación y límites territoriales) antes de los 18 meses previos a la próxima elección departamental (Art. 24).

6. Desde el punto de vista fiscal y también funcional, cada municipio debe integrarse como programa al presupuesto quinquenal del gobierno departamental. Tanto los recursos humanos como financieros dependen en primera instancia del presupuesto quinquenal, donde el intendente no solo tiene la iniciativa privativa ante la Junta Departamental en la fase de diseño, sino que es el ordenador primario del gasto y por tanto el principal responsable en la fase de implementación. Si bien los Concejos Municipales pueden ordenar el gasto dentro de los límites de su programa presupuestal, el diseño institucional conduce a que su capacidad se encuentre totalmente subordinada al segundo nivel de gobierno (véase sobre este punto los artículos 12, 19 y 20 de la Ley 19.272).

ticular, el estudio se centra sobre la dimensión política de la descentralización, y propone una caracterización del grado de concentración/dispersión del poder político en los municipios de Uruguay para el período 2010-2020. Este capítulo se centra en la concentración/dispersión política teniendo en cuenta la medida en que el poder político se distribuye entre los partidos políticos.

Se parte de la base que los partidos políticos son el principal actor de gobierno, tanto a nivel nacional como subnacional, y acceden al poder a través de medios democráticos. No se desconocen otros actores de poder, pero se reconoce a los partidos como los principales intermediarios entre el Estado y la sociedad, y el problema está enmarcado en la distribución del poder municipal en relación con los partidos políticos. Esta perspectiva se fundamenta en la centralidad de los partidos políticos como actores claves del régimen democrático: puede haber partidos sin democracia, pero habrá democracia solo donde haya partidos.

En este sentido, el enfoque del presente capítulo se enmarca dentro de una perspectiva politológica de la descentralización (Montecinos, 2005). Los estudios en general distinguen tres dimensiones fundamentales de la descentralización: a) la política, b) la fiscal, y c) la administrativa (Finot, 2001; Montecinos, 2005; Falleti, 2005; Carrión, 2004; Oszlak y Serafinoff, 2010). En función del grado de concentración o descentralización que asuman las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil en estas tres dimensiones, se asume que un estado, gobierno o administración es más o menos (des)centralizado. En particular, la dimensión política de la descentralización es relevante porque está referida al grado en que los actores de los niveles más bajos de la organización estatal toman decisiones en los procesos de políticas públicas. En este capítulo se asume que una mayor autonomía para elegir las autoridades locales y para tomar decisiones en los niveles locales de gobierno se corresponde con una mayor descentralización.

En particular en Uruguay, un país típicamente unitario y centralizado desde el punto de vista de la estructura organizativa del Estado, el discurso de la descentralización se ha asociado desde la reapertura democrática en adelante a tres dimensiones fundamentales: a) una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, b) un desarrollo más homogéneo, sobre todo del interior del país, y c) una mejor eficiencia de la gestión pública, transparencia y rendición de cuentas a través de un acercamiento del Estado al ciudadano. En general, esto ha sido consistente con los argumentos que llevaron a los im-

pulsos descentralizadores en América Latina sobre finales de los años setenta y comienzos de los ochenta (Carrion, 2004, Finot, 2001).

Sin embargo, en el contexto latinoamericano, Uruguay es un caso de municipalización tardía. Mientras que la mayoría de los países de la región impulsaron la creación de municipios en el marco de procesos de redemocratización y reforma del Estado de primera y segunda generación, en Uruguay el proceso se da en el marco de procesos de reforma de orientación neo-desarrollista (o neo-keynesianas) por oposición a lo que fueron los procesos de inspiración neoliberal de las décadas anteriores (ver Cuadro 1).

### **Cuadro 1.**

Países según año en que se eligen por primera vez gobiernos locales a través de elecciones

<b>Países</b>	<b>Años</b>
República Dominicana	1966
Costa Rica	1970
Honduras	1981
Perú	1981
Ecuador	1983
Argentina	1983
El Salvador	1984
Guatemala	1985
Brasil	1985
México	1985
Bolivia	1987
Colombia	1988
Venezuela	1989
Nicaragua	1990
Paraguay	1991
Chile	1992
Panamá	1994
Uruguay	2010

Fuente: elaboración propia en base a Jordana 2001.

Más allá de las particularidades derivadas del estilo uruguayo, la creación del tercer nivel de gobierno surge en parte al influjo del cambio del sistema de partidos y los acuerdos que estos mismos generaron para su supervivencia y adaptación en el sistema. En este sentido, Uruguay pasó de una matriz bipartidista integrada por los partidos Colorado (PC) y Nacional (PN) durante la primera parte del siglo xx a un sistema multipartidista, con el FA como partido desafiante primero y luego como partido predominante (Lanzaro, 2017). Pero la tónica de esta transición desde el bipartidismo hacia el multipartidismo ha sido su carácter fuertemente institucionalizado y gradualista frente a alternativas de ruptura (Buquet y Piñeiro, 2014). En efecto, desde 1985 en adelante han emergido nuevos partidos y ha habido una tendencia hacia la fragmentación del sistema, aunque dentro de un marco de bipolaridad y competencia interbloques (Rodríguez y Vairo, 2016). Por lo tanto, Uruguay es en esencia un caso de multipartidismo moderado, en la medida que hay más de dos partidos relevantes en el sistema y estos generan una competencia centrípeta, lo que ha sido la tónica desde la reapertura democrática en adelante.<sup>7</sup>

Sin embargo, la fragmentación del sistema de partidos observada en el nivel nacional no se produce a escala subnacional, ni a nivel departamental ni en el tercer nivel de gobierno. Los estudios sostienen que existe una marcada tendencia al bipartidismo en el nivel departamental de gobierno derivada fundamentalmente del sistema electoral y el régimen de mayoría simple que rige para la elección del intendente (Buquet y Piñeiro, 2016; Cardarello y Freigedo, 2016). Esta tendencia también se confirma a nivel de las elecciones municipales de 2010 y 2015 (Buquet, Cardarello y Schmidt 2018). Asimismo, existiría un efecto arrastre de la elección departamental sobre la municipal derivada de la simultaneidad entre ambas y la prohibición de cruzar el voto (Cardarello, Freigedo y Cisneros, 2016; Buquet y Garcé 2018).

No obstante, se observan distintos tipos de sistemas de partidos a nivel de los departamentos. Más allá de la tendencia bipartidista antes mencionada, producida fundamentalmente a nivel del formato del sistema, al observar el patrón de alternancia existente en cada departamento se producen resultados

---

7. Esta fragmentación del sistema de partidos, aunque moderada, se incrementó con la entrada de nuevos partidos al parlamento y la nueva distribución electoral que surgió de las elecciones legislativas de octubre de 2019.

diferentes en el mediano y largo plazo. Mientras hay departamentos que desde 1985 solo han sido gobernados por un partido, otros lo han sido por dos o por tres. Asimismo, los niveles de competitividad electoral han sido también variables, habiendo casos más competitivos donde siempre hay expectativa de alternancia, y otros donde no es factible esperar el acceso de otros partidos al gobierno (Došek, 2014).

Este panorama del sistema de partidos que opera a nivel subnacional adquiere particular relevancia a la luz de alguno de los tópicos fundamentales del debate sobre la calidad y la estabilidad democrática; a saber, la gobernabilidad del régimen y su eficacia, la representación política, el equilibrio entre poderes, la rendición de cuentas y la transparencia, entre otros. En este sentido es relevante estudiar las configuraciones políticas subnacionales para aproximarse al modo en que efectivamente funcionan los actores y se relacionan en el marco de las reglas del juego democrático.

Este capítulo se propone abordar los incentivos y restricciones institucionales que desde un punto de vista formal favorecen o inhiben la dispersión del poder político en el nivel municipal de gobierno. En particular, se sostiene que el sistema electoral sumado al sistema de gobierno subnacional y sus efectos sobre la relación entre segundo y tercer nivel de gobierno, limitan la dispersión del poder político a nivel municipal. Ello se expresa en una primacía del nivel departamental por sobre el nivel municipal que limita su autonomía política efectiva, además del formato concentrado al que tienden los sistemas de partidos municipales.

En lo que sigue, se analizan las características del diseño institucional uruguayo, en particular, el sistema electoral y el régimen de gobierno subnacional con foco en el tercer nivel de gobierno. A continuación, se describen las dos principales variables que determinan la concentración/dispersión del poder político a nivel municipal: la fragmentación partidaria en el Concejo Municipal y la congruencia/incongruencia y entre alcalde e intendente. Luego se realiza un mapeo de los resultados que arroja la dispersión/concentración del poder político para los mandatos 2010 y 2015. Finalmente, se realiza un esbozo de comparación con el caso chileno, a los efectos de identificar posibles alternativas de cambio sobre el diseño institucional tendientes a favorecer una mayor dispersión del poder político municipal en Uruguay.

## **La dispersión y la concentración del poder político municipal**

### **Sistema electoral y régimen de gobierno subnacional común**

En Uruguay las reglas electorales limitan fuertemente la posibilidad de surgimiento de terceros partidos a escala local, distintos de los partidos nacionales, aunque sí podrían constituirse fracciones de escala local pero dentro de la estructura partidaria nacional.<sup>8</sup> El tamaño de la circunscripción municipal es pequeño (5 concejales), por lo que también acota las posibilidades de que partidos minoritarios accedan a tener representación en el Concejo Municipal (Buquet, Cardarello y Smith, 2018).

Por su parte, el marco institucional que regula el sistema de gobierno subnacional está claramente desbalanceado en favor del Intendente departamental (ver Cuadro 2). Los recursos fiscales y administrativos hacen que el segundo nivel (gobierno departamental) sea el más importante, tanto en lo que refiere a la iniciativa privativa del intendente para los aspectos presupuestales como en relación con el predominio de la rama ejecutiva sobre la legislativa del gobierno departamental (Koolhaas y Rodríguez, 2006). De allí la necesidad de considerar el grado de congruencia/incongruencia partidaria entre el gobierno municipal y el gobierno departamental para aproximarse a una medida cabal del grado de concentración o dispersión del poder político municipal.

¿Los municipios reproducen la tendencia observada en el segundo nivel de gobierno o por el contrario favorecen una mayor dispersión del poder? Los estudios existentes coinciden en señalar una marcada dependencia de los municipios uruguayos con respecto al nivel departamental, en gran medida acentuada por la simultaneidad de las elecciones departamentales y municipales, así como por la imposibilidad de “cruzar el voto” entre ambos niveles de gobierno, lo que obliga a los ciudadanos a votar dentro de un mismo partido a escala departamental y municipal (Cardarello y Freigedo, 2016; Buquet, Cardarello y Schmidt 2018). Este marco de reglas de juego hace que las lógicas departamentales “arrastren” la competencia en los nive-

---

8. Tanto la “cláusula anti-secesión” que prohíbe a los candidatos a participar por más de un partido en el mismo ciclo electoral, como la obligatoriedad de los partidos a elegir autoridades a través de elecciones internas, son aspectos que restringen la posibilidad de creación de partidos localistas (López, 2007).

les municipales. En términos políticos, la configuración institucional actual hace que se reproduzca la pauta mayoritaria observada en el segundo nivel de gobierno, derivada de la tendencia bipartidista ocasionada por el régimen de mayoría relativa en que se elige al intendente (Cardarello, Freigedo y Rodríguez, 2016). Por lo tanto, el sistema de partidos a nivel municipal corre el riesgo de reproducir el patrón mayoritario observado en el segundo nivel de gobierno, inhibiendo la participación de terceros partidos, minorías locales, partidos vecinalitas o centrados en la agenda local.

## Cuadro 2.

Principales características del diseño institucional subnacional y sus efectos esperados sobre la relación entre segundo y tercer nivel de gobierno

	Régimen de gobierno	Sistema electoral
Gobierno departamental	<p>Hiperpresidencialista – Ejecutivo y Legislativo desbalanceado en favor del intendente.</p> <p>Autonomía política: alta. Autonomía funcional: alta. Autonomía fiscal: baja.</p>	<p>Régimen de mayoría automática para el partido del intendente.</p> <p>Elección del intendente por mayoría relativa.</p> <p>Elección del intendente y Ediles de la Junta Departamental en listas separadas, dentro de una misma hoja de votación.</p>
Gobierno municipal	<p>Régimen colegiado (5 concejales, el alcalde forma parte del Concejo Municipal).</p> <p>Autonomía política: alta. Autonomía funcional: baja. Autonomía fiscal: nula.</p>	<p>Elección del alcalde por mayoría simple.</p> <p>Concejo municipal se elige simultáneamente a la elección del Gobierno Departamental.</p> <p>No está permitido el voto cruzado entre distintos partidos para elegir autoridades de distinto nivel de gobierno.</p> <p>Elección de concejales en la misma lista del alcalde. El alcalde es el primer concejal de la lista más votada del partido más votado.</p>
Efectos	<p>Predominio del Intendente sobre el Concejo Municipal.</p>	<p>Efecto arrastre de la elección departamental sobre la municipal.</p>

Fuente: elaboración propia.

## Sistemas de partidos y contingente municipal del Alcalde

El grado de fragmentación del sistema de partidos a nivel municipal tiene una incidencia directa sobre el contingente del alcalde en el Concejo Municipal –en adelante CM–. De hecho, hay una correlación casi perfecta entre la fragmentación en el CM y la proporción de concejales que pertenecen al partido del alcalde (contingente municipal del alcalde), –en adelante CMA–. En este sentido, el alcalde puede estar en minoría o en mayoría. En el primer escenario, está obligado a negociar con la oposición para poder tomar decisiones en el ámbito de las atribuciones del CM.

En los sistemas presidencialistas el contingente legislativo del presidente ha sido una variable relevante para explicar las modalidades de gobierno e indirectamente la estabilidad del régimen (Chasqueti, 2001; Lanzaro 1998). En general en contextos de multipartidismo o de fraccionalización de los partidos como es el caso uruguayo, la posibilidad del presidente para contar con mayorías propias en el legislativo hace a la diferencia. En relación con los gobiernos departamentales, la Constitución prevé la mayoría automática para el partido del intendente en la Junta Departamental, por lo que el mecanismo de representación política ha sido caracterizado como mayoritario y subsidiariamente proporcional, ya que cuando el partido alcanza el umbral de la mayoría absoluta, entonces el sistema opera como proporcional (Moraes, 1997; Koolhaas y Rodríguez 2006).

Pero esta relevancia atribuida a la capacidad política del ejecutivo para implementar su agenda legislativa ha estado ceñida por una estricta preocupación por la eficacia del gobierno en función de la estabilidad del régimen político que esta puede generar. En este sentido, se ha perdido de vista el foco en la representación política y en la legitimidad. Es decir, en la capacidad del sistema político para incluir y representar las distintas corrientes políticas e ideológicas, sin excluir a ninguna. En otros términos, es necesario que el sistema sea eficaz, esto es, evite el bloqueo, pero pueda hacerlo al punto de asegurar la representación política de las minorías y no a costa de ello (Buquet y Garcé 2018). En el nivel municipal, donde las circunscripciones son más pequeñas, el riesgo de la exclusión política es un riesgo real. Al mismo tiempo, la concentración creciente del poder en pocas manos puede generar ineficacia e ineficiencia derivada de la ausencia de controles políticos efectivos por parte de la oposición, y también

pérdida de legitimidad por la imposibilidad de las minorías de acceder a los ámbitos de gobierno.

El presente capítulo estudia la capacidad ex ante, es decir, previo al ejercicio del gobierno. En la práctica, cabe la posibilidad de que alcaldes minoritarios logren articular consensos o mayorías en acuerdo con los partidos de oposición y, por el contrario, que alcaldes mayoritarios pueden peligrar su capacidad ejecutiva si no consiguen el acuerdo a la interna de su propio partido. De todos modos, se entenderá que la capacidad del alcalde para contar con mayorías propias en el CM será un indicador de concentración del poder político municipal; a la inversa, aquellos alcaldes que no controlen la mayoría del concejo deberán gobernar en un contexto de mayor dispersión del poder político, lo que necesariamente los obliga a negociar y buscar acuerdos fuera de su propio partido.

### Congruencia/incongruencia política multinivel

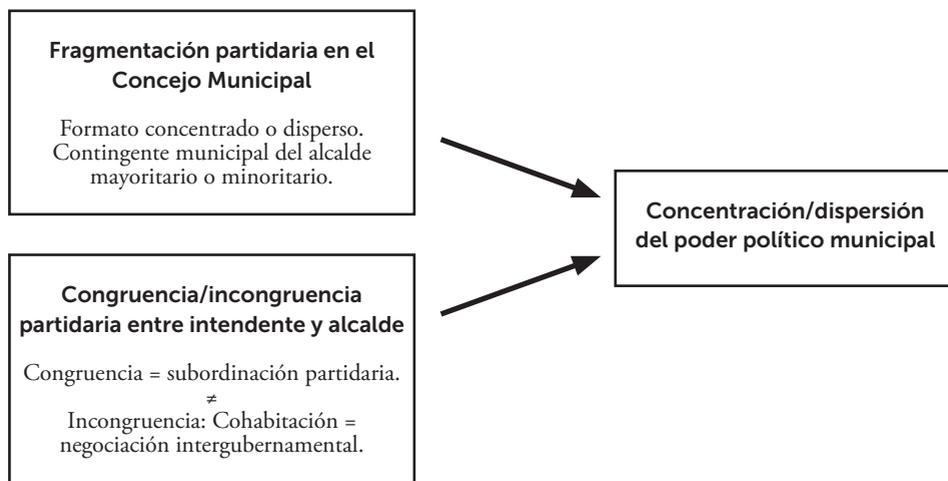
Por su parte, existe otra variable relevante que tiene que ver con la congruencia/incongruencia entre el partido del intendente y el partido del alcalde. Como se ha dicho arriba, los municipios dependen en gran medida del nivel departamental (y por tanto de los intendentes) para acceder a los recursos humanos, técnicos y materiales para llevar a cabo sus cometidos. Dicho acceso puede estar supeditado a una lógica más o menos jerárquica o negociada, dependiendo del grado de autonomía que alcaldes e intendentes guarden con relación a su congruencia o incongruencia político-partidaria.

Si los alcaldes forman parte del partido del intendente, estarán subordinados a la lógica del partido y contarán con escaso margen para salirse de esta subordinación. Este escenario es de concentración del poder político municipal, ejercido principalmente por el partido del alcalde bajo el liderazgo del intendente. El alcalde es en este modelo funcional a los intereses del intendente en el marco de la lógica partidaria.

En cambio, cuando hay incongruencia política entre ambos, existe mayor dispersión del poder, lo que coloca a ambos actores en una mayor necesidad de negociar. En este caso, la lógica intergubernamental prima sobre la lógica partidaria, por tanto, hay menor concentración del poder político (ver Figura 1).

### **Figura 1.**

Modelo de conceptualización de “concentración/dispersión del poder político municipal”



Fuente: elaboración propia.

### **Fragmentación de los sistemas de partidos municipales**

La fragmentación del sistema de partidos es una variable relevante para estudiar la dispersión/concentración del poder político, al menos por dos motivos. En primer lugar, da cuenta del nivel de dispersión efectiva del sistema de partidos, es decir, la pluralidad o concentración ponderada de los partidos de acuerdo con su peso electoral o legislativo como consecuencia del resultado de la elección. En segundo lugar, está directamente relacionada con el contingente legislativo del ejecutivo; a los efectos de este capítulo, del contingente del alcalde en el CM, lo que establece el grado en que el alcalde va a necesitar o no de la cooperación de la oposición para implementar su agenda de gobierno. En esta perspectiva, en el presente capítulo se considerará el número efectivo de partidos en el CM.

Al observar la distribución de los municipios según el número efectivo de partidos a escala del CM (NEP\_CM), hay cinco tipos de configuraciones posibles (ver Cuadro 3). En primer lugar, sistemas de partidos “monopartidarios” (NEP\_CM=1) donde todos los miembros del CM están en manos de

un solo partido. En segundo lugar, los sistemas de “partido predominante” (NEP\_CM=1,47), cuyos CM tienen una distribución de 4 integrantes de 1 partido y 1 integrante de otro partido. En estos casos hay un neto predominio del partido del alcalde y un papel marginal de un segundo partido opositor. En tercer lugar, los sistemas típicamente “bipartidistas” (NEP\_CM=1,92) donde dos partidos acceden al CM en una relación de 3 a 2. En estos casos el partido del alcalde necesita una férrea disciplina para poder asegurar la mayoría en el Concejo Municipal.

Finalmente, se observan dos configuraciones de CM con representación de 3 partidos que podrían asimilarse a tipos de multipartidismo. En el primer caso, el partido del alcalde no pierde la mayoría, puesto que conserva 3 de los 5 miembros del Concejo y cuenta con 2 partidos de oposición (NEP\_CM=2,27). Este caso podría considerarse como “multipartidismo mayoritario”, con una configuración en el concejo de 3-1-1. Por último, la segunda configuración multipartidista coincide con una configuración de “dos partidos y medio” (NEP\_CM=2,78) donde el partido del alcalde está en minoría y necesita acordar con la oposición para alcanzar mayorías en el Concejo Municipal. Se trata de una correlación de fuerzas equivalente a 2-2-1. En este caso hay un segundo partido que cuenta con la misma representación en el CM que el partido ganador. El hecho de que en este formato el alcalde esté en minoría, hace que el sistema pueda catalogarse como de “multipartidismo minoritario”.

### **Cuadro 3.**

Formatos de sistemas de partidos municipales según NEP\_CM

NEP_CM	Tipo	Contingente Municipal del alcalde (CMA)	Distribución de escaños por partido en el CM
1,00	Monopartidario.	100 %	5
1,47	Predominante.	80 %	4,1
1,92	Bipartidista.	60 %	3,2
2,27	Multipartidista mayoritario.	60 %	3,1,1
2,78	Multipartidista minoritario.	40 %	2,2,1

Fuente: elaboración propia.

¿Cómo evolucionan estos formatos de sistemas de partidos municipales en el período analizado? Si se observa la evolución entre 2010 y 2015, se verifica un descenso de los formatos multipartidarios en favor del bipartidismo. Precisamente es a nivel de los sistemas bipartidistas donde se produce el mayor incremento. Es relevante también el descenso observado a nivel de los sistemas multipartidistas minoritarios, que pasan de 19 a 8 municipios. Asimismo, se observa un pequeño incremento a nivel de los municipios monopartidarios que pasan de 4 a 6 municipios entre un período y otro (ver Cuadro 3). Esto implica que en general los formatos multipartidarios y minoritarios han descendido, lo que va en línea con la tendencia mayoritaria del sistema señalada anteriormente.

#### **Cuadro 4.**

Variación de los sistemas de partidos municipales entre 2010 y 2015 (en %)

Tipo	2010	2015
Monopartidario.	4,5 % (4)	5,4 % (6)
Predominante.	34,8 % (31)	29,5 % (33)
Bipartidista.	25,8 % (23)	46,4 % (52)
Multipartidista mayoritario.	13,5 % (12)	11,6 % (13)
Multipartidista minoritario.	21,3 % (19)	7,1 % (8)
Total	100,0 % (89)	100,0 % (112)

Fuente: elaboración propia. N entre paréntesis.

### **Congruencia/incongruencia política entre intendente y alcalde**

La congruencia/ incongruencia político-partidaria es una variable de interés en los estudios de los sistemas de partidos subnacionales, en gran medida preocupados por la convergencia o divergencia del voto entre las diferentes escalas territoriales y las configuraciones resultantes en términos de sistemas partidarios multinivel (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014). En Uruguay también ha sido estudiada a nivel de la relación institucional y política observada

entre el ejecutivo nacional y los gobiernos departamentales, fundamentalmente preocupados por el tipo de relación intergubernamental de cooperación y conflicto en el marco de la competencia interpartidaria y su relación con los procesos de políticas públicas nacional y subnacional (Moreira y Veneziano, 1996; Cardarello y Freigedo, 2016).

En el presente capítulo, la principal preocupación es establecer la medida en que el poder político municipal está concentrado o disperso. Como se ha dicho antes, debido a la estrecha vinculación institucional existente entre el segundo y el tercer nivel de gobierno en Uruguay, un estudio sobre el poder político municipal no puede obviar la relación político-partidaria existente entre el alcalde y el intendente. Si bien un estudio en profundidad debería incluir otras variables como la fracción partidaria, los tipos de liderazgos, entre otras variables, a los efectos de este capítulo se considerará que la congruencia política entre ambos resulta en mayor concentración del poder, mientras que la incongruencia (o cohabitación) supondrá una mayor dispersión del poder político municipal.

Varios argumentos juegan a favor de incluir esta variable a la hora de estudiar la concentración del poder político a escala municipal en Uruguay. En primer lugar, el sistema institucional que regula el funcionamiento de los municipios está supeditado tanto desde el punto de vista administrativo como económico a las potestades que el gobierno departamental establezca. Además de las atribuciones y competencias que la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana establece al separar la materia municipal de la departamental, hay un margen muy amplio derivado a lo que el gobierno departamental establezca. Debido a que el sistema de gobierno departamental está totalmente desbalanceado en favor del intendente, entonces se deriva que la capacidad de los alcaldes para actuar en acuerdo con los intendentes es crucial para hacer efectiva la autoridad política emanada de los concejos municipales.

En segundo lugar, los intendentes suelen ser jefes de partido o fracción departamental, lo que hace que eventualmente puedan favorecer o penalizar a los alcaldes en función de una estrategia de competencia más amplia, departamental e inclusive nacional. Por lo que el solo hecho de pertenecer al partido del intendente coloca a los alcaldes en una posición diferencial en comparación a quienes no lo son. Esta congruencia político-partidaria es por tanto también vertical, y expresa una situación de subordinación del alcalde al intendente. En la medida

que esta subordinación opera dentro de un mismo partido, supone enmarcarse dentro de una misma línea de liderazgo político, haciendo que el alcalde esté mayormente interesado en acumular en la línea política del intendente porque de lo contrario podría ser penalizado, tanto en la gestión municipal como en su carrera política dentro del partido. Los alcaldes que no pertenecen al partido del intendente también podrían ser penalizados, pero al escapar a la lógica de control partidario cuentan con otros recursos de negociación.

Por lo tanto, mientras que la congruencia supone subordinación, la incongruencia (o cohabitación) supone negociación. Esto se entiende que es así en el punto de partida (ex ante), y que, por supuesto, puede ofrecer otras variantes a lo largo de la gestión del gobierno; pero claramente constituye un condicionamiento diferencial respecto al grado de concentración o dispersión del poder municipal.

El panorama de la cohabitación política entre segundo y tercer nivel de gobierno varió en el sentido de la congruencia entre 2010 y 2015 (ver Cuadro 5). De este modo, más de las dos terceras partes del total de los municipios se encuentra dentro de una lógica subordinada al poder del intendente, lo que en los hechos supone una mayor concentración del poder político entendido en términos partidarios. Una treintena de alcaldes se encuentran “liberados” de esta atadura partidaria, por lo que, en una primera instancia, podrán negociar con el intendente en un contexto de menor concentración del poder político municipal.

### **Cuadro 5.**

Variación de la congruencia/incongruencia político-partidaria entre alcaldes e Intendentes (en %)

	<b>2010</b>	<b>2015</b>
Congruencia.	66,3 % (59)	70,5 % (79)
Incongruencia.	33,7 % (30)	29,5 % (33)
Total	100,0 % (89)	100,0 % (112)

Fuente: elaboración propia. N entre paréntesis.

## Operacionalización y análisis de la variable concentración/dispersión del Poder Político Municipal

Cómo se ha descrito anteriormente, tanto la fragmentación del sistema de partidos a escala de los concejos municipales, asociado al contingente municipal del alcalde, sumado a la congruencia/incongruencia política entre los alcaldes e intendentes, configuran la trama de dispersión o concentración del poder político municipal.

A los efectos de hallar una medida de síntesis de la concentración/dispersión del poder político municipal, se propone una tipología que surge de la combinación de ambas variables:

1. Fragmentación del sistema de partidos municipal.
2. Congruencia/incongruencia partidaria entre alcalde e intendente.

Habrà mayor dispersión del poder allí donde exista mayor fragmentación del sistema de partidos municipal y también incongruencia entre los partidos gobernantes del segundo y tercer nivel de gobierno. A la inversa, habrá mayor concentración del poder en los municipios cuya fragmentación sea menor y además exista congruencia partidaria entre el partido político del alcalde y el intendente departamental.

A los efectos de la categorización de la tipología, se proponen cinco escalas de concentración/dispersión del poder político municipal, de acuerdo con el efecto esperado que produce la combinación de las dos variables consideradas (ver Figura 2).

### Figura 2.

Tipología de concentración del poder municipal

		Congruencia partidaria alcalde/ intendente	
		Incongruencia	Congruencia
Fragmentación	Monopartidista.	9	10
	Predominante.	7	8
	Bipartidista.	5	6
	Multipartidista mayoritario.	3	4
	Multipartidista minoritario.	1	2

Fuente: elaboración propia.

De la combinación entre ambas dimensiones surgen 10 celdas que representan valores mutuamente excluyentes. Las mismas se pueden ordenar desde un mínimo de concentración del poder político municipal, equivalente al máximo de dispersión del poder (celda 1), al máximo de concentración equivalente al mínimo de dispersión (celda 10). Sin embargo, las dinámicas políticas a la que dan lugar estas configuraciones según fragmentación partidaria en el CM y congruencia/incongruencia entre alcalde e intendente parecerían más bien ordinales. De este modo, no solamente se simplifica la tipología, sino que también asume mayor utilidad a la hora de ilustrar mejor el fenómeno de la concentración/ dispersión del poder político municipal (ver Cuadro 6).

*Concentración del poder municipal alta (celdas 8 y 10).* Son municipios cuyos alcaldes poseen 4 a 5 miembros en el CM, en contextos de fragmentación del sistema predominante o monopartidario, y además hay congruencia con el partido del intendente. Desde el punto de vista político cuentan con una elevada concentración del poder, puesto que el papel de la oposición es irrelevante.

*Concentración del poder municipal media-alta (celdas 7 y 9).* Son municipios cuyos sistemas de partidos son predominantes o monopartidarios, pero no hay congruencia con el partido del intendente. Si bien a nivel del CM hay una alta concentración, el intendente puede limitar al concejo, por lo que se produce un contrapeso al poder local derivado de la incongruencia partidaria del intendente. En este escenario, aun teniendo mayorías propias, el alcalde se ve obligado a negociar con el intendente.

*Concentración del poder municipal media (celdas 6 y 4).* Son municipios bipartidistas o multipartidistas donde el alcalde cuenta con la mayoría en el concejo municipal y además hay congruencia con el partido del intendente. A diferencia de los de alta y media-alta concentración, la oposición está presente en el CM y puede articular un rol más protagónico en su papel de oposición, ya sea a través de un partido o de dos partidos.

*Concentración del poder municipal media-baja (celdas 3 y 5).* Son municipios bipartidistas o multipartidistas donde el alcalde cuenta con la mayoría en el concejo municipal pero no hay congruencia partidaria con el intendente, lo que supone un mayor nivel de dispersión del poder en relación con el escenario anterior. En estos casos la oposición en el concejo puede articular posiciones con el intendente debilitando el poder mayoritario del alcalde. Es por tanto un escenario de mayor dispersión del poder político local, donde

la oposición puede jugar un rol relevante y hay mayores incentivos para que el alcalde negocie con la oposición.

*Concentración del poder político municipal baja (celdas 1 y 2).* En ambos casos el alcalde está en minoría. En este caso el papel de la congruencia con el intendente es menor en la medida que existe una mayor presencia de la oposición en el concejo. En este sentido, los costos de los intendentes para imponer condiciones a través de los alcaldes minoritarios en el concejo son mayores, puestos que los alcaldes no pueden asegurar el alineamiento del CM. En los casos donde además hay incongruencia, el alcalde se encuentra en la máxima necesidad de negociar.

### Cuadro 6.

Concentración del poder municipal (Total 2010 y 2015)

		Congruencia partidaria alcalde/ intendente	
		Incongruencia	Congruencia
Fragmentación	Monopartidista y Predominante.	Media-alta 4 % (8)	Alta 33 % (66)
	Bipartidista y Multipartidista mayoritario.	Media-baja 18 % (36)	Media 32 % (64)
	Multipartidista minoritario.	Baja 13 % (27)	

Fuente: elaboración propia. N=201 (89 municipios de 2010 más 112 de 2015). N entre paréntesis.

De acuerdo con la tabla precedente, la mayor parte de los municipios tiene una alta concentración del poder (33 %). El 32 % tiene una concentración media, el 4 % media-alta, el 18 % media baja, y el 13 % baja concentración. Quiere decir que el 69 % tiene una concentración de media a alta del poder político. Solo el 31 % muestra una mayor dispersión del poder municipal. Esto de por sí muestra que para todo el período hay un predominio de la concentración por sobre la dispersión del poder político en los municipios. En este sentido, la descentralización política no parecería haber generado dispersión del poder; en todo caso, podría haberla aumentado o inclusive propiciarla.

Si se observa cómo ha evolucionado el fenómeno entre 2010 y 2015 entonces se aprecia que los municipios de baja concentración del poder disminuyen, pero también lo hacen los de alta concentración, y lo que se produce es un aumento de los municipios de mediana concentración del poder (ver Cuadro 6). Esto podría indicar que el diseño institucional actual estaría “normalizando” tipos de fragmentación bipartidista (en consonancia con lo observado en el nivel departamental) simultáneamente al predominio de escenarios de congruencia partidaria entre alcaldes e intendentes.

### **Cuadro 7.**

Evolución de la concentración del poder político municipal entre 2010 y 2015

Concentración del poder político municipal	2010	2015	Variación (%)
Alto.	36,0 % (32)	30,4 % (34)	-5,6
Medio-alto.	3,4 % (3)	4,5 % (5)	1,1
Medio.	25,8 % (23)	36,6 % (41)	10,8
Medio-bajo.	13,5 % (12)	21,4 % (24)	7,9
Bajo.	21,3 % (19)	7,1 % (8)	-14,2
Total	100,0 % (89)	100,0 % (112)	

Fuente: elaboración propia.

### **El Uruguay en perspectiva comparada**

Ante la presunción de que el proceso de descentralización en Uruguay tendería hacia una concentración del poder político municipal, cabe prestar atención a la experiencia de algunos países unitarios de la región. En particular, en este breve apartado se analizará el caso chileno como contrapunto del caso uruguayo para explorar posibles alternativas de cambio sobre el diseño institucional que tiendan a una mayor dispersión del poder político a nivel municipal.

El caso de Chile muestra una marcada dispersión del poder político a nivel municipal en términos formales. En el momento del acceso, no solo que los alcaldes suelen estar en minoría, sino que la incorporación de partidos efectivos

es notoriamente mayor. Esto es posible gracias el sistema electoral que establece la representación proporcional para la elección de los concejales como también la desvinculación entre la elección del concejo y los alcaldes, ausente en el sistema electoral uruguayo. Este diseño ha hecho posible también la existencia de partidos regionales y locales que aspiran a la representación de intereses distritales, no siempre alineados con agendas nacionales. Aunque el sistema de partidos chileno se ha configurado en dos grandes bloques desde la reapertura democrática, no obstante, en términos formales, el acceso de los partidos a nivel local ha configurado un esquema plural en términos generales, sin que ello suponga la inexistencia de enclaves de mayor concentración del poder (Bunker y Navia, 2010).

Otros dispositivos del sistema chileno de descentralización tienen que ver con una mayor atribución y poder institucional reservado para los municipios, lo que en principio los dota de mayor autonomía y limita el poder discrecional de las autoridades regionales y nacionales. Un aspecto clave es la personería jurídica de los municipios chilenos, sumado a la posibilidad de fijar y recaudar impuestos, todos atributos ausentes en el caso de los municipios uruguayos.

Desde el punto de vista político, los municipios chilenos prevén la posibilidad de candidaturas independientes por fuera de los partidos políticos establecidos, tanto a nivel de alcaldes como de concejales. Si bien, *a priori*, este es un instituto que podría considerarse como negativo para la consolidación de los partidos políticos, también es cierto que favorece la dispersión del poder en el entendido que limita el poder burocrático de los partidos, generando nuevos canales de participación y representación política a nivel local.

Otro aspecto distintivo y diferencial con respecto al diseño uruguayo es la presencia de una mayor magnitud de la circunscripción además de su variabilidad, que establece un mínimo de 6 bancas para los concejos municipales de hasta setenta y cinco mil habitantes, 8 para quienes están entre setenta y cinco y cien mil, y 10 para las comunas que superan los cien mil habitantes. Esta mayor magnitud de la circunscripción favorece la entrada de partidos menores y en general una mayor fragmentación, y, por tanto, favorece la dispersión del poder político en las comunas, siempre hablando en términos formales y ex ante, previo al ejercicio del gobierno.

Sin embargo, la experiencia chilena muestra un dilema recurrente en Latinoamérica que es el desbalance en favor de los ejecutivos; “[...] Chile ha evolucionado hacia un sistema de gobierno local *presidencial*, en el que los

patrones de comportamiento observados en la política nacional tienden a reproducirse también en la democracia local [...]” (Bunker y Navia, 2010, p. 244). De acuerdo con los autores, en la práctica, los concejos municipales no son un contrapeso fuerte de los alcaldes, quienes cuentan con una gran discrecionalidad para tomar decisiones, similar a lo observado para el caso de los gobiernos departamentales en Uruguay. Este desbalance observado desde el punto de vista institucional ha dado lugar al llamado “presidencialismo comunal” para referirse al caso chileno de descentralización (Bunker y Navia, 2010).

Otro aspecto problemático del modelo chileno ha sido la relación de las comunas con las regiones, y, sobre todo, las derivaciones del carácter no electivo de los gobiernos regionales, lo que históricamente limitó la autonomía política subnacional a manos de la discrecionalidad del Ejecutivo Nacional (Valenzuela *et al.*, 2015). No obstante, este aspecto evoluciona hacia una mayor democratización de las regiones desde 2013 en adelante y la elección directa de los gobernadores a partir de 2020 (Montecinos, 2019).

## Cuadro 8.

Panorama comparativo entre regímenes municipales de Chile y Uruguay (2019)

Dimensiones	Uruguay	Chile
Sistema de gobierno.	Colegiado.	Presidencial.
Órganos de gobierno.	Concejo Municipal.	Alcalde y Asamblea Municipal.
Sistema de elección del alcalde.	Mayoría relativa.	Mayoría relativa.
¿Admite candidatos independientes?	No.	Sí.
Sistema de elección de concejales.	Representación proporcional.	Representación proporcional.
Magnitud de la circunscripción.	Pequeña (5).	Variable según población (6, 8 y 10).
¿Voto cruzado a alcalde y concejales?	No.	Sí.
¿Vinculación con elección de nivel superior (regional)?	Sí, elecciones simultáneas sin voto cruzado.	No.
Autonomía administrativa y fiscal.	Baja.	Alta.

Fuente: elaboración propia.

## **A modo de conclusión**

El presente capítulo busca contribuir a los estudios sobre el funcionamiento de los municipios en Uruguay. En particular, se analizó la concentración/dispersión del poder político en los concejos municipales. Se considera una línea de estudios relevante en el entendido que la descentralización en Uruguay asociada al proceso de municipalización, busca una mayor participación de la ciudadanía, una mejor representación de los intereses y en definitiva una mejora de los servicios públicos orientados a los ciudadanos. Para que ello suceda, la concentración del poder político municipal entendido como la concentración del poder en pocas manos, puede ser una de las variables claves del proceso de la descentralización. Esto es así porque si el proceso en marcha no logra dispersar el poder, y, por el contrario, lo concentra aún más, entonces limitaría sus principales fundamentos y cometidos.

En este capítulo se presentó un modelo analítico basado en dos variables fundamentales: i) la fragmentación partidaria en el concejo municipal y ii) la congruencia/incongruencia partidaria entre el alcalde y el intendente departamental. La primera variable es una típica variable de dispersión del poder, analizada en este caso a nivel del número efectivo de partidos en el concejo municipal, como indicador de fragmentación partidaria. La segunda ha sido incluida por la característica que asume el diseño institucional de los municipios en Uruguay, puesto que están incluidos dentro del gobierno departamental. Eso hace que se encuentren legalmente subordinados al gobierno departamental desde el punto de vista funcional y fiscal.

Como primeras conclusiones, considerados ambos períodos conjuntamente (2010 y 2015), se observa un predominio de los municipios de concentración del poder media a alta (69 %). Solamente el 13 % de los municipios cuentan con una concentración del poder baja. Si se observa la evolución del indicador entre 2010 y 2015, entonces se aprecia un aumento de los municipios de concentración media en simultáneo a un importante descenso de los de baja concentración (-14,2 %). Por lo tanto, hasta el momento, el proceso de descentralización en Uruguay estaría pautado por una tendencia mayoritaria hacia municipios de media y alta concentración del poder político municipal. En este sentido, las elecciones de 2020 habrían incrementado el proceso de

concentración del poder político municipal, de la mano de un aumento de los formatos predominantes y monopartidarios como también de la congruencia partidaria entre alcaldes e intendentes.<sup>9</sup>

Por último, cotejando el caso uruguayo con la experiencia chilena, pueden extraerse algunas alternativas del diseño institucional que podrían generar *a priori* una mayor dispersión del poder político municipal. Entre posibles alternativas, hay cambios a nivel del sistema de gobierno y marco competencial, por un lado, y sistema electoral por otro. En la primera dimensión, ampliar el marco de acción y relevancia de los municipios, por ejemplo, otorgando la personería jurídica y ampliando sus capacidades fiscales, hoy inexistentes. Esto generaría una menor dependencia del segundo nivel de gobierno. En cuanto a reformas electorales, considerar la ampliación del número de concejales para favorecer la entrada de partidos chicos; introducir el voto cruzado para limitar el efecto arrastre de la elección departamental y por tanto atenuar el predominio del intendente; y separar la elección del alcalde de la de los concejales. En este sentido, el carácter colegiado de concejo municipal puede ser una ventaja del municipio uruguayo para evitar el problema del “presidencialismo comunal” observado en Chile. No obstante, para evitar el problema de la concentración del poder en manos del alcalde, deberían modificarse otras características del régimen municipal que tiendan a una mayor profesionalización de los concejales y del sistema subnacional de gobierno en general, incluido el nivel departamental.

## **Referencias**

- Bunker, K. y Navia, P. (2010). Democracia comunal en Chile, 1992-2008. *Política y Gobierno*, xvii, (2), 243-278.
- Buquet, D., Cardarello, A. y Schmidt, N. (2018). *Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional*. Serie | Descentralización y desarrollo territorial. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

---

9. El 59 % de los municipios en 2020 arrojan un formato predominante o monopartidario, mientras que el 86 % son casos de congruencia entre alcaldes e intendentes.

- Buquet, D. y Garcé, A. (2018). *Gobierno municipal y régimen colegiado. Debate teórico, antecedentes históricos y alternativas de reforma*. Serie| Descentralización y desarrollo territorial. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Buquet, D. y Piñeiro, R. (2014). La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay. *Revista Debates*, 8(1), 127-148.
- Buquet, D. y Piñeiro, R. (2016). Elecciones subnacionales en Uruguay y la “ley de Duverger”. En A. Garcé y N. Johnson (Coord.), *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014/2015* (pp. 197-216). Fin de Siglo-ICP.
- Cardarello, A. y Freigedo, M. (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. Número Temático: Elecciones Subnacionales en América Latina*, 25(01), 157-181.
- Cardarello, A., Freigedo, M. y Cisneros, I. (2016). No tan fuerte, pero muy cerca. Las elecciones departamentales y el ciclo electoral. En A. Garcé y N. Johnson (Coord.), *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014/15* (pp. 299-320). Fin de Siglo-ICP.
- Cardarello, A., Freigedo, M. y Rodríguez, J. R. (2016). El mapa político-electoral de las elecciones municipales. En A. Garcé y N. Johnson (Coord.), *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014/15*. Fin de Siglo-ICP.
- Carrión, F. (2004). La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, (8), 19-33.
- Chasquetti, D. (2001). *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*. CLACSO.
- Chasquetti, D., Freigedo, M. y González, J. (2018). *Propuesta de municipalización total y alternativas para la creación de municipios*. Serie| Descentralización y desarrollo territorial. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Došek, T. (2014). Sistema de partidos multinivel en Uruguay (1984-2010): Desafío del Frente Amplio y adaptación de los partidos tradicionales en un escenario congruente. En F. Freidenberg y J. Suárez-Cao (Eds.), *Territorio y Poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 291-338). Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American political science review*, 99(3), 327-346.

- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica, serie Gestión pública. Nro. 12. ILPES-CEPAL. Santiago de Chile, 11-42.
- Freidenberg, F. y Suárez-Cao, J. (2014). Sistemas de partidos multinivel en América Latina: una nueva tipología de partidos y sistema de partidos. En F. Freidenberg y J. Suárez-Cao (Eds.), *Territorio y Poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina* (pp. 2-44). Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca.
- Jordana, J. (2001). Equilibrios institucionales y mecanismos de coordinación. En *Relaciones intergubernamentales en América Latina: una perspectiva institucional*. Documento de trabajo (pp. 25-59). Proyecto conjunto INDES-Unión Europea. Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE. BID. Washington DC. 25-59.
- Koolhaas, M., y Rodríguez, J. R. (30 y 31 de octubre de 2006). *Estrategias de conformación de gabinetes en las nuevas intendencias de izquierda*. En el Primer Congreso de Ciencia Política de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política (AUCIP), Montevideo.
- Lanzaro, J. (1998). Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista. En *Revista Mexicana de Sociología*, 60(2), 187-215.
- Lanzaro, J. (2017). Frente Amplio: predominio político e implantación ideológica en una democracia plural y competitiva. En A. Garcé y N. Johnson (Coord), *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014/2015* (pp. 167.195). Fin de Siglo-ICP. Montevideo.
- Ley N° 19272 (2014). Ley de descentralización y participación ciudadana. En <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014>
- López, S. (2007). ¿Cuán “locales” son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(01), 73.101.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Eure* (Santiago), 31(93), 73-88.
- Montecinos, E. (2019). *Reformas al centralismo chileno y modelo de relaciones intergubernamentales en Chile: implicancias en la gestión de políticas públicas subnacionales*. CLAD. Mimeo.
- Moraes, J. A. (1997). Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (10), 47-78.

- Moreira, C. y Veneziano, A. (1996). *Relaciones entre Gobierno Nacional y Gobierno Departamental: el caso de Montevideo (1990-1991)*. Documento de Trabajo N° 7. Departamento de Ciencia Política. FCS.
- Oszlak, O. y Serafinoff, V. (2010). Diseño institucional y descentralización territorial. Serie documentos de trabajo Nro. 9. Programa Uruguay Integra (pp. 1 -15).
- Programa Uruguay Integra. (2015). *Indicadores de cohesión territorial en Uruguay. Disparidades, institucionalidad y capital social*. Dirección de Descentralización e Inversión Pública- Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Rodríguez, J. y Vairo, D. (2016). Elecciones presidenciales 2014 en Uruguay: el triunfo de Vázquez en perspectiva comparada. En A. Garcé y N. Johnson (Coord), *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014/2015* (pp. 45-72). Fin de Siglo-ICP.
- Valenzuela, E., Presacco, F., Cienfuegos, I. y Penaglia, F. (2015). Pilares necesarios para una descentralización autónoma sin cooptación del poder central: reflexiones para el proceso descentralizador chileno. *Revista de Administración Pública*, 49(5), 1083-1106.



# **03**

## **Historia de una frustración: las elecciones de revocatoria del mandato en América Latina**

---

**Yanina Welp**

Albert Hirschman Centre for Democracy | [yanina.welp@graduateinstitute.ch](mailto:yanina.welp@graduateinstitute.ch)

La revocatoria del mandato es un mecanismo de control que permite destituir a una autoridad antes de que culmine el período para el que fue electa. Opera como un mecanismo de *accountability*, vertical cuando es activada por la ciudadanía, y como una combinación de ambos, vertical y horizontal, cuando la activa el legislativo, ya que si este acuerda la destitución, para proceder la misma requiere de la ratificación ciudadana en un voto popular.

La revocatoria se inscribe en una tradición de pensamiento marxista en la que la autoridad se considera delegada y sujeta a la remoción permanente, pero se ha incorporado al modelo de “democracia burguesa” (Whitehead, 2018), que establece unos procedimientos específicos y delimitados para su ejercicio, en el marco de las democracias representativas. La variedad de diseños institucionales observada da cuenta de tensiones en su aplicación. Por ejemplo, estas emergen al analizar las razones requeridas para solicitar una revocatoria: por un lado, puede ser activada como derecho político (“el pueblo da y el pueblo quita”) y entonces no requerir razones o no demandar su justificación documentada (así funcionó en Perú hasta 2013), o puede demandar argumentos probados (Ecuador desde 2011). El principal riesgo del primer modelo es habilitar un uso arbitrario, mientras se diluye su potencial para el rendimiento de cuentas. En su versión alternativa, el principal riesgo de solicitar argumentos y sus justificantes o pruebas es que difumina los límites de un derecho político, convirtiéndolo en su ejercicio en algo semejante a un procedimiento judicial, pero controlado por un cuerpo administrativo. Concretamente, si se alega que el alcalde o alcaldesa no cumple con su programa hay que demostrarlo, y demostrarlo implica presentar pruebas. Cuando el mandato aún no ha concluido y en escenarios en que la dinámica de campañas invita a lanzar promesas y la realidad dificulta su cumplimiento, hacerlo es, cuanto menos, complejo<sup>1</sup>. A esa complejidad se suma la controversia de atribuir al organismo electoral (normalmente el encargado de analizar estas pruebas) competencias para juzgar las evidencias presentadas y establecer un primer *juicio* sobre

---

1. El acuerdo de “metas de gobierno” entre el gobierno y la sociedad civil permite procedimientos alternativos de gestión gubernamental. En casos como el colombiano, una vez la autoridad es electa tiene ocasión de revisar su programa y registrarlo dejando unos parámetros para la evaluación.

el desempeño de la autoridad. Aún más difícil de justificar es la activación de revocatorias frente a hechos de corrupción que deberían ser juzgados por el Poder Judicial.

La regulación de instituciones de participación y control en manos de la ciudadanía ha generado una extensa agenda de investigación en las últimas décadas. Las constituciones de Brasil (1988, no incluyó la revocatoria) y Colombia (1991, sí incorporó la revocatoria) fueron pioneras impulsando diversos mecanismos participativos para la definición de los asuntos públicos, con despliegue no exclusivo pero mayoritario en el ámbito local (Cameron *et al.*, 2012, Zarembeg *et al.*, 2017, Lissidini *et al.*, 2014). Entre estos, la revocatoria del mandato ha generado una corriente de estudios incipiente<sup>2</sup>. México ha sido el último país de la región en incorporarla a nivel nacional. El mecanismo fue aprobado por el Congreso en noviembre de 2019. Sin embargo, la revocatoria lleva muchos años presente en la agenda subnacional donde siete estados la regulan y otros tres la han eliminado tras resoluciones judiciales declarando su inconstitucionalidad<sup>3</sup>.

En paralelo al avance de los estudios y de la regulación de revocatorias, y con escasa conexión, ha proliferado la investigación de la competencia electoral en elecciones convencionales de representantes en el nivel subnacional.<sup>4</sup> La erosión del sistema de partidos, especialmente evidente en casos como el peruano; la proliferación de candidaturas independientes y nuevas organizaciones políticas de carácter movimientista; y las consecuencias de estos hechos sobre las características de la competencia en el nivel local y entre niveles de gobierno permite suponer que la revocatoria podría inscribirse como un instrumento más en la disputa partidaria. Así, los estudios de Perú (Tuesta, 2014; Welp, 2016) y Colombia (Welp & Milanese, 2018; Franco, 2014; Uribe, 2016) sugieren que los principales

---

2. Entre otros, véase Tuesta Soldevilla 2014, Kornblith 2014, Arques 2014, Welp 2016, Welp y Milanese 2018, Verdugo Silva 2014, Castellanos 2014, Uribe 2016, Eberdhart 2019, Limón 2016.

3. Para más detalles ver Gáfico 1. Hubo regulación en Yucatán, Chihuahua y Morelos pero los primeros intentos de activación en ambos estados condujeron a la intervención de la Corte Nacional de Justicia que declaró ilegal la revocatoria, lo que condujo a su eliminación de la constitución del estado (Limón 2016).

4. Entre otros, véase Freidenberg y Suárez Cao 2014; Milanese, Abadía y Manfredi 2016; Cruz 2014, Došek 2015.

activadores de revocatorias de mandato son los mismos partidos o líderes políticos que han perdido en las últimas elecciones.

El objetivo de este capítulo es explicar por qué (no) se activa la revocatoria y por qué hay tan pocos procesos electorales derivados de los intentos de promoverla. Dada la diversidad de datos y contextos —y la escasa literatura previa—, el estudio se plantea como exploratorio. El capítulo se estructura de la siguiente manera: a continuación, se presenta la difusión institucional y ejercicios de revocatoria en el nivel subnacional latinoamericano; luego se resumen las causas explicativas de la mayor o menor frecuencia de activaciones. Seguidamente se analizan los procesos registrados entre 2013 y 2019. Para cerrar, se plantean unas conclusiones.

## **La revocatoria del mandato en el nivel subnacional latinoamericano**

Diez países de América Latina regulan la revocatoria de mandato, con Argentina haciéndolo solo a nivel subnacional. La expansión acelera su ritmo desde la década del noventa, cuando comienzan a sumarse más países y los estados mexicanos (ver Figura 1).

Argentina, como país federal, permite a sus provincias dictarse sus propias constituciones. La revocatoria de mandato fue introducida en el ejercicio de estas competencias<sup>5</sup>. Aquí los mecanismos de democracia directa fueron desarrollados mucho antes que en el nivel nacional, donde recién fueron incluidos en 1994 y de forma mucho más limitada que la desplegada a nivel provincial. La expansión del mecanismo desde el nivel subnacional también se observa en México, aunque en este caso la revocatoria fue recientemente incluida en la Constitución federal, en 2019. A pesar de la difusión institucional, tanto en Argentina como en México las prácticas son escasas.

---

5. Regulan la revocatoria del mandato: Chaco (1957), Chubut (1994), Córdoba (1923, 1987), Corrientes (1960), La Rioja (1986), R-ío Negro (1988), Santiago del Estero y Tierra del Fuego (1991); otras provincias que la incluyen para sus municipios han sido Entre Ríos (1933, pero eliminada en constituciones posteriores), Neuquén (1957), Misiones (1958), San Juan (1986), San Luis (1987). También la regula la Ciudad de Buenos Aires (1996). (Arques 2014).



La variedad de diseños se hace evidente tanto en lo que refiere a las autoridades que pueden ser revocadas (ver Tabla 1) como en el procedimiento de activación (ver Tabla 2). La revocatoria es calificada como *directa* (también “desde abajo” o *bottom-up*) cuando la ciudadanía la activa a través de la recolección de firmas y otros requisitos estipulados por la ley; y es calificada como *indirecta* (“desde arriba” o *top-down*) cuando la activación la hace otro cuerpo político, comúnmente el concejo deliberante contra el ejecutivo, que tras tomar la decisión de remover la autoridad requiere del aval popular para completar el proceso. En la región, con contadas excepciones –Costa Rica y algunas provincias argentinas– la revocatoria directa es predominante.

**Tabla 1.**

Regulación, intentos y elecciones de revocatoria de mandato

País	Tipo	Año de introducción	Autoridades
Argentina	Directa e indirecta.	1923-1996 (varias provincias)	Autoridades ejecutivas y legislativas en el nivel subnacional.
Bolivia	Directa.	2009	Todas las autoridades electas.
Colombia	Directa.	1991	Autoridades ejecutivas en el nivel subnacional.
Costa Rica	Indirecta.	1998	Autoridades ejecutivas.
Cuba	Directa.	1940 y 1976	Todas las autoridades electas.
Ecuador	Directa.	1998 y 2008	Todas las autoridades electas.
México	Directa.	1938 a 2019 (varios estados)	Autoridades ejecutivos y legislativas en el nivel subnacional y nacional.
Panamá	Indirecta.	2004	Autoridades legislativas.
Perú	Directa.	1993	Autoridades ejecutivas y legislativas en el nivel subnacional.
Venezuela	Directa.	1999	Todas las autoridades electas.

Fuente: elaboración propia basada en una adaptación de la tabla presentada en Welp y Milanese, 2018, p. 1382.

La mayoría de los países incluyen la revocatoria directa (activada por recolección de firmas) pero Costa Rica y Panamá desarrollan la indirecta, en que es el legislativo el que inicia el procedimiento y la remoción solo procede si es validada por el voto popular. El de Panamá es un mecanismo atípico ya que está regulado para el uso intrapartidario, con la intención de otorgar al partido el control de las bancas cuando representantes electos quieren cambiar de grupo parlamentario o llevarse su escaño a otro partido (como en todas las definiciones de revocatoria, lleva implícita una concepción de las fuentes de la representación y legitimidad, que en este caso atribuye el escaño al partido y no a la persona electa).

**Tabla 2.**

La regulación de la revocatoria en una selección de casos

Pais/ Estado	Razones	Período de activación	Firmas	Tiempo para reunir las firmas	Si la autoridad es revocada
Bolivia	Derecho politico.	Mitad del mandato, antes del último año.	25.% (N/D/R) 30 % (M)	90 días.	Nuevas elecciones siempre y cuando no se haya cumplido la mitad del mandato.
Ecuador 1998	Corrupción; Voto programático.	Por corrupción, en cualquier momento.	30 %	---	Asumen lo/as suplentes.
Ecuador 2008	Derecho politico.	Después del primer año, antes del último.	10%	60 a 180 días.	Asumen lo/as suplentes.
Ecuador desde 2011	Voto programático.	Después del primer año, antes del último.	Desde 25 %	60 a 180 días.	Asumen lo/as suplentes.
Perú (hasta 2013)	Derecho politico.	Después del primer año, antes del último.	25 % pero hasta un máximo de 400,000.	Ilimitado (dentro del período).	De revocar más de $\frac{1}{3}$ se convocan nuevas elecciones, si no asumen los suplentes.
Venezuela	Derecho politico.	Mitad del mandato, antes del último año.	20 %	3 días.	Dependiendo del momento, nuevas elecciones o asumen los suplentes.

Nota: N = Nacional / D = Departamental / R = Regional / M = Municipal

Fuente: basado en Ascarrunz y Welp 2019.  
(1 5,000 votantes registrados) a 10 % en + 300,000 votantes

Cuba es otro caso atípico ya que todas las autoridades directamente electas pueden ser revocadas, lo que implica que solo pueden ser revocados los delegados de base (véase Guzmán 2014). En octubre de 2020 en el país se aprobó una nueva legislación –para adaptar la normativa a la nueva Constitución– que amplía en teoría el alcance de la revocatoria pero también contradice su propia definición, ya que hay figuras que pueden ser removidas pero sin ninguna intervención del voto popular.

Además del número de firmas y las razones, que facilitan la activación en caso de ser baja y no requerir argumentaciones específicas, la convocatoria de nuevas elecciones juega un papel clave generando incentivos.

## Estado del arte

La investigación sobre la revocatoria del mandato, en auge no solo en América Latina,<sup>6</sup> muestra que el mecanismo se ha convertido en un instrumento más en la disputa política. Idealmente, se espera que funcione como un mecanismo de *accountability* vertical, otorgando a la ciudadanía una válvula de seguridad a activar en situaciones consideradas excepcionalmente inadmisibles. En ese sentido, se espera que la revocatoria se active poco y solo en casos extremos. Sin embargo, instituciones como esta quedan a disposición de diversos actores que podrían recurrir a ella *estratégicamente*. Así, se ha distinguido entre una función primaria y una secundaria de la revocatoria que estaría determinada por la disponibilidad de otros mecanismos de intervención (Serdült & Welp, 2017).

La revocatoria operaría como un mecanismo de rendimiento de cuentas *primario* cuando se dirige a la autoridad y uno *secundario* cuando lo que en realidad está en cuestión es una política rechazada por el grupo que inicia la solicitud. Japón ilustraría esta segunda opción, mientras la primera se ejemplificaría en convocatorias puntuales. Esto ocurriría en Japón debido a que las iniciativas ciudadanas requieren de un mayor porcentaje de firmas y son consultivas, mientras las revocatorias son vinculantes (Okamoto & Serdült, 2020). La expe-

---

6. A los trabajos citados en la nota al pie 2 se agregan los estudios de Alemania (Geissel & Jung, 2018), Moldovia (Misoiu 2019), Japón (Okamoto & Serdült 2020), Polonia (Piaseki 2011), Estados Unidos (Spivak, 2004; Bowler 2004, Qvortrup 2011), Suiza (Serdült 2015) y globales (Whitehead 2018, Serdült y Welp 2017).

riencia de la ciudad de Duisburg (2012) en Alemania ilustra el uso excepcional del mecanismo para canalizar el descontento de la ciudadanía en situaciones de crisis extremas, escándalos de corrupción o incidentes con consecuencias que sensibilizan al electorado (véase Serdült y Welp 2017). Sin embargo, alejándose de su función primaria como instrumento de *accountability*, la revocatoria podría ser también incorporada a la disputa político partidaria e incluso institucional.

Al momento de explicar la frecuencia de activación se han ofrecido tres conjuntos de variables que, en ocasiones, pueden aparecer interrelacionadas: variables actitudinales, es decir, el descontento de la ciudadanía (Qvortrup, 2011; Bowler, 2004; Serdült, 2015), que vendría a canalizar institucionalmente la repetida consigna del “que se vayan todos”; variables institucionales, es decir, la facilidad de activación (Geissel & Jung, 2018; Welp 2016); y variables centradas en los actores, particularmente motivaciones partidistas (Welp & Milanese, 2018; Tuesta, 2014). Una cuarta variable refiere al rol de los organismos de gestión electoral que permiten o previenen intentos de activación, en una tarea condicionada por la ley y el nivel de autonomía de la institución. Los argumentos se resumen a continuación.

## Descontento de la ciudadanía

Se considera que el referendo revocatorio ofrece una “válvula de seguridad” para resolver los problemas de la representación política (por ejemplo, la desconfianza en las autoridades electas y la falta de responsabilidad). Se espera, entonces, que su activación sea excepcional, ocurriendo solo en contextos de profunda insatisfacción con el desempeño de un gobierno o una alta polarización en la que un grupo de ciudadanos tendría incentivos suficientes para participar en un proceso de recolección de firmas (Whitehead, 2018).

Sin embargo, lejos de ser excepcional, en algunas circunstancias, la evidencia empírica sugiere que la revocatoria puede convertirse en una práctica relativamente común (como en Perú entre 1997 y 2013; véase Welp 2016). Si no es excepcional, podría considerarse el efecto de difusión, entendido como la expansión de una práctica dentro de un sistema social o político a través de la comunicación u otras formas (sea por aprendizaje, copia o “contagio”) (véase Smith y Tolbert 2004). Aun así, queda abierta la pregunta de por qué no se activa en un contexto

de alto nivel de descontento ciudadano, que remite a la capacidad de agencia, lo que invita a pensar otras variables o factores condicionantes.

## Facilidad de activación

El número de firmas y el tiempo para reunir las, las razones legalmente requeridas para iniciar un proceso de revocatoria o las acciones a tomar si se elimina la autoridad son componentes claves del diseño institucional del mecanismo. Por ejemplo, el número relativamente bajo de firmas y que no se requieran razones o argumentos justificados (esto ocurre cuando la revocatoria se activa como derecho político) como en California y como fue regulado en Perú hasta 2013 explica por qué el mecanismo se ha activado con tanta frecuencia allí (Serdült & Welp, 2017). Por el contrario, el requisito de un elevado número de firmas desalentó el uso de esta herramienta en Colombia hasta 2015.

En su estudio de los *Länder* alemanes, Geissel y Jung (2018) confirman que cuando los requisitos institucionales son bajos (menos firmas, más tiempo para obtenerlas, etc.) se fomenta el uso frecuente de la revocatoria. Sin embargo, también otras condiciones políticas, como los largos períodos de mandato de los alcaldes y el raro uso de instrumentos democráticos directos que se unen con la baja satisfacción con la democracia para explicar una tasa de activación más frecuente, incluso si los requisitos no son tan bajos.

## Motivaciones partidistas

Un tercer conjunto de explicaciones —central para este capítulo— se basa en los incentivos otorgados a los actores políticos. De acuerdo con este argumento, los partidos nuevos o más pequeños pueden usar la revocación para ganar visibilidad, mientras que los partidos más grandes pueden ver el uso del mecanismo como una oportunidad para desafiar al partido en el poder, particularmente en el contexto de incertidumbre con respecto a su propia supervivencia como organización (Tuesta, 2014; Welp, 2016). Así, en escenarios de baja institucionalización de los partidos políticos, cabría esperar una mayor frecuencia de uso impulsada por los mismos partidos. Pero incluso en estos casos, se requiere

un nivel de apoyo ciudadano para recopilar las firmas necesarias, así como para tener éxito en la destitución de una autoridad.

## El rol del organismo de gestión electoral

La revocación se introduce normalmente en sistemas altamente regulados. Su supervisión e implementación se basa en leyes aplicadas por instituciones específicas. Entonces, las competencias otorgadas a la agencia de gestión electoral por ley junto con su nivel de autonomía (entendidas como la medida en que se aplican las leyes y regulaciones sin intervención política (Brinks, 2012)) podrían tener una fuerte influencia en la prevención o la autorización de las activaciones (Welp & Castellanos, 2019).

En otras palabras, un organismo electoral podría ser responsable de los aspectos administrativos y técnicos de la supervisión y validación de una solicitud de revocatoria, pero también podría ser responsable del juicio político y la interpretación neutral o interesada de los hechos. Por ejemplo, cuando un organismo electoral debe demostrar y evaluar la razón para buscar la revocatoria de una autoridad, la independencia de este organismo se vuelve crucial para habilitar o prevenir estos esfuerzos. En situaciones extremas, el organismo electoral se convertiría en un instrumento del ejecutivo en la aplicación de la revocación contra los “enemigos” políticos y la prevención de esta aplicación contra los aliados. Este ejemplo lo ofrece el intento de activar la retirada contra el presidente Nicolás Maduro en Venezuela en 2016, sistemáticamente bloqueado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) (Welp & Castellanos, 2020).

## Análisis

### ¿Por qué se activa la revocatoria del mandato en América Latina?

Como señalábamos arriba, se han identificado variables referidas al descontento ciudadano, la facilidad de activación, el uso político-partidario y el rol de los organismos electorales.

El análisis del caso ecuatoriano permite hilar fino observando cómo influyen los diseños institucionales impulsando intentos de activaciones y elecciones de revocatoria. La revocatoria se reguló en Ecuador por primera vez con la Constitución de 1998 (Castellanos & Welp, 2020). En aquel momento, pese a que el cambio constitucional había sido originado en la interrupción de un gobierno por protestas sociales y se había reconducido a partir de un referéndum convocado por el presidente interino, el mecanismo solo se orientó a autoridades locales. La regulación establecía que el voto procedía si se demostraba incumplimiento programático o había corrupción (probada con sentencia firme, lo que provocaba el contrasentido de establecer una remoción de alguien que ya había sido removido por la intervención judicial). Sin sorpresas, no hubo activaciones.

En 2008, con el triunfo de Alianza País, se expandió su alcance –a todas las autoridades electas– y se redujeron los requisitos: ya no era necesario presentar pruebas debido a que la activación procedía como derecho político, también se redujeron los umbrales de firmas. El efecto fue inmediato, incrementándose el número de solicitudes. Ante la proliferación de demandas la asociación de municipalidades hizo presión para suspender la aplicación de revocatorias y cambiar la regulación. Uno de los principales argumentos era que se estaba usando como vehículo de lucha entre partidos. El cambio de la regulación volvió a endurecer el procedimiento con el efecto inmediato de la bajada del número de activaciones (por un análisis detallado véase Welp & Castellanos 2019).

Bolivia muestra que en los dos períodos en que fue posible activar revocatorias –la normativa introducida en 2009 señala que puede iniciarse un proceso cuando se ha llegado a la mitad del mandato y antes del último año– se activaron 369 solicitudes, pero apenas hubo una (1) votación.

Los cambios en la regulación, como ocurrieron en Ecuador primero alentando la presentación de solicitudes y luego desanimándola, han tenido considerables efectos en Perú (reduciendo las solicitudes a partir de 2015) y Colombia (incrementado su número a partir de 2015). En Perú se redujo drásticamente el número de intentos al solicitarse más requisitos, mientras en Colombia se expandieron por reducirse los umbrales y facilitarse el procedimiento.

**Tabla 3.**

Intentos de activación y elecciones de revocatoria de mandato

País	Intentos de activación*	Votos
Argentina	12 (1923-2014)	-3
Bolivia	369 (2012-2018)	1
Colombia	161 (1995-2015)	-41
	114 (2017-2019)	9
Costa Rica	N/d	0
Cuba	N/d	N/d
Ecuador	0 (1998-2007)	0
	784 (2008-2013)	78
	96 (2015-2016)	1
México	2	0
Panamá	N/d	N/d
Perú	22,000 (1997-2016)	-5,304
Venezuela	167 (1999-2013)	10

\* Los intentos refieren a los inicios del procedimiento de activación que han sido formalizados en cada país, de acuerdo con los procedimientos de formalización especificados en cada territorio.

Fuente: elaboración propia

Las explicaciones de la frecuencia de activación combinan los diseños institucionales y las características del sistema de partidos. Una hipótesis de trabajo apunta a esperar que en escenarios de fragmentación y erosión del sistema de partidos los nuevos actores emergentes (nuevos partidos, movimientos, candidaturas independientes) sean el blanco favorito de las revocatorias, dada la potencial menor capacidad organizativa de estos nuevos actores. Alternativamente, podría ocurrir que los partidos de larga trayectoria sientan más apego por las reglas del juego y eviten activar mecanismos –a menos que las causas justifiquen la activación, excepcionalmente– con la intención de no erosionar la gobernabilidad.

El caso peruano es uno de los más estudiados y muestra cómo los diseños institucionales pueden generar incentivos perversos. Así, por ejemplo, el hecho de que hasta 2013 la recolección de firmas no tuviera un plazo determinado

permitió que en su activación en Lima cada evento adverso fuera aprovechado por la oposición –los efectos de una inundación incluida– para promover la revocatoria. El caso muestra también que partidos tradicionales con cierto arraigo podrían ser menos proclives a sumarse a este tipo de iniciativas porque su sostenibilidad en el tiempo les permite vislumbrar efectos negativos en el mediano plazo, erosionando la gobernabilidad (Vázquez, 2014). Por el contrario, el mayor incentivo lo tendrían, en contextos de elevada volatilidad aquellos partidos cuya misma supervivencia está en cuestión y podrían encontrar en la revocatoria una posible tabla de salvación (Tuesta, 2014; Welp, 2016).

La evidencia empírica disponible nos muestra un patrón semejante en Ecuador, Perú y Bolivia: no hay grandes diferencias entre partidos a la hora de sufrir y activar revocatorias. Lo que abunda es una batalla de todos contra el alcalde o alcaldesa de turno. Por ejemplo, de las 78 elecciones de revocatoria ocurridas en Ecuador durante 2008, 35 % se orientaron a autoridades de Alianza País, 12 % a autoridades de los partidos tradicionales y 51 % a miembros de movimientos regionales y locales. Las diferencias sin embargo son relativamente proporcionales al número de gobiernos en manos de estas organizaciones políticas (Welp y Castellanos, 2019). Los resultados son semejantes en la experiencia peruana (Tuesta, 2014), la colombiana (Welp & Milanese, 2018) y la boliviana (Ascarrunz y Welp, 2019).

Ahora, con la excepción de Colombia en que la regulación se ha hecho menos restrictiva y con ello se han incrementado considerablemente los intentos de activación, en los otros tres casos andinos la tendencia es a que no ocurran elecciones o que ocurran con menor frecuencia<sup>7</sup>. Pero aún con la mayor frecuencia de activación, de las 114 iniciativas registradas en el período 2017-2019 en Colombia apenas 9 llegaron a instancias de votación.

### ¿Por qué hay tan pocas elecciones de revocatoria?

La principal razón para que los procesos revocatorios no culminen en elecciones son las trabas institucionales que pueden derivar de elevados requisitos, inconsistencias en la regulación o trabas generadas ad hoc para evitar procesos de revocatoria.

---

7. Dada la evolución del sistema político venezolano lo dejamos fuera de este análisis. Un estudio previo puede consultarse en Kornblith 2014.

En Bolivia, de las 245 solicitudes presentadas, 16 desistieron al inicio, 62 fueron rechazadas, y 168 fueron habilitadas para la recolección de firmas, pero solo una completó el proceso. En la investigación que realizamos con Julio Ascarrunz (Ascarrunz & Welp 2021) encontramos seis motivos de inhabilitación de una solicitud: incumplimiento de plazo, no presentación o desistimiento informal, incumplimiento de requisitos en general, no cumplimiento de requisitos formales o de forma, incumplimiento de la cantidad de firmas, y desistimiento formal. Con una diferencia muy marcada, el incumplimiento de plazo fue el motivo que llevó a la mayor cantidad de solicitudes a no proceder hacia la celebración de referendos. La única elección que tuvo lugar ocurrió en un municipio rural, Bolpebra (Pando), que tiene una población de 2.173 habitantes (de acuerdo con el Censo de 2012). Fue sometido a referendo revocatorio, el alcalde Erlin Hurtado Casanova del Movimiento Al Socialismo (MAS), cargo que obtuvo con el 41,09 % del total de los votos en las elecciones subnacionales de 2015. Su Concejo Municipal estaba conformado por cinco miembros de los cuales dos eran del MAS, dos de PUD,<sup>8</sup> y uno que correspondía a PASO.<sup>9</sup> La revocatoria fue dirigida solo contra el alcalde del municipio<sup>10</sup>. El promotor fue Fernando Luis López Prada, delegado titular de Pando Somos Todos (PST), una agrupación ciudadana del departamento vigente legalmente desde octubre de 2016. La iniciativa necesitó de la recolección de apenas 371 adherentes equivalentes al 30 % del padrón electoral del municipio. Una de las últimas trabas que enfrentó el proceso es que el organismo electoral alegaba no tener fondos para organizar una elección no presupuestada.

En Ecuador, el rol del organismo electoral desestimando las pruebas presentadas ha sido clave. De los 96 procesos iniciados en el último período 95 fueron desestimados por falta de pruebas o de contundencia de las mismas. La única elección de revocatoria convocada se dio por fuera de la normativa.

---

8. Partido Unido y Digno.

9. Poder Amazónico Social una agrupación ciudadana de alcance departamental reconocida legalmente desde octubre de 2005. Su curul dentro del Concejo Municipal de Bolpebra se encuentra acéfalo.

10. Esto resulta relevante porque en el municipio se presentaron otras dos solicitudes que no prosperaron. Una hacia una Asamblea Departamental y hacia el Concejo Municipal que pasó hacia la recolección de firmas, pero no fue presentada posteriormente. La otra, hacia los concejales municipales que fue rechazada y ni siquiera pasó a la fase de recolección de firmas.

Ocurrió en la ciudad de Loja. En 2016 se presentó un intento de destitución contra el alcalde Bolívar Castillo Vivanco de la Acción Regional para la Equidad (partido ARE). Castillo promovió una ordenanza local para matar perros callejeros y palomas. Las asociaciones animalistas amenazaron con solicitar su revocatoria y entonces el alcalde derogó la ordenanza. Esto ocurría durante el gobierno de Correa. En 2017, con Lenín Moreno en la presidencia del país y con los Diálogos Nacionales en marcha, nuevamente se presentó una petición de revocación contra el alcalde de Loja, esta vez por un sindicato de transportistas. El 17 de abril de 2018, el CNE aprobó el referéndum revocatorio contra Castillo, que se programó para el 24 de junio de 2018 (fuera del plazo establecido por la ley). Este fue el primer proceso de referéndum revocatorio para una autoridad elegida en 2014 y el primero en tener lugar desde 2011. El 71 % de los votantes apoyó el proceso de revocatoria del alcalde. Este evento parece estar más orientado a mostrar que algo ha cambiado en el país que a gobernar de acuerdo con la ley (Welp & Castellanos, 2019).

## **Reflexiones finales**

---

La historia de las revocatorias de mandato en América Latina es la historia de una frustración. El mecanismo se incorporó tempranamente en estados federales como México y Argentina. El caso argentino es emblemático mostrando una difusión normativa sostenida desde principios del siglo xx y prácticamente ningún efecto generando prácticas. Con tres excepciones, los pocos intentos de activación fueron impedidos por la intervención de la Corte Suprema, o por renunciaciones anticipadas (Arques, 2014). Otro tanto puede decirse de México, donde tres estados lo han quitado de su ordenamiento porque fueron declarados inconstitucionales por los órganos correspondientes. A pesar de este panorama, la regulación de la revocatoria sigue avanzando e incluso en abril de 2022 se produjo el primer voto de revocación a nivel nacional.

Más sombrío resulta el análisis de los casos andinos, donde los intentos de activaciones se cuentan por miles (especialmente en Perú). En Perú ha quedado comprobado el uso político partidario del instrumento, pero también los efectos negativos de malos diseños institucionales. El cambio frecuente de diseños

institucionales no ha mejorado el desempeño de la institución en casos como el ecuatoriano. En Colombia la reducción de umbrales y otros requisitos facilitó mayor cantidad de intentos, pero el resultado sigue siendo negativo e incentiva una mayor erosión del sistema de partidos y la gobernabilidad sin tener mayores efectos sobre la calidad de las gestiones futuras ni sobre la legitimidad. La revocatoria en definitiva se ha inscrito en las dinámicas locales y las refuerza deteriorando tanto la institucionalidad como la gobernabilidad.

## **Referencias**

- Arques, F. (2014). Argentina: una herramienta de los gobernados en manos de los gobernantes. En Y. Welp y U. Serdült (Eds.), *La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina* (pp. 159-186). Serie Ciencia y Democracia, Consejo Nacional Electoral.
- Ascarrunz, J. & Welp, Y. (2021) “‘What the People Give, They Can Take Away’: The Recall elections in Bolivia”, en Permat, Christophe, *Direct Democracy Practices at the Local Level*. Springer.
- Bowler, S. (2004). Recall and representation: Arnold Schwarzenegger meets Edmund Burke. *Representation*, 40, Issue 3, 200-212. doi.org/10.1080/00344890408523266
- Brinks, D. (2012) The transformation of the Latin America State-as-law: state capacity and the rule of law. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 561–583.
- Cameron, M., Hershberg, H., & Sharpe, K. (2012). *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America. Voice and Consequence*. Palgrave MacMillan.
- Castellanos, A. S. (2014). Ecuador: la transformación de las reglas del juego y sus consecuencias (1998–2013). En Y. Welp y U. Serdült (Eds.), *La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina* (pp. 83-110). Serie Ciencia y Democracia, Consejo Nacional Electoral.
- Cronin, T. (1989). *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Harvard University Press.
- Cruz, F. (2014). ¿Socios de menor nivel? Aportes para el estudio de coaliciones subnacionales en sistemas políticos multinivel. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1), 11-39.

- Došek, T. (2015). La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina. Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región. *Política y Gobierno*, 22(2), 347-390.
- Eberhardt, M. L. (2019). Revocatoria de mandato en América Latina: ¿democracia directa o democracia electoral? *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, (16), 117-150. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.76858>
- Franco, A. B. (2014). La revocatoria del mandato en Colombia. En Y. Welp y U. Serdül (Eds.), *La dosis hace el veneno. La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*. (pp. 89-124). Serie Ciencia y Democracia, Consejo Nacional Electoral.
- Freidenberg, F. y Suárez-Cao, J. (Eds.). (2014). *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Garret, E. (2004). Democracy in the wake of the California Recall. *University of Pennsylvania Law Review*, 153(1), 239-284.
- Geissel, B., & Jung, S. (2018). Recall in Germany: Explaining the Use of a Local Democratic Innovation. *Democratization*, 25(8), 1358-1378.
- Guzmán, Y. (2014). Cuba: deudas pasadas y retos presentes desde la norma. En Y. Welp y U. Serdült (Eds.), *La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina* (pp. 187-205). Serie Ciencia y Democracia, Consejo Nacional Electoral.
- Kornblith, M. (2014). Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: definición y puesta en práctica- En A. Lissidini, Y. Welp y D. Zovatto (Comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia Directa y participativa en América* (pp. 131-166). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Miscoiu, S. (2019). ‘Never Just a Local War’: Explaining the Failure of a Mayor’s Recall Referendum. *Contemporary Politic*, 25, 47-51. <https://doi.org/10.1080/13569775.2018.1543923>
- Milanese, J. P. y Barrero, F. A. (2016). Selección de candidatos en escenarios de atomización dirigenal. Análisis de los casos de Cali y el Valle del Cauca,

- elecciones locales y regionales 2015. *Análisis Político*, 29(88), 68-89. doi.org/10.15446/anpol.v29n88.63602
- Milanese, J.P., Abadía, A. & Manfredi, L. (2016). “Elecciones regionales en Colombia 2015”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 1-26.
- Limón, W. (2016). Revocación del mandato en México. *C2D Working Papers Series 51*, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA).
- Lissidini, A., Welp, Y. & Zovatto, D. (Comp.), (2014). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia Directa y participativa en América*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Okamoto, M- & Serdült, U. (2020) “Recall in Japan as a Measure of Vertical Accountability”, en Welp, Y., & Whitehead, L. (Eds.). *The Politics of Recall Elections*. Palgrave Macmillan.
- Piasecki, A. (2011). Twenty Years of Polish Direct Democracy at the Local Level. In T. Schiller (Ed.), *Local Direct Democracy in Europe* (pp. 126-137). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Qvortrup, M. (2011). Hasta la vista: a comparative institutional analysis of the recall. *Representation*, 47(2), 161-170.
- Serdült, U. (2015). A Dormant Institution – History, legal norms and practice of the recall in Switzerland. *Representation, Journal of Representative Democracy*, 51(2), 161-172.
- Serdült, U., & Welp, Y. (2017). The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum. In R. Saskia, Y. Welp, & L. Whitehead (Eds.), *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century* (PP. 137-154). ECPR Press.
- Smith, D. & Tolbert, C. (2004). *Educated by Initiative: The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*. The University of Michigan Press.
- Spivak, J. (2004). California’s recall: adoption of the “Grand Bounce” for elected officials. *California History*, 81(2), 20-63. doi.org /10.2307/25161725
- Tuesta, F. (Ed.). (2014). *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y en América Latina*. Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones, Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Uribe, C. (2016). La activación de la revocatoria de mandato en el ámbito municipal en Colombia. Lecciones del caso de Bogotá. *Estudios Políticos*, (48), 179-200. doi.org/10.17533/udea.espo.n48a10
- Vásquez, E. M. (2014). Cuando los vientos revocadores azotaron Lima. En Y. Welp y U. Serdült (Eds.), *La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, (pp. 31-56). Serie Ciencia y Democracia, Consejo Nacional Electoral.
- Verdugo, J. T. (2014). Bolivia: entre la expectativa de uso y los intentos fallidos de activación. En Y. Welp y U. Serdült (Eds.), *La dosis hace el veneno: la revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*, (pp. 135-158). Serie Ciencia y Democracia, Consejo Nacional Electoral.
- Welp, Y. (2016). Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability? *Democratization*, 23(7), 1162-1179.
- Welp, Y., & Castellanos, A. S. (2019). Understanding the Use of Recall Referendums: Evidence from Ecuador. *International Political Science Review*, 41(3), 335-348. <https://doi.org/10.1177/0192512119830373>
- Welp, Y., & Milanese, J. P. (2018). Playing by the rules of the game: partisan use of recall referendums in Colombia. *Democratization*, 25(8): 1379-1396.
- Welp, Y., & Whitehead, L. (Eds.). (2020). *The Politics of Recall Elections*. Palgrave Macmillan.
- Whitehead, L. (2018). The Recall of Elected Office Holders: The growing incidence of a venerable, but overlooked, democratic institution. *Democratization*, 25(8), 1341-1357.
- Zaremberg, G., Guarneros-Meza, V., & Gurza, A. (2017). *Intermediation and Representation in Latin America. Actors and Roles Beyond Elections* Palgrave MacMillan.

# 04

## **Desigualdade de Gênero e Política Local: uma comparação entre Argentina, Brasil e México**

---

**Denise Paiva**

Universidade Federal de Goiás | denisepaivafufg@gmail.com

**Vinícius Alves**

Universidade Federal de São Carlos | vinicius.silvalves@gmail.com

**Ana Carolina Moraes**

Universidade Federal de Goiás | adv.anamoraes@gmail.com

A participação das mulheres na política enfrenta diversos obstáculos. O corolário desse cenário é a persistente sub-representação na política institucional em escala global, com raras exceções, conforme tem demonstrado a vasta literatura sobre o tema. As razões apontadas pela literatura para esse panorama abrangem questões de natureza sociológica, histórica e cultural (Lovenduski, e Norris, 1993; Pateman, 1993; Philips, 1995; Sacchet, 2009). Como forma de enfrentar esse problema, nos anos mais recentes, um número crescente e bastante representativo de países têm adotado regras formais visando contornar o desequilíbrio na representação de mulheres nos espaços públicos, as chamadas cotas de gênero.

As leis de cotas, como ficaram conhecidas, têm como elemento norteador a indicação de um percentual mínimo de candidaturas para fomentar a presença das mulheres na política institucional, em geral no âmbito do poder Legislativo, adotando modelos diversos em termos de percentual de vagas destinadas às candidatas ou outros aspectos institucionais e legais como forma de buscar uma distribuição mais equitativa de cargos legislativos eletivos entre homens e mulheres. Nessa perspectiva, na América Latina, vários países têm adotado lei de cotas em diferentes momentos (Htun, 2001; Prá, 2014; Spohr *et al.*, 2016; Fernandez-Matos *et al.*, 2018).

De acordo com os dados do Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe,<sup>1</sup> evidencia-se, desde o final da década de 1990, um baixo percentual de prefeitas eleitas nos países da região, o que revela o longo caminho a ser percorrido pelas mulheres na democratização do acesso a outras instâncias de poder na política institucional para além da arena parlamentar. Os dados disponíveis apontam que o crescimento da participação feminina na política local tem ocorrido em ritmo mais lento que nas demais esferas de poder. Por que observamos uma proporção pouco expressiva de mulheres como mandatárias do Executivo municipal mesmo em países que vem colhendo experiências positivas com as cotas de gênero para o Legislativo nacional?

Com vistas a proporcionar uma reflexão a partir dessa pergunta, realizamos neste capítulo um estudo comparado entre Argentina, Brasil e México, buscando destacar dinâmicas, parcialmente negligenciadas pela literatura, que

---

1. Informações disponíveis em <https://oig.cepal.org/pt>

podem representar consideráveis obstáculos para a participação feminina na política local.

Neste trabalho, chamamos atenção para uma importante lacuna no enfrentamento da sub-representação feminina, o acesso a cargos eletivos na arena local, em especial, os executivos municipais. Isto porque a diversidade nos incentivos institucionais dos países investigados, que foram capazes de aumentar a proporção de mulheres no Legislativo nacional, não reverbera efeitos positivos nas municipalidades, revelando um contexto desfavorável à presença de mulheres em espaços de poder.

Além disso, buscamos refletir sobre condições socioeconômicas que podem estar associadas à autonomia das mulheres e, conseqüentemente, ao acentuado desequilíbrio de gênero verificado no plano subnacional. Para tanto, examinamos dados do Observatório da Igualdade de Gênero (CEPAL-ONU), do Projeto Elites Latinoamericanas (PELA) da Universidade de Salamanca e do Banco Mundial a partir de uma análise comparativa qualitativa (QCA), com o intuito de identificar possíveis vetores que dificultam o acesso das mulheres a cargos eletivos no plano local. Por meio da utilização destes dados, apontamos padrões que aproximam a realidade de Argentina, Brasil e México, elucidando pontos que nos ajudam a compreender o reduzido espaço das mulheres na política local.

Assim, destacamos, de maneira inovadora aos estudos que privilegiam o estudo das Câmaras Baixas, a importância das eleições locais como espaço para garantir a maior presença das mulheres na política institucional. Neste sentido, abordaremos a inserção das mulheres na política municipal, isto é, examinando as condições favoráveis à conquista de mandatos eletivos por mulheres na arena local.

O capítulo está organizado da seguinte forma. Na próxima seção apresentaremos um breve resgate da literatura sobre mulheres e representação política, com destaque para o desenvolvimento do debate sobre a implementação das cotas de gênero. Em seguida será apresentado um quadro comparativo sobre o sistema político institucional e o processo de implementação da lei de cotas nos países analisados. A terceira parte do trabalho se destina à análise dos dados empíricos numa perspectiva comparada. Por fim, retomamos nossos principais apontamentos nas considerações finais.

## Déficit democrático de gênero e ausência das mulheres na política institucional: o papel das cotas de gênero

A luta pela ampliação da cidadania das mulheres em diferentes setores da vida social destaca-se como um dos movimentos importantes ocorridos ao longo século xx no âmbito das lutas por direitos humanos. A busca das mulheres pela ampliação e garantia dos seus direitos tem sido um dos elementos estruturantes da agenda feminista, com ênfase no combate à discriminação e exclusão das mulheres no âmbito das relações familiares baseadas no patriarcado, no mundo do trabalho e demais instâncias da vida social, resultando no que se convencionou denominar *gender gap*.

Conforme aponta Prá (2014), a busca pela igualdade entre os sexos norteou a criação de um sistema de proteção aos direitos humanos a partir da Carta das Nações Unidas (1945) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Ainda de acordo com a autora, desde então a questão dos direitos humanos das mulheres tem sido incorporada às normativas internacionais com destaque para Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Como resultado, foram fomentados programas para garantia do direito ao voto para as mulheres, do direito de concorrer e disputar cargos públicos/políticos e a adoção de ações afirmativas com vistas à diminuição da desigualdade entre os sexos, o que ofereceu o terreno propício para a afirmação da Plataforma de Ação de Beijing (1995). Em Beijing, foi reiterada a meta de alcançar cotas de 30% de representação parlamentar feminina, proporção considerada a mínima necessária para formar uma “massa crítica” capaz de incidir em decisões políticas (Prá, 2014). Portanto, foi no âmbito desse processo contínuo que as cotas de gênero foram instituídas em vários países, tendo a Argentina como a experiência pioneira.

Os resultados da adoção das cotas de gênero na América Latina têm sido analisados em diversos estudos acadêmicos, numa perspectiva comparada ou em pesquisas monográficas que abordam os diferentes países da região (Archenti y Tula, 2007; Matos *et al.*, 2007; Spohr *et al.*, 2016, Araújo, 2010, 2013; Martelote, 2016; Fernandez-Matos *et al.*, 2018). O modelo de cotas adotado e o sistema eleitoral estão entre as principais variáveis enfatizadas nesses estudos para explicar os diferentes resultados obtidos e seus desafios.

O corolário geral é que, ainda que em muitos países existam avanços, esses ocorrem de forma lenta, permanecendo como um desafio a sub-representação das mulheres nas arenas política e eleitoral. Nesse capítulo, buscamos contribuir para o debate sobre o tema da sub-representação das mulheres na política, voltando os olhos para a política local, perspectiva que ainda tem sido pouco estudada.

### **Lei de Cotas e Sistema Político: Quadro Comparativo dos casos analisados**

Nessa sessão, apresentamos o formato institucional dos sistemas políticos analisados nesse capítulo para subsidiar informações sobre as peculiaridades e/ou semelhanças que viabilizam comparações entre os países.

Conforme mostra o Quadro 1, há muitas semelhanças no modelo institucional adotado pelos três países analisados, tais como federalismo, presidencialismo, bicameralismo e sistema eleitoral proporcional para as eleições legislativas. No entanto, há também diferenças com destaque para o processo de seleção e indicação de candidaturas ao legislativo. México e Argentina adotam o sistema de listas fechadas, com algumas diferenças. Por sua vez, no Brasil a lista de candidaturas é aberta e ordenada pelo eleitorado. O tempo de duração dos mandatos legislativos é o mesmo na Argentina e no Brasil (quatro anos), enquanto no México o período é de três anos. Ademais, o voto é obrigatório na Argentina e no Brasil, sendo facultativo no México.

Ainda de acordo com o Quadro 1, a Argentina foi o país pioneiro, em âmbito global, na adoção de cotas de gênero, o que ocorreu em 1991, tendo sido a lei aplicada pela primeira vez nas eleições de 1993. Esta lei obrigava partidos políticos a reservarem 30% das vagas nas listas de candidaturas para mulheres nos cargos legislativos. Em seguida, o mesmo procedimento foi adotado para as eleições municipais. A atuação e a presença massiva de mulheres na sessão do Senado de 20 de setembro de 1990 foram essenciais para a aprovação unânime e sem emendas da Lei nº. 24.012, conhecida como *Ley de Cupos* (Gallo e Giacobone, 2001).

## Quadro 1.

Institucional Framework e Lei de Cotas - Argentina, Brasil e México.

	Argentina	Brasil	México
Forma de Governo.	República Federal Presidencialismo	República Federal Presidencialismo.	República Federal Presidencialismo.
Processo de Seleção/ Indicação de Candidaturas. Tipo e Lista.	Fechada, desbloqueada e mista em âmbito municipal. Listas fechadas no âmbito do Congresso Nacional.	Aberta.	Fechadas e bloqueadas.
Congresso Nacional.	Bicameral: Câmara dos Deputados e Senado.	Bicameral: Câmara dos Deputados e Senado Federal.	Bicameral: Câmara dos Deputados e Senado.
Sistema Eleitoral (eleições legislativas e executivos municipais).	Proporcional.	Proporcional.	Proporcional.
Duração dos Mandatos das Eleições Legislativas Nível Nacional e Regional.	4 anos.	4 anos.	3 anos.
Tipo de Voto.	Voto obrigatório	Voto obrigatório.	Voto facultativo.
Ano do Sufrágio Feminino.	1947	1932	1946 (municipais) 1953 (todos os pleitos).
Ano de Implementação da Lei de Cotas de Gênero.	1991	1997 <sup>2</sup>	2002

2. A primeira versão de uma política de cotas para mulheres no poder legislativo foi instituída pela Lei 9.100, em 1995, que estabelecia normas para a realização das eleições municipais no ano seguinte. A lei previa que, cada partido ou coligação deveria destinar, pelo menos, um quinto do total das vagas a que tinha direito, e não das efetivas candidaturas, para mulheres. Isso significava que se as vagas não fossem preenchidas, se poderia argumentar que as vagas foram disponibilizadas, mas não houve interesse/disponibilidade das mulheres em concorrer. Ademais, a regra se aplicava apenas às eleições municipais de 1996, portanto, referia-se a uma reserva de vagas para a disputa à Câmara Municipal no ano de 1996, pois a legislação regulava, exclusivamente, o pleito daquele ano. Até então, não havia uma legislação eleitoral geral aplicável aos pleitos municipais, estaduais e federais de modo uniforme. Essa lei geral passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro apenas em 1997: a lei 9.504, que estabeleceu normas para as eleições (Matos, et al., 2007).

	Argentina	Brasil	México
Porcentagem da Cota de Gênero para Participação nos Partidos.	Eleições paritárias (partidos e alianças deverão apresentar o mesmo número de homens e mulheres entre seus candidatos).	30 %	Eleições paritárias.
Quantidade de Alterações na Lei de Cotas de Gênero.	3 (1991, 2001, 2017)	3 (1995, 1997, 2009)	7 (englobando leis, jurisprudências e reformas).
Protocolo Facultativo de Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.	Assinou em 2000 e ratificou em 2007.	Assinou em 2001 e ratificou em 2002.	Assinou em 1999 e ratificou em 2002.

Fonte: Observatório Brasil da Igualdade de Gênero (<http://www.observatoriodegenero.gov.br/>)<sup>3</sup>

Em 2017, houve um avanço na legislação com a aprovação da Lei de Paridade de Gênero, regulamentada em março daquele ano. Assim, a lista de candidatos/as de cada partido deve intercalar homens e mulheres de forma sequencial até que todos os cargos em disputa sejam preenchidos (Barnes *et al.*, 2019). A primeira eleição sob essa nova lei ocorreu em 2019. Naquela ocasião as mulheres obtiveram 42,3 % das cadeiras para a Câmara Baixa e 40, 28 % para o Senado.<sup>4</sup>

No Brasil, a adoção de cotas de gênero foi implementada inicialmente por meio da Lei 9.504/1997, que previa a reserva, de no mínimo 30 % e no máximo de 70 %, das vagas para candidaturas de cada sexo, por cada partido ou coligação de partidos que apresentassem candidatos/as ao legislativo. No entanto, a lei não previa a obrigatoriedade ou sanções para o não cumprimento da norma. Em 2009, houve uma alteração na legislação, determinando, ao invés da indicação da reserva de vagas, a necessidade do preenchimento do percentual mínimo de 30 % (Araújo, 2001; , Paiva *et al.*, 2013). Em 2018, uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinou que os partidos políticos deveriam repassar

3. Acesso em: 04.12.2019

4. <https://data.ipu.org/women-averages>. Acesso em 23 de janeiro de 2021.

30 % dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para candidaturas de mulheres. Essa resolução também previa que os partidos políticos com mais de 30 % de candidaturas femininas deveriam efetuar o repasse de maneira proporcional às candidatas (Paiva *et al.*, 2018).

Após o pioneirismo argentino em adotar as cotas eleitorais de gênero, no México a inovação legislativa ocorreu apenas em 2002, com uma reforma eleitoral que criou cotas em patamares mínimos e máximos de, respectivamente, 30% e 70% para ambos os sexos, à semelhança do modelo adotado e ainda vigente no Brasil. Naquele ano, a adoção da lei de cotas resultou em um aumento de 5% na participação feminina no Congresso Nacional (Noronha, 2016).

Ainda segundo Noronha (2016, p. 55), a reforma eleitoral de 2008 modificou novamente o limiar das cotas eleitorais de gênero, estabelecendo proporção mínima de 40 % e máxima de 60%. Ademais, a nova legislação obrigou a fixação de 2 % dos fundos ordinários dos partidos políticos para a capacitação, promoção e desenvolvimento da liderança política de mulheres.

Em junho de 2011, ocorreu uma reforma constitucional e o Tribunal Eleitoral do Poder Judicial da Federação (TEPJF) obrigou os partidos políticos mexicanos a cumprirem com a lei de cotas de gênero, eliminando a exceção da aplicação às candidaturas pela via uninominal. Assim, os partidos políticos foram obrigados a respeitar as cotas eleitorais independentemente do tipo de procedimento para seleção de candidatos (Baez et al, 2018). Tal decisão foi extremamente relevante para enfrentar uma prática comum no México, a renúncia de mulheres em favor dos candidatos suplentes, fenômeno que ficou conhecido como “*juanitas*” (Noronha, 2016).<sup>5</sup>

A Reforma Político-Eleitoral de 2014 avançou com a inclusão da paridade nas candidaturas a congressos locais, o que significou um avanço importante. A partir de então, as disposições em matéria de gênero trazidas pela nova legislação começaram a ser aplicadas nas eleições federais e locais de 2015. Em 2017, foram aplicadas às candidaturas para a Câmara de Deputados e a todos

---

5. O episódio das “*Juanitas*” ocorreu quando Rafael Acosta “*Juanito*” renunciou ao cargo de chefe de delegação de Iztapalapa para deixar em seu lugar Clara Brugada. Então, em setembro de 2009, várias mulheres solicitaram também licença de seu cargo no Congresso Federal para que seus suplentes assumissem, foram 12 no total, causando danos grave a paridade de gênero e violação da decisão dos eleitores demonstrando ainda quão fácil era burlar as leis eleitorais no país (Franco, 2018).

os cargos legislativos do país, sendo, a partir de 2018, também aplicadas nas eleições senatoriais (Cárdenas, 2018).

Assim, os três países possuem hoje mecanismos legais que buscam minimizar o déficit democrático de gênero na política institucional, ainda que apresentem limitações e diversidades em seu aspecto normativo. Neste sentido, o caso brasileiro é emblemático, uma vez que o país foi o que menos avançou na discussão sobre a paridade de gênero (Htun, 2001; Souza, 2016; Paiva *et al.*, 2018).

Destacamos que não faz parte do escopo desse capítulo examinar as diferenças ou semelhanças em relação aos avanços e a eficácia alcançados pela implementação das cotas de gênero. Todavia, cabe destacar que o Brasil, em perspectiva comparada, não promoveu avanços significativos em sua legislação, mantendo um déficit muito mais acentuado em relação à presença de mulheres nas Câmaras Baixas entre os três países, conforme evidenciam os dados da próxima seção.

Assim, considerando que as demais características do sistema político são similares, é possível especular que a diferença no Legislativo nacional reside no modelo de lei de cotas adotado pelo Brasil, sendo o sistema de listas abertas uma importante variável a ser considerada em estudos que se concentrem na investigação da sub-representação feminina no Legislativo.<sup>6</sup>

No entanto, apesar das diferenças no sucesso da lei de cotas nos três países, todos os casos ainda apresentam uma baixa representatividade de mulheres nos executivos locais, como veremos a seguir. Nesse sentido, embora o incentivo institucional tenha trazido avanços, não foi suficiente para impulsionar carreiras políticas em nível subnacional. Na próxima seção, apresentaremos dados sobre a participação das mulheres nos executivos locais dos três países e propomos algumas variáveis socioeconômicas que complementam a análise do cenário institucional na investigação da sub-representação feminina.

### **Sub-Representação Feminina no Executivo Municipal: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e México**

Com o objetivo de avançar na compreensão da persistência de um baixo percentual de mulheres eleitas prefeitas, mesmo em países que avançaram

---

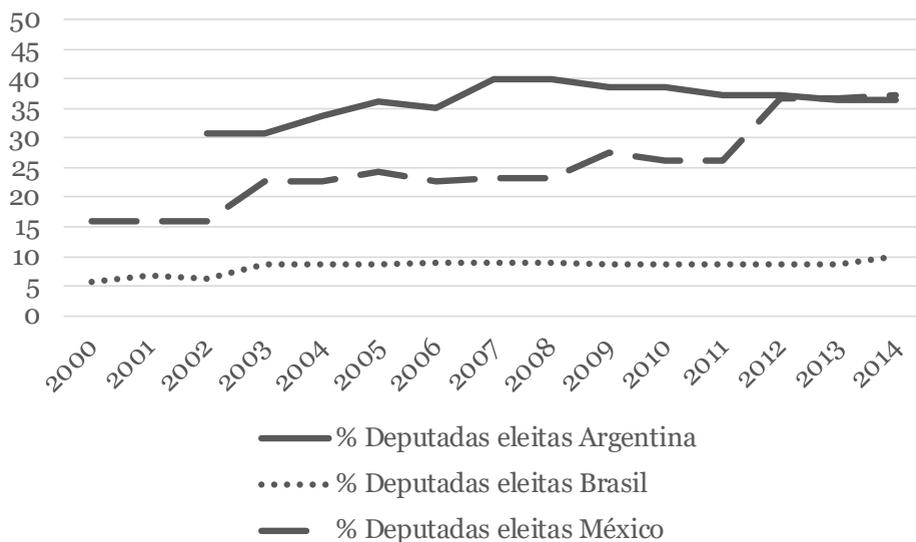
6. Sobre o impacto das listas eleitorais no sistema de cotas de gênero (ver: Spohr et al., 2016).

consideravelmente na representação feminina na Câmara Baixa, conduzimos uma análise qualitativa comparativa utilizando dados do Projeto Elites Latinoamericanas (PELA) da Universidade de Salamanca, do Banco Mundial e do Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe.

Conforme discutimos anteriormente, podemos verificar algumas semelhanças e diferenças no framework institucional nas experiências de Argentina, México e Brasil em direção à equidade de gênero na vida pública. Os resultados das políticas de inclusão das mulheres na política partidária e representativa também se diferenciam entre os países investigados. Argentina e México, certamente, conseguiram dar passos mais significativos, quando comparados ao Brasil, no que diz respeito ao quantitativo de mulheres eleitas para mandatos no Parlamento nacional.

### Gráfico 1.

# Percentual de deputadas eleitas em Argentina, México e Brasil por ano

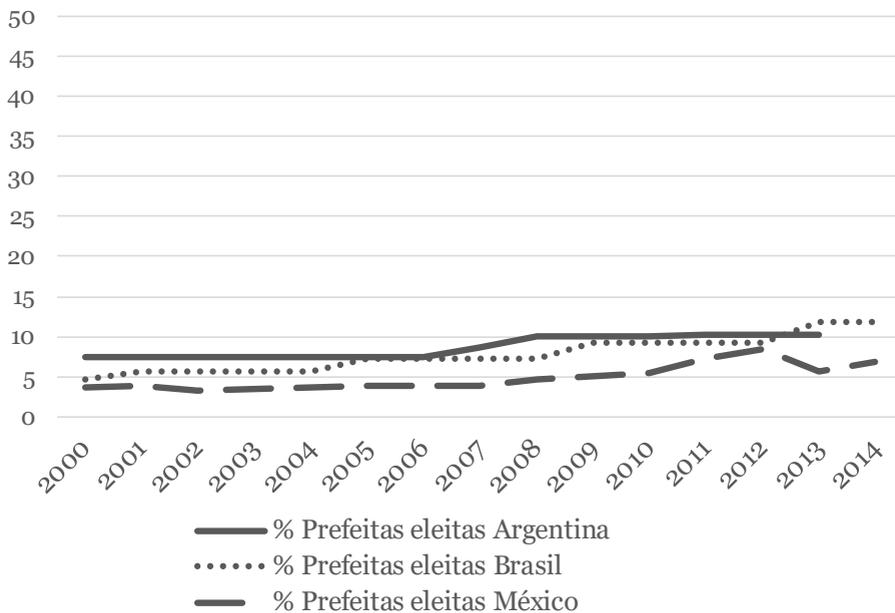


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe.

O gráfico acima nos permite observar nitidamente a diferença em termos de presença feminina na Câmara Baixa de Argentina, Brasil e México entre o início da década de 2000 e meados da década seguinte. Com efeito, os valores relativos ao percentual médio de deputadas federais eleitas no período distanciam o Brasil (8,29 %) das experiências de Argentina (35,55 %) e México (25,16 %), que contam com uma presença feminina mais expressiva nas respectivas câmaras de deputados.<sup>7</sup>

## Gráfico 2.

# Percentual de prefeitas eleitas em Argentina, México e Brasil por ano



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe.

7. Para maiores detalhes sobre o percentual de cada ano, consultar tabelas em anexo.

Se, de um lado, existe uma considerável variação na representação feminina presente no parlamento destes países, por outro, os números que indicam o percentual de mulheres eleitas prefeitas aproximam a realidade de Argentina, México e Brasil. Na tabela a seguir, é possível observar que, mesmo nos países que avançaram na representação de mulheres no Legislativo nacional, persiste uma baixa presença de prefeitas eleitas.

Com o auxílio do gráfico que apresenta a proporção de prefeitas eleitas no período em análise, identificamos a persistência de um baixo número de mulheres no comando do Executivo municipal. A proximidade e pouca expressividade dos percentuais médios de Argentina (8,7 %), Brasil (7,8 %) e México (4,8 %) nos revelam que um longo caminho ainda precisa ser trilhado para a equidade de gênero na política subnacional.<sup>8</sup>

Neste sentido, os dados descritivos apresentados evidenciam que, desde a última década, não conseguimos contornar o baixo percentual de prefeitas eleitas nos três países. Como compreender a persistência do reduzido espaço das mulheres na política subnacional? Nas linhas a seguir, realizamos uma análise qualitativa comparativa com o intuito de apontar padrões que aproximam a realidade das mulheres na Argentina, no Brasil e no México, buscando refletir sobre elementos contextuais e fatores institucionais que oferecem obstáculos a uma maior participação feminina na política, especialmente no plano subnacional.

Para realizar a análise qualitativa comparativa (QCA), utilizamos o *software* *fsQCA*. Buscamos, assim, identificar fatores associados a uma tendência de aumento no número de mulheres eleitas prefeitas em Argentina, México e Brasil. Desse modo, avaliamos em que medida o percentual de mulheres na Câmara Baixa (*% de deputadas*), a presença de mulheres no ensino superior

---

8. Destacamos que a investigação qualitativa proposta no trabalho busca identificar e discutir configurações ou mecanismos causais associados à baixa presença de mulheres no Executivo municipal, apresentando uma teoria de médio alcance, adequada ao estudo dos casos selecionados e outros que guardem características semelhantes. Sendo assim, a variabilidade entre os casos viabiliza o raciocínio contrafactual essencial à pesquisa comparada, mas não pretende formular generalizações relacionadas à lógica de inferência probabilística de estudos quantitativos, que parte de premissas epistemológicas distintas, que demandam maior variância e um *n* maior. Assim, utilizamos as médias somente como critério para a codificação das condições que expressam circunstâncias, presentes em cada um dos países, nas quais poderíamos verificar indícios de uma tendência favorável ou não à superação da sub-representação feminina na política.

(*proporção de mulheres no ensino superior*), o quantitativo de mulheres em trabalhos assalariados (*% de mulheres assalariadas*), além de um índice de gravidez na adolescência (*maternidade na adolescência*) podem ser apontados como vetores explicativos para um melhor desempenho das candidaturas femininas ao Executivo municipal (*% de prefeitas*).<sup>9</sup> Examinamos, ainda, como a ideologia do partido do(a) presidente pode estar associada a um ambiente de maior prosperidade para candidaturas femininas no plano subnacional.

Nessa ordem de ideias, buscamos esclarecer como elementos contextuais e estruturais, e não apenas institucionais, servem como obstáculos para a presença de mulheres em cargos eletivos no nível local. Vale destacar que o incremento de representação no Parlamento, obtido por meio de inovações institucionais, não foi capaz de se traduzir espontaneamente em uma maior presença feminina na política local. Por esta razão, consideramos relevante observar também como elementos que dizem respeito à autonomia física e econômica, traduzidas nas condições e vetores explicativos selecionados, contribuem para o afastamento das mulheres dos espaços de poder no município.

Ressalta-se que o processo de socialização experimentado pelas mulheres pode atuar como uma verdadeira barreira contra uma maior presença feminina na vida pública, mesmo em países com institucionalidades que incentivam a participação feminina. Com efeito, é razoável argumentar que a menor presença feminina no ensino superior e no mercado de trabalho, assim como a gravidez na adolescência oferecem dificuldades ou mesmo inviabilizam o acesso das mulheres a espaços de socialização que solidificam lideranças políticas ao longo do tempo.

Outro ponto de destaque diz respeito à possibilidade de o cenário político nacional, sensivelmente influenciado pela liderança que o ocupa, servir como fator de estímulo ou desestímulo à presença de minorias no exercício de cargos eletivos. Neste sentido, a classificação ideológica atribuída ao partido do(a) presidente(a) em exercício em cada um dos casos poderia funcionar como um elemento condicionante da maior ou menor presença de mulheres no Executivo municipal.

Para a realização das análises qualitativas, coletamos dados junto ao sítio eletrônico do Projeto Elites Latinoamericanas, do Banco Mundial e do Observatório da Igualdade de Gênero, órgão vinculado à CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). O recorte temporal compreende os anos de

---

9. Os termos entre parêntesis indicam os nomes atribuídos às condições examinadas neste estudo.

2000 a 2014, tendo sido selecionados 4 casos para cada país. Os dados para a Argentina correspondem aos anos de 2000, 2004, 2009 e 2013. Para o Brasil, coletamos dados de 2001, 2005, 2009 e 2013. Por sua vez, os dados referentes ao México são de 2000, 2004, 2009 e 2014.<sup>10</sup>

Com o objetivo de identificar de maneira simples e clara as condições, combinações ou distintos caminhos explicativos que contribuem para o resultado, todas as condicionantes foram construídas a partir de uma lógica binária, em comparação com o valor médio observado para o período. O percentual de prefeitas eleitas (*% de prefeitas*), assim, assume valor 1 quando acima da média do país no período examinado e 0 em outras circunstâncias. Para tanto, apesar das limitações inerentes a esta abordagem, conseguimos identificar se em cada caso analisado podemos observar uma tendência favorável (ou não) à maior presença feminina na política.

De forma análoga, o percentual de deputadas (*% de deputadas*) em cada caso assume o valor 1 quando supera a proporção média de mulheres na Câmara Baixa no recorte temporal definido em cada país. Neste sentido, analisamos se uma tendência de maior ocupação de espaços no Parlamento nacional favorece ou está associada a uma maior presença feminina no Executivo municipal.

Além disso, reunimos dados sobre gravidez na adolescência (*maternidade na adolescência*), presença de mulheres no mercado formal, na condição de assalariadas (*% de mulheres assalariadas*) e no ensino superior (*proporção de mulheres no ensino superior*). Quando a quantidade de gestações concluídas por mães adolescentes, consideradas as mulheres entre 15 e 19 anos, supera o índice médio do período, entendemos que a presença feminina em espaços de poder pode estar sendo dificultada. Por esta razão, sempre que o número de nascimentos a cada mil adolescentes grávidas não supera a média do período para o país, codificamos 1, tendo em vista que a situação contrária (0) sugere a presença de maiores obstáculos à socialização de jovens mulheres em espaços de poder.

A respeito do percentual de mulheres assalariadas, quando este supera a média do país no recorte temporal em análise (situação codificada como 1), identificamos uma tendência de maior participação na vida pública e, com isto, o estabelecimento de condições favoráveis a uma maior representatividade das mulheres no nível municipal.

---

10. A tabela-verdade pode ser consultada nos anexos.

Além disso, argumentamos que a razão entre o total de mulheres e homens no ensino superior (*proporção de mulheres no ensino superior*) sugere um horizonte de participação feminina na vida pública. Isto porque a educação superior, em geral, tende a oferecer maiores oportunidades de contato com temas relacionados ao debate público. Por conseguinte, pode aproximar as pessoas da política institucional e criar incentivos para a participação política em sentido amplo. Portanto, nos casos em que as mulheres tendem a ocupar mais espaços no ensino superior (valores acima da média para cada país codificados como 1, e 0 para os demais), podemos sugerir que existem condições mais favoráveis para o resultado em discussão, a tendência de maior presença de mulheres prefeitas em cada caso observado (1 para valores acima da média do país para o período e 0 para os demais).

Por último, utilizamos os dados do Projeto Elites Latinoamericanas, da Universidade de Salamanca, para aferir como o contexto político nacional pode servir como fator de estímulo ou não para a maior presença de mulheres na política subnacional. Neste momento, utilizamos a classificação ideológica do partido do presidente em exercício em cada um dos casos para analisar como a liderança nacional por uma legenda de centro-esquerda (valores originalmente menores que 6<sup>11</sup> foram recodificados como 1) poderia favorecer ou criar mecanismos informais que estimulariam a presença de minorias em cargos eletivos.

Aos propósitos deste estudo, é importante destacar que a classificação ideológica utilizada é obtida por meio de *surveys* aplicados a parlamentares que exerciam mandatos em cada um dos casos. Nessa ordem de ideias, a classificação assume uma importante perspectiva relacional e contextual, pois permite o posicionamento de partidos políticos em um espectro ideológico a partir da classificação obtida em consulta a lideranças no Legislativo em um procedimento situado historicamente e relacionado ao sistema partidário de cada país.

Também vale a pena ressaltar que pautas como a adoção de ações afirmativas ou de medidas que buscam corrigir desigualdades históricas em desfavor de minorias são tradicionalmente associadas aos partidos de centro-esquerda ou de esquerda, em geral mais permeáveis à presença de minorias. Sobre o tema, um último ponto ainda pode ser destacado. Em 3 dos casos selecionados e cujas legendas foram classificadas como centro-esquerda, a presidência da república

---

11. A classificação do PELA pode ser consultada nos anexos.

estava sob comando de mulheres (Cristina Kirchner e Dilma Rousseff), o que pode ter oferecido mais um incentivo à presença de mulheres na política, ainda que de maneira indireta ou informal.

Embora possamos reconhecer limitações inerentes à investigação comparada proposta neste trabalho, chamamos atenção para uma reflexão acerca dos elementos associados a uma tendência favorável à maior presença feminina na política local a partir das condições institucionais e socioeconômicas experimentadas pelas mulheres em cada caso. A complexidade e as particularidades de cada país, em cada um dos anos observados, corroboram a abordagem analítica empregada neste trabalho.

Assim, apresentamos, a seguir, análises comparativas, buscando esclarecer como as condições ou fatores acima descritos contribuem para o resultado em cada caso observado. A partir da abordagem *crisp-set*, empregamos condições que assumem valores binários, expressando a presença (1) ou ausência (0) de determinadas características que interessam à compreensão do fenômeno.

Destacamos que o método de pesquisa qualitativo comparativo (QCA) adotado neste trabalho viabiliza investigações sob o prisma da causalidade complexa (Ragin, 1987), favorecendo a identificação de mecanismos associados à produção do resultado, por meio da organização e interpretação de uma tabela-verdade (Ragin, 2006; Freitas, Bizzarro Neto, 2015). Com o auxílio desta tabela,<sup>12</sup> podemos visualizar se, e em que medida, as condições selecionadas para este estudo ou as possíveis combinações entre estas contribuem para a compreensão do resultado.

Para a interpretação dos achados, apresentamos nas tabelas abaixo taxas de cobertura e consistência, que variam de 0 a 1, e indicam, sob diferentes ângulos, a força da associação entre o resultado e as condições –ou combinações de condições– examinadas. A taxa de cobertura corresponde ao grau de associação entre a presença de uma condição explicativa (ou a combinação entre condições explicativas) e a ocorrência do resultado, sinalizando a abrangência ou relevância empírica de um potencial caminho explicativo para a interpretação do fenômeno, entre os casos examinados.

Por sua vez, a taxa de consistência indica em que medida uma condição ou configuração explicativa se revela precisa para o entendimento do resultado, exprimindo a proporção de casos em que a presença de uma condição (ou

---

12. A tabela-verdade pode ser consultada nos anexos.

combinação de condições) leva ao mesmo resultado. Em outras palavras, a cobertura dialoga com a dimensão da abrangência de uma condição ou combinação de condições explicativas para o entendimento dos casos investigados, sendo a consistência uma medida da precisão desse vetor ou mecanismo para o entendimento da ocorrência de um determinado resultado (positivo ou negativo). De acordo com Ragin (2006), os scores apresentados nas tabelas abaixo podem ser compreendidos a partir das seguintes expressões:<sup>13</sup>

$$\text{Taxa de cobertura} = [X(1) + Y(1)] / Y(1)$$

$$\text{Taxa de consistência: } [X(1) + Y(1)] / X(1)$$

Neste trabalho, especificamente, estamos interessados na identificação de possíveis elementos explicativos ou da combinação mais parcimoniosa entre eles (Rihoux y Meur, 2009) que permita a compreensão do desempenho das mulheres nas eleições para o Executivo municipal na Argentina, no México e no Brasil entre os anos 2000 e 2014.

### **Tabela 1.**

Resultados da análise qualitativa comparativa (QCA). Outcome: proporção acima da média de prefeitas eleitas

Condições causais	Cobertura	Consistência
% de deputadas * maternidade na adolescência. * % de mulheres assalariadas.	0.67	1.00
Proporção de mulheres no ensino superior.	0.67	0.67
Maternidade na adolescência.	0.67	0.67
% de mulheres assalariadas * Proporção de mulheres no ensino superior.	0.75	1.00
% de deputadas.	0.85	1.00
Ideologia do partido do presidente.	0.80	0.67
Ideologia do partido do presidente * % de deputadas.	0.85	1.00

13. Na fórmula, X(1) indica a presença da condição ou combinação das condições explicativas e, de forma análoga, Y(1) expressa a ocorrência do resultado. Nas tabelas, o símbolo til (~) expressa a ausência de uma condição, ou, em outros termos, X(0), enquanto o asterisco (\*) indica a conjunção ou combinação de condições.

É importante destacar, de acordo com os resultados da tabela acima, que a tendência de aumento no número de deputadas federais não é condição suficiente para provocar uma tendência de crescimento na proporção de prefeitas eleitas, corroborando a hipótese que motivou este trabalho.

A taxa de consistência da condição *% de deputadas* revela que todos os casos com percentual de deputadas acima da média estão associados a uma proporção também acima da média de prefeitas eleitas para o período. No entanto, é fundamental salientar que a cobertura desta condição, que contribui de maneira considerável para o entendimento do resultado (em aproximadamente 85 % dos casos), não esgota a compreensão do fenômeno.

As demais condições (*Proporção de mulheres no ensino superior e maternidade na adolescência*), ainda quando consideradas isoladamente, destacam-se como vetores que não podem ser desconsiderados quando investigamos o fenômeno. Isto porque apresentam índices de cobertura e consistência próximos de 2/3. Em outras palavras, as condições que dizem respeito à proporção de adolescentes grávidas e à presença de mulheres no ensino superior guardam pertinência teórica e adequação à realidade empírica observada.

Vale destacar também algumas combinações que se mostram importantes para o entendimento do resultado. Com efeito, nos casos em que há um percentual acima da média de deputadas eleitas, associado a um menor número de adolescentes grávidas e uma presença mais significativa de mulheres no ensino superior, notamos índices de consistência e cobertura expressivos (1 e 0.67, respectivamente), que favorecem a tendência de aumento no número de prefeitas eleitas.

Ressaltamos que a participação mais robusta de mulheres no mercado de trabalho, observada pela proporção acima da média de mulheres assalariadas, quando combinada com uma tendência de maior presença feminina no ensino superior, é responsável pela explicação de 3/4 dos casos observados.

Ainda de acordo com as expectativas anteriormente expostas, a ideologia do partido do presidente revelou-se uma condição importante para a tendência de maior presença feminina no Executivo municipal. Neste sentido, ressalta-se que 2/3 dos casos em que observamos o exercício da presidência por uma legenda de centro-esquerda estão associados a maior presença de mulheres eleitas prefeitas no período em exame.

Muito embora não esgote a compreensão do fenômeno, a cobertura desta condição também sugere sua considerável contribuição para o entendimento do

resultado (80 % dos casos examinados com resultado positivo estão associadas à presença de lideranças nacionais de centro-esquerda). Além disso, quando combinamos a ideologia do partido do presidente ao % de *deputadas*, podemos notar também interessantes índices de cobertura e consistência (respectivamente, 0,85 e 1).

Na tabela abaixo, realizamos o exercício contrafactual, analisando as condições associadas a uma tendência de menor ocupação do Executivo municipal por mulheres. De maneira análoga, as condições isoladamente consideradas destacam a solidez do argumento teórico e a adequação à realidade empírica examinada, destacados pelos índices de consistência e cobertura, respectivamente.

## **Tabela 2.**

Resultados da análise qualitativa comparativa (QCA). Outcome: proporção abaixo da média de prefeitas eleitas

<b>Condições causais</b>	<b>Cobertura</b>	<b>Consistência</b>
~ % de deputadas * ~ maternidade na adolescência * ~ % de mulheres assalariadas.	0.75	1.00
~ Proporção de mulheres no ensino superior.	0.67	0.67
~ Maternidade na adolescência.	0.67	0.67
~ % de mulheres assalariadas * ~ Proporção de mulheres no ensino superior.	0.75	1.00
~ % de deputadas.	1.00	0.83
~ Ideologia do partido do presidente.	0.71	0.83

Podemos notar, ainda, que a combinação de condições descritas nas linhas 1 e 4 corroboram a relevância de aspectos estruturais, traduzidos na realidade socioeconômica das mulheres em cada caso, para a compreensão da exclusão feminina de espaços de poder. A consistência do argumento associado a cada combinação, além de sua cobertura, que corresponde a  $\frac{3}{4}$  dos casos observados, sugere um longo e árduo caminho em direção à paridade de gênero na política subnacional.

Chamamos atenção também para a consistência da condição expressa na última linha da tabela. Com efeito, em 83 % dos casos em que a legenda que exerce a liderança do Executivo nacional foi classificada à direita do espectro

ideológico, notamos uma tendência desfavorável à eleição de mulheres prefeitas no período em exame. A considerável cobertura (0.71) também sugere que o contexto nacional, traduzido pelo posicionamento ideológico do partido ocupante da presidência da república, tende a impactar sobre a presença de mulheres na política local. Neste sentido, a análise apresentada no capítulo, muito embora não tenha a pretensão de estabelecer relações estritas de causalidade ou de esgotar o entendimento do fenômeno, busca chamar atenção para a relevância de examinarmos a combinação entre elementos que se situam no plano institucional e material associadas à sub-representação de mulheres na arena municipal, evidenciando condições semelhantes entre os países que desfavorecem a presença de mulheres na política local.

## **Considerações Finais**

---

Neste trabalho, buscamos chamar atenção para o fenômeno da sub-representação de mulheres na política local, realidade que aproxima os países examinados e que se caracteriza como um grande obstáculo para a ampliação da presença de mulheres em espaços de poder, especificamente a política institucional. Apesar das limitações inerentes às análises qualitativas comparadas apresentadas neste trabalho, destacamos a insuficiência das cotas de gênero no Legislativo nacional como mecanismo de promoção de uma ampla participação feminina na política, especialmente na ocupação de cargos eletivos no Executivo municipal.

Assim, buscamos contribuir para o debate ao evidenciarmos a persistência de um baixo percentual de prefeitas eleitas, mesmo nos países que lograram êxito em promover institucionalidades que ampliaram a presença de mulheres no Parlamento. Neste ponto, destacamos que as peculiaridades sociopolíticas de cada caso aproximam a realidade das mulheres em Argentina, Brasil e México.

Portanto, para contornarmos este cenário, argumentamos que o conceito de autonomia (física, econômica e de tomada de decisões) precisa ser enfrentado, conforme destacado pelo Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe, haja vista que as condições socioeconômicas às quais estão submetidas as mulheres, em cada país e em cada ano observado, dialogam com a baixa presença feminina no Executivo municipal.

Além disso, destacamos que o contexto nacional, sensivelmente influenciado pela classificação ideológica atribuída ao partido do presidente, atua como importante condicionante da presença de mulheres na política local – que é favorecida durante governos de centro-esquerda. Em estudos posteriores, consideramos que as investigações possam avançar sobre as dimensões de análise destacadas ao longo deste texto como inibidoras da presença de mulheres na arena política local.

## **Referências**

- Araújo, C. (2001). As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, 44(1).
- Araújo, C. M. O. (2010). Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao legislativo: estudo comparado entre Brasil e Argentina. *Revista Estudos Feministas* (UFSC. Impresso), 18(2), p. 567-584.
- Araújo, C. M. O. (2013). Cotas femininas e financiamento de campanha. *Cadernos ADENAUER (São Paulo)*, 1, 11-30.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2007). Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. *Opinión Pública*, 13(1), 185-218.
- Báez, A., Santillán, M. (2018). México, avances y resistencias en la búsqueda de una democracia paritaria. En D. C. Fernández Matos, M. N. González Martínez (Comp.), *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres*, (pp. 189-211). Ediciones Universidad Simón Bolívar.
- Barnes, T. D., Ciocci, T. y Lopreite, D. (2019). *Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016)*. *Revista de Ciencia Política*, 39(1) 1-23.
- Fernández-Matos, D. C, González-Martínez, M. N. y Morales-Castro, Y. R. (2018). La evolución de los derechos políticos de las mujeres en clave derechos humanos. En D. C. Fernández-Matos, M. N. González Martínez (Comp.), *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres* (pp. 15-67). Ediciones Universidad Simón Bolívar.

- Franco, X. P. (19 de septiembre de 2018). “Juanitas” y “Manuelitas”, la historia se repite. 2018. *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/juanitas-y-manuelitas-la-historia-de-repite/>
- Gallo, E. R. y Giacobone, C. A. (2001). *Cupo femenino en la política argentina: ley nacional, leyes provinciales, debates parlamentarios, normativa internacional, jurisprudencia*. Eudeba.
- Htun, M. (2001). A política de cotas na América Latina. *Revista. Estudos Feministas*, 9(1), 225-230. [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2001000100013#b1](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2001000100013#b1)
- Lovenduski, J. y Norris, P. (Eds.). (1993). *Gender and party politics*. SAGE Publications.
- Martelotte, L. (2016). 25 Years of Quota Laws in Latin America. As assessment of the political participation of women. *SUR* 24,13(24), 91–98. <https://sur.conectas.org/en/25-years-quota-laws-latin-america/>
- Marx, J., Borner, J. y Caminotti, M. (2007). *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil* (Primera edición) (p. 58). Siglo XXI.
- Matos, M., Cypriano, B. y Brito, M. (29 de maio – 1 de junho de 2007). *Cotas de gênero para o reconhecimento das mulheres na política: Um estudo comparado dessas ações afirmativas*. [Grupo de Trabalho: Emancipação, Cidadania e Reconhecimento]. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, Sociedade Brasileira de Sociologia, Recife, Brasil. [https://portal.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=47&Itemid=171](https://portal.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=47&Itemid=171) (Acesso em 10 de fevereiro de 2021).
- Noronha, F.B. K. (2016). *Diretrizes e Desafios da Participação Feminina na Política Brasileira: uma análise comparada a partir de Argentina e México* [Monografía, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná]. Acervo digital. <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/45846/7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ordoñez-Ghio, V.; Flores-Ivich, G. (2017). Representación política de las mujeres en las entidades federativas: del principio de paridad a los lineamientos de competitividad en los distritos. En F. Freidenberg (Ed.), *La representación política de las mujeres en México* (pp. 131-166). Instituto Nacional Electoral (INE), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Paiva, D., Durães, T. F. N. y Carvalho, G. (2018). Cuotas de Género en Brasil: ¿se estanca la desigualdad?. En D. C. Fernández Matos, M. N. González Martínez,

- (Comp.), *Cuotas de género y democracia paritaria. Avances en los derechos políticos de las mujeres* (pp. 141-162). Ediciones Universidad Simón Bolívar.
- Paiva, D. Henrique, A. L. y Silva, G. P. V. (2013). Atuação das mulheres no Poder Legislativo Federal e Estadual e no Brasil: ainda muito distante da paridade de gênero. *Cadernos ADENAUER* (São Paulo), 3, 167-182.
- Pateman, C. (1993). *O contrato sexual*. (M. Avancini, Trad.). Paz e Terra. (Obra original publicada en 1988).
- Peixoto, V. d. M.; Goulart, N. L. M. y Silva, G. T. d. (2016). Cotas e mulheres nas eleições legislativas de 2014. *Política & Sociedade: revista de Sociologia Política – Florianópolis*, 15(32), jan./abr, 126-144.
- Phillips, A. (1995). *The politics of presence: the political representation to gender, ethnicity and race*. Oxford University Press.
- Prá, J. R. (2014). Mulheres, direitos políticos, gênero e feminismo. *Cadernos Pagu (UNICAMP Impreso)*, (43), 169-196.
- Ragin, C. C. (1987). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, C. C. (2006). Set relations in social research: Evaluating their consistency and coverage. *Political analysis*, 14(3), 291-310.
- Rihoux, B.; Meur, G. D. (2009). Comparative research design: case and variable selection. En Rihoux, B.; Ragin, C. (eds), *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques*. Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: Sage.
- Sacchet, T. (2009). Capital social, gênero e representação política. *Opinião Pública*, 15(2), 306-332.
- Sandes-Freitas, V., & Bizzarro-Neto, F. (2015). Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. *Revista Política Hoje*, 24(2), 103-118.
- Souza, C. de. A. (2016). Eficácia das Cotas Eleitorais na Argentina e no Brasil. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, 21(1), 246-268.
- Spohr, A. P., Maglia, C., Machado, G. y Oliveira, J. O. (2016). Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada. *Revista de Estudos Feministas*, 24(2), 417-441.

## Anexos

**Tabela 3.**

Percentual de prefeitas eleitas por ano e por país

Anos	Argentina	Brasil	México
2000	7,4	4,6	3,7
2001	7,4	5,7	3,8
2002	7,4	5,7	3,3
2003	7,4	5,7	3,5
2004	7,4	5,7	3,6
2005	7,4	7,3	3,8
2006	7,4	7,3	3,8
2007	8,6	7,3	3,9
2008	10,0	7,3	4,6
2009	10,0	9,2	5,1
2010	10,1	9,2	5,5
2011	10,2	9,2	7,2
2012	10,2	9,2	8,5
2013	10,2	11,8	5,6
2014		11,8	6,8
Média	8,7	7,8	4,8

**Tabela 4.**

Percentual de deputadas eleitas por ano e por país

Anos	Argentina	Brasil	México
2000	26,5	5,7	16,0
2001		6,8	16,0
2002	30,7	6,2	16,0
2003	30,7	8,6	22,6
2004	33,7	8,6	22,6
2005	36,2	8,6	24,2
2006	35,0	8,8	22,6
2007	40,0	9,0	23,2
2008	40,0	9,0	23,2
2009	38,5	8,8	27,6
2010	38,5	8,6	26,2
2011	37,4	8,6	26,2
2012	37,4	8,6	36,8
2013	36,6	8,6	36,8
2014	36,6	9,9	37,4
Média	35,55	8,29	25,16

**Tabela 5.**

Tabela verdade

País	% Prefeitas	% Deputadas	Maternidade Na Adolescência	Proporção De Mulheres No Ensino Superior	% Mulheres Assalariadas	Ideologia Partido Presidente
Arg2000	0	0	0	1	0	0
Arg2004	0	0	1	0	0	0
Arg2009	1	1	0	0	1	1
Arg2013	1	1	0	1	1	1
Bra2001	0	0	0	0	0	0
Bra2005	0	1	0	0	0	1
Bra2009	1	1	1	1	1	1
Bra2013	1	1	1	1	1	1
Mex2000	0	0	0	0	0	0
Mex2004	0	0	1	1	0	0
Mex2009	1	1	1	1	1	0
Mex2014	1	1	1	0	1	0

**Tabela 6.**

Classificação ideológica dos partidos (PELA)

Casos	Referência	Score
ARG2000	Carlos Menem/PJ (08/07/1995 - 10/12/1999)	7,59
ARG2004	Néstor Kirchner/PJ (25/05/2003 - 10/12/2007)	6,56
ARG2009	Cristina Kirchner 1/PJ (10/12/2007 - 10/12/2011)	5,37
ARG2013	Cristina Kirchner 2/PJ (10/12/2011 - 10/12/2015)	5,94
BRA2001	Fernando Henrique Cardoso 2/PSDB (01/01/1999 - 01/01/2003)	6,89
BRA2005	Luiz Inácio Lula da Silva 1/PT (01/01/2003 - 01/01/2007)	4,44
BRA2009	Luiz Inácio Lula da Silva 2/PT (01/01/2007 - 01/01/2011)	4,73
BRA2013	Dilma Rousseff/PT (01/01/2011 - 01/01/2015)	4,73
MEX2000	Ernesto Zedillo/PRI (01/12/1994 - 30/11/2000)	6,88
MEX2004	Vicente Fox/PAN (01/12/2000 - 30/11/2006)	9,22
MEX2009	Felipe Calderón/PAN (01/12/2006 - 30/11/2012)	9,55
MEX2014	Enrique Peña Nieto/PRI (01/12/2012 - 30/11/2018)	6,23



# **05**

## **De la provincia a la nación: análisis comparado de la trayectoria política de exgobernadores**

---

**José Incio**

Pontificia Universidad Católica del Perú | [jincio@pucp.pe](mailto:jincio@pucp.pe)

Este capítulo busca contribuir a los estudios de las carreras políticas de los políticos latinoamericanos. En específico nos concentramos en un análisis comparado de los políticos cuyas carreras gravitan en el ámbito subnacional.

Con este breve capítulo buscamos responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los patrones distinguibles en la trayectoria de los políticos que ostentan cargo subnacional en América Latina? ¿Existen algunas condiciones favorables para el trasvase de políticos de un nivel a otro?

Enfocarnos en las trayectorias de los políticos es importante por varias razones. Por un lado, es un aspecto poco estudiado y que necesita mayor evidencia. Por otro, conocer sobre los patrones de las trayectorias de los políticos nos puede dar luces sobre los incentivos generados por el sistema político. Enfocándonos en políticos con experiencia en el nivel subnacional, nos puede dar luces ya que nos da una idea de la relación entre los diversos niveles, así como el nivel de integración territorial de las organizaciones políticas y de las políticas públicas.

Si bien este capítulo se nutre de los trabajos sobre “ambición política” parece más preciso hablar de trayectorias políticas ya que es lo que finalmente observamos. La ambición es un deseo, un sentimiento que está relacionado con actitudes psicológicas difíciles de medir. Lo que podemos observar son las trayectorias políticas, es decir: los cargos a los cuáles los políticos deciden postularse exitosamente o no, las posiciones de poder dentro del partido u otros cargos de relevancia pública. La literatura sobre ambición política usualmente toma la trayectoria de un político como evidencia sobre su ambición. Sin embargo, un político puede postular a una posición, tomar un cargo, o retirarse momentáneamente por factores estructurales o institucionales incluso en contra de su propio deseo.

La denominación de las unidades subnacionales varía entre país y país. Lo que en Argentina se denomina provincia en Perú sería región y provincia sería una unidad subnacional menor (municipalidad). Por otro lado, la denominación de los responsables políticos también varía. En este capítulo nos concentramos en las unidades subnacionales mayores, en las inmediatas del nivel nacional y que cuentan con un ejecutivo electo en elecciones competitivas, el término genérico que usaremos es de gobernación. Para simplificar la lectura, denominamos “gobernadores” a la autoridad ejecutiva electa para dirigir una gobernación por un periodo determinado.

## ¿Es bueno que los políticos tengan ambición?

La ambición lleva a un político a pensar su participación en la arena política en el largo plazo, lo cual podría ser beneficioso para el bien común ya que por un lado hace que esté más pendiente de su electorado, y pueda tener mayor aversión al riesgo en involucrarse en actividades que afecten su imagen. Es plausible suponer que aventureros políticos, sin interés en forjar su carrera política pueden tomar la oportunidad en el poder para enriquecerse, seguir agendas particulares o no escuchar las demandas de su electorado en mayor proporción que los que están pensando en una carrera pública. Por otro lado, existe una literatura importante que relaciona la permanencia muy prolongada de una autoridad ejecutiva con la presencia de autoritarismos subnacionales (Gervasoni, 2010; Giraudy, 2010). Estancias largas en el poder corrompen el sistema político, donde los ejecutivos empiezan a acarrear más y más poder co-optando otras instituciones necesarias en un sistema democrático sano.

Este capítulo aporta a los intentos de llevar los estudios subnacionales a una perspectiva comparada “*cross-national*”. Analizamos dos bases de datos originales. En la primera hemos recogido la trayectoria política de 136 exgobernadores de México, Argentina, Brasil, Colombia y Perú. Hemos recopilado la información desde el momento que dejaron sus puestos hasta un periodo después, registrando elecciones a las que se presentaron, cargos electos, o de confianza conocidos tanto en la administración pública como en cargos partidarios. Con esta información podemos hacer un análisis descriptivo de las trayectorias y nos ayuda a caracterizar los tipos de ambición política dentro de cada país, y también comparar entre ellos.

La segunda base de datos original contiene la trayectoria de 767 candidatos y candidatas en elecciones presidenciales en América Latina. De estos candidatos se han codificado aquellos que han tenido algún tipo de cargo subnacional, y de haber sido así las características de este cargo. El número de observaciones nos permite explorar posibles variables que se correlaciona con la mayor o menor presencia de candidatos con “experiencia” subnacional compitiendo por el puesto político más importante.

Este capítulo se nutre de los aportes teóricos y empíricos sobre la ambición de los políticos centro la discusión en las tipologías usadas y evidencia hallada. Con la información recopilada aquí se hace un test de la validez externa de estas tipologías. En la siguiente sección de este capítulo se presenta un resumen de estos aportes teóricos y se revisan los hallazgos obtenidos para América Latina.

En la tercera parte presentamos la evidencia y los hallazgos y posibles lecturas. Finalmente las conclusiones.

### **¿Qué sabemos de la ambición política?**

Los estudios sobre la ambición política en la política estadounidense se han centrado en el área legislativa. Clásicos como Schlesinger (1966) y Mayhew (1974) han destacado un patrón claro entre los legisladores americanos quienes se mantienen en el mismo cargo por varios periodos consecutivos para luego avanzar a un cargo de mayor jerarquía. Para un político llegar al cargo le otorga una ventaja al momento de presentarse a la reelección ya que la experiencia acumulada se ve como un aspecto positivo a considerar.

Schlesinger (1966) mencionó que el político al terminar su periodo se presenta frente a una disyuntiva con tres caminos: retirarse (ambición discreta), quedarse en el cargo (ambición estática), y aspirar un cargo más grande (ambición progresiva). Por otro lado Miller y Stokes (1963) mencionan que los legisladores estadounidenses cambian su comportamiento según su tipo de ambición. Schlesinger (1966) menciona que existen varios factores que moldean la ambición. Un político puede aprovechar o no estos factores y eso depende de su habilidad.

Las teorías forjadas en Estados Unidos sobre la ambición del político difícilmente puede viajar bien a contextos latinoamericanos dado que tiene como supuestos un diseño electoral uninominal y sistemas de partidos fuertes que generan los incentivos para que los políticos busquen formar una carrera política. Los partidos son los medios a través del cual los políticos pueden ascender en su carrera lineal.

## **¿Qué sabemos de la ambición de los políticos en América Latina?**

En América Latina los estudios sobre ambición política han encontrado evidencia distinta a lo reportado por la academia norteamericana. En el caso de Estados Unidos se ha encontrado que los legisladores esperan y saltan a cargos de mayor rango: senadores, ministros o presidencia. Es decir tienen un periodo de latencia o de ambición estática para luego saltar a una ambición progresiva. En el caso de América Latina, los estudios sobre legislaturas han encontrado una situación diferente. Los parlamentarios no se quedan mucho tiempo en el cargo. Es decir, no buscan la reelección necesariamente, y tampoco buscan saltar al nivel federal. Por el contrario en estos casos los legisladores se quedan poco tiempo, y saltan a posiciones locales- gobernadores, o incluso a puestos como alcaldías u otros. Cabe destacar que tanto en Estados Unidos y América Latina se enfocan en los legisladores (Botero, 2011; Lodola, 2009; Jones 2001). Uno de los pocos trabajos que busca explorar sistemáticamente la trayectoria de políticos subnacionales es en el que participé con Carmen Chavarría (2016) donde hacemos una revisión sistemática de los “tipos” de ambición de tres generaciones de alcaldes peruanos.

## **¿Después de la gobernación que?**

Como se mencionó anteriormente, en el caso latinoamericano la mayoría de los estudios han replicado el enfoque usado por la academia norteamericana tomando como punto de partida la trayectoria de los legisladores. En este capítulo tomamos como punto de partida la carrera de los gobernadores o ejecutivos de las unidades subnacionales primarias.

En este capítulo hacemos el esfuerzo contrario, a lo que se ha venido trabajando sobre trayectorias políticas. Partimos analizando la trayectoria de los gobernadores después que han terminado su periodo. En la siguiente tabla resume el número de gobernadores y países que son parte de este análisis. Se han escogido estos países ya que proveen diferentes condiciones institucionales y contextuales que enriquecen la comparación.

**Tabla 1.**

Número de gobernadores por país y periodo de análisis

País	Número de gobernadores	Periodo
Argentina	20	Año 2015 - 2019
México	34	Año 2009 - 2019
Brasil	25	Año 2014 - 2018
Colombia	32	Año 2015 - 2019
Perú	25	Año 2011 - 2014

Factores institucionales: reelección

De los casos incluidos en este análisis México y Colombia no permite la reelección de los gobernadores. En tanto que en Argentina, Brasil y Perú permiten o permitían hasta hace poco la reelección de gobernadores con algunas particularidades. En Argentina las provincias de Mendoza y Santa Fe no permiten la reelección, y solo en Catamarca, Santa Cruz y Formosa se permite la reelección indefinida. En Perú la reelección de gobernadores era indefinida hasta el 2018. Los gobernadores electos en esa elección serán los primeros para los cuales la opción de reelección está vetada.

**Tabla 2.**

Gobernadores y reelección

País	Número de gobernadores	% gobernadores postulantes a reelección	% gobernadores reelegidos
Argentina	22	50 %	90.90 %
Brasil	25	52 %	53.80 %
Perú	25	32 %	50 %

En la tabla anterior se muestra el porcentaje de gobernadores regionales por país que busca la reelección y el porcentaje que finalmente logra reelegirse.

En los países donde la reelección está permitida vemos que la reelección es el camino preferido por los políticos al terminar su mandato. De esta tabla resalta que si bien los porcentajes de gobernadores que buscan reelegirse son similares, el porcentaje de aquellos que realmente lo logran reelegirse varían considerablemente. Resalta por un lado el alto porcentaje de gobernadores reelectos en Argentina, y en el otro extremo el caso peruano.

La reelección no es el único camino que pueden tomar los gobernadores al término de su mandato. Un grupo importante de ellos busca entrar al legislativo nacional. En el caso argentino un tercio de los gobernadores salientes se postula al congreso con buenas chances de ganar un escaño. La vía congresal no es tan atractiva para gobernadores peruanos o brasileños; así vemos que sus probabilidades de éxito son bastante reducidas o nulas. Existe un grupo de gobernadores que “salta de nivel” del local al nacional postulando a la legislatura nacional. La proporción de gobernadores que intenta este camino varía considerablemente entre países, el éxito de estos gobernadores es mucho menor que de aquellos que intentan la reelección.

**Tabla 3.**

Exgobernadores y otros puestos públicos

País	Número de gobernadores	% postulantes a Congreso Nacional	% elegidos al Congreso Nacional	% postulantes a Congreso subnacional	% elegidos al Congreso subnacional
Argentina	22	20.80 %	100 %	8.33 %	100 %
Brasil	25	16 %	25 %	0 %	-
Perú	25	8 %	0 %	-	-

La Tabla 3 nos muestra los otros caminos que toman los gobernadores que no optan por la reelección. Se trabajó con categorías agregadas para poder comparar entre casos. En “Ejecutivo” se engloba todos los cargos que dependen directamente del ejecutivo nacional como por ejemplo ministros, embajadores, asesores, etc. Es decir gobernadores que se logran ubicar en algún cargo de confianza. En la Tabla 4 podemos ver que los exgobernadores peruanos son aquellos que logran

ubicarse en posiciones expectantes dentro del ejecutivo de turno, así también algunos de ellos “bajan” un nivel postulando a alcaldías municipales.

**Tabla 4.**

Trayectoria de gobernadores que no optan por la reelección

País	Total	% ejecutivo	% postulantes a Presidente	% sin cargo público	% cargo partidario	% alcaldías
Argentina <sup>1</sup>	22	8.33 %	0 %	4.16 %	0 %	0 %
Brasil	25	0 %	4 %	4 %	4 %	0 %
Perú	25	16%	0 %	0 %	0 %	4 %

Revisando la información de los exgobernadores resalta una situación particular. En Brasil y sobre todo en Perú, un alto número de gobernadores al terminar su periodo tiene que enfrentar a la justicia por delitos realizados durante su gestión. En el caso peruano todos los gobernadores que enfrentaron la justicia terminan condenados ya sea con inhabilitación del cargo o con condena en cárcel.

**Tabla 5.**

Exgobernadores con problemas judiciales

País	Número de gobernadores	% judicializados	% judicializados con condena
Argentina	22	0 %	0 %
Brasil	25	20 %	20 %
Perú	25	40 %	100 %

1. No se está tomando en cuenta al gobernador Mario Das Neves ya que falleció a pocos meses de dejar el cargo. Incluimos los exgobernadores de las provincias de Mendoza y Santa Fe donde la reelección no está permitida.

Extrapolando la literatura sobre ambición política en Estados Unidos podemos esperar que los gobernadores deberían acumular experiencia y capital político antes de lanzarse a un nivel superior (del subnacional al nacional). Sin embargo, vemos que eso no parece ocurrir en los casos comprendidos en este capítulo (ver Tabla 6). El promedio de períodos previos de los gobernadores que se lanzan al congreso nacional y aquellos que se lanzan a la reelección son muy similares. La diferencia más saltante es en el caso peruano donde de lo observado los políticos electos como gobernadores regionales no esperan mucho para lanzarse al congreso nacional en comparación con los que intentan la reelección es decir, lo contrario de lo esperado por la literatura.

**Tabla 6.**

Número de períodos previos de los ex-gobernadores

País	Ambición	Promedio de períodos previos	Mínimo periodos	Máximo periodos
Argentina	Reelección.	1.66	1	6
Argentina	Congreso Nacional.	1.25	1	2
Brasil	Reelección.	1.53	1	4
Brasil	Congreso Nacional.	1.75	1	2
Perú	Reelección.	1.62	1	2
Perú	Congreso Nacional.	1	1	1

De la información recopilada para estos tres casos algunos datos importantes son: en Argentina, las oportunidades para un político de seguir desarrollando una carrera política son mayores. Los gobernadores tienen mayores chances de reelegirse o dar el salto a nivel nacional. En el otro extremo tenemos a Perú, donde una parte importante de exgobernadores terminan presos o inhabilitados para ejercer un cargo público. Así también, las chances de reelección o conseguir un escaño en el parlamento nacional son muy bajas.

Podemos especular que por un lado el nivel de institucionalidad del sistema de partidos y la organización territorial explican estas diferencias. Argentina además

de ser un país federal, donde las provincias tienen considerable autonomía cuenta también con un sistema de partidos institucionalizado lo que permitiría ordenar la competencia partidaria brindando mayores oportunidades a políticos en el ámbito subnacional. En el otro extremo, si bien es cierto que Perú es un país unitario, las regiones tienen importante autonomía en el manejo de políticas públicas de Salud y Educación (Falleti, 2010). Ahora bien, lo más característico de Perú está en la debilidad extrema de sus partidos políticos (Levitsky & Zavaleta, 2016; Tanaka, 2015). Los partidos nacionales no logran integrar el territorio (Incio y Gil, 2016). Lo que explica que no sean estos los vehículos para que exgobernadores logren tener trayectorias de largo plazo o que puedan dar el salto entre niveles de gobierno.

México y Colombia son dos casos en los cuales no se permite la reelección. En el caso mexicano se debe a una profunda reforma política que data desde 1933. En el caso colombiano es una limitación más reciente desde el 2002. En estos casos, al no tener la reelección como opción la pregunta sería ¿qué intentan los gobernadores al terminar su periodo?

En la siguiente tabla se describen las posiciones políticas o administrativas que tomaron los gobernadores al terminar su periodo. Hemos dividido los gobernadores en aquellos que tomaron puestos partidarios, los que postulan al ámbito nacional, ingresan a la administración nacional y aquellos que en los siguientes dos años no tuvieron actividad pública conocida.

**Tabla 7.**

Cargos ocupados por los exgobernadores

País	Total	% Ejecutivo	% Congreso Nacional	% Elecciones presidenciales	% Cargo partidario	% Sin cargo público	% Alcaldías
México <sup>2</sup>	34	11,70%	14.70 %	0%	5.88 %	11.70%	2.94 %
Colombia	32	6.25%	0 %	9.37%	3.2 %	31.20 %	0 %

2. No se está tomando en cuenta al gobernador Jorge Sandoval Díaz ya que falleció a pocos meses de dejar el cargo. Contamos 34 gobernadores dado que los gobernadores de Guerrero y Michoacán fueron reemplazados a mitad de su mandato, por lo tanto, hemos incluido a los dos gobernadores reemplazantes.

Resalta que los exgobernadores en México buscan posicionarse en la administración pública tanto en el ejecutivo como en el congreso nacional. En general se ve que en México los gobernadores se quedan en la esfera pública, un tercio de ellos se queda en cargos del ejecutivo nacional o se lanza al congreso. En el caso colombiano el grupo más grande se queda sin cargo público conocido durante el periodo observado (2019-2021).

En ambos casos el 50 % de los exgobernadores tiene que enfrentar a la justicia al terminar su periodo. Sin embargo, en Colombia se puede apreciar que más de un tercio de los que tienen que enfrentar la justicia terminan siendo condenados.

### **Tabla 8.**

Gobernadores con problemas judiciales

País	Número de gobernadores	% judicializados	% judicializados con condena
México	34	50 %	5.88 %
Colombia	32	50 %	37.50 %

De los casos analizados en esta sección destacan algunos patrones que creo importantes resaltar. Por un lado, en países federales los exgobernadores tienen mayores chances de mantenerse en la esfera pública, sus probabilidades de reelegirse o salir electos en cargos públicos son mayores. Otro dato que requiere mucho mayor análisis es el elevado número de estos gobernadores que terminan enfrentando la justicia al terminar su mandato. La variación del porcentaje de exgobernadores sentenciados entre países federales y unitarios requiere una explicación.

### **Candidatos presidenciales**

Desde otro ángulo se analizó la información de candidatos presidenciales y su trayectoria. Con esta sección buscamos explorar factores que pueden tener un impacto en la probabilidad que políticos con experiencia subnacional busquen el cargo ejecutivo más importante.

Se analizó la trayectoria de 250 candidatos de 17 países en América Latina. El periodo de tiempo analizado para muchos países incluye desde la tercera ola democrática (Huntington 1993) Cómo se puede apreciar en la Tabla 9, los países con mayor número de candidatos con experiencia subnacional son México, Venezuela, Argentina, Colombia y Brasil. En el otro extremo tenemos a Chile, República Dominicana y Paraguay.

**Tabla 9.**

Número de candidatos presidenciales y su experiencia política subnacional

País	Periodo	Número de candidatos	% experiencia Ámbito subnacional	% experiencia Gobierno subnacional	% experiencia Otros cargos subnacionales
Argentina	1999 - 2019	68	20.5 %	17.6 %	2.9 %
Bolivia	1997 - 2020	53	3.7 %	3.7 %	0 %
Brasil	1998 - 2018	58	15.5 %	15.5 %	0 %
Chile	1999 - 2017	31	0 %	-	-
Colombia	1998 - 2018	51	17.6 %	5.8 %	11.8 %
Ecuador	1998 - 2017	54	11.1 %	3.7 %	7.4 %
México	1994 - 2018	29	37.9 %	37.9 %	0 %
Paraguay	1998 - 2018	41	0 %	-	-
Perú	1995 - 2016	71	7 %	7 %	0 %
Uruguay	1999 - 2019	36	2.7 %	2.7 %	0 %
Venezuela	1998 - 2018	44	29.5 %	18.1 %	11.4 %

La varianza encontrada aquí nos permite explorar algunas correlaciones con la finalidad de encontrar ciertos patrones que nos ayuden a entender este fenómeno. Es posible plantear algunas hipótesis exploratorias que puedan explicar la “porosidad” entre los niveles de gobierno.

En este caso probamos relacional porosidad con la organización territorial. Partimos del hecho que la organización política (unitario, federal) puede generar condiciones para que los políticos subnacionales puedan convertirse en actores importantes en el ámbito nacional. Otro aspecto territorial importante es el peso de la capital del país.

**Tabla 10.**

Modelos OLS

	Variable dependiente:	
	Experiencia subnacional (1)	Experiencia gobernador (2)
Ratio Capital	-17.304 (20.519)	2.690 (14.332)
Estado Federal	19.391*** (5.507)	20.621*** (3.847)
Constant	11.163* (5.667)	2.896 (3.959)
Observations	63	63
R2	0.370	0.481
Adjusted R2	0.349	0.464
Residual Std. Error (df = 60)	14.758	10.308
F Statistic (df = 2; 60)	17.634***	27.796***

Note: \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Robust standard errors

La Tabla 10 muestra los resultados de una regresión multivariada donde modelamos el porcentaje de candidatos con experiencia subnacional en el periodo observado. En este caso se tomaron dos variables dependientes primero el porcentaje total de candidatos presidenciales que tuvo algún cargo en el ámbito

subnacional (alcaldías, gubernaturas) y el porcentaje de candidatos presidenciales que se desempeñaron como gobernadores antes de lanzarse a la presidencia. El efecto de la organización territorial es significativo con ambas variables.

## **Conclusión**

---

En este capítulo exploratorio buscamos traer nueva evidencia que nos permita conocer mejor los patrones de la trayectoria de políticos en el ámbito subnacional. Se recopiló información original que esperamos contribuya al estudio comparado de la política subnacional. Hemos seguido la trayectoria de 136 exgobernadores registrando información sobre su trayectoria posterior a su periodo. Además, se ha reconstruido la trayectoria política de 767 de candidatos presidenciales en 17 países en un periodo promedio de 20 años en cada país.

De la información mostrada resaltan algunos patrones interesantes. En principio la organización territorial genera el contexto para que los políticos que desarrollan carrera en el ámbito subnacional tengan mayores chances de ser reelegidos o incluso de “saltar” al ámbito nacional. Se puede apreciar que en países federales existe mayor probabilidad de encontrar candidatos con experiencia subnacional tratando de llegar a la presidencia.

El efecto del tamaño de la capital no tiene un efecto significativo. Al modelar su efecto sobre la probabilidad de encontrar un candidato a la presidencia con experiencia subnacional vemos que tiene un efecto negativo, hasta cierto punto el esperado, pero este efecto se revierte cuando nos concentramos en candidatos con experiencia como gobernadores.

Como tarea pendiente queda por un lado, ampliar el periodo de observación de las trayectorias de los exgobernadores. Esto podría dar más luces sobre lo que pasa con aquellos que deciden no postular ni a la reelección o al congreso ¿es entrar a la administración nacional parte de una estrategia para regresar a la región o tentar otro cargo?, ¿qué pasa con los exgobernadores que terminan enfrentando procesos judiciales? Como estas, otras preguntas quedan abiertas y merecen ser exploradas. Por otro lado, el modelo de regresión presentado si bien es informativo también tiene

serias limitaciones, por un lado hacen falta variables importantes que pueden estar interactuando con la organización territorial como la fortaleza o institucionalización del sistema de partidos.

Este capítulo buscó hacer un análisis comparado de las trayectorias subnacionales mostrando algunos patrones que trascienden o se difuminan cuando los miramos en varios casos. Más que respuestas, busca dejar preguntas abiertas e incentivar en la agenda de los estudios de política subnacional buscando eco de más estudios de las trayectorias políticas a nivel subnacional.

## **Referencias**

- Botero, F. (2011). Carreras Políticas en América Latina: Discusión teórica y ajuste de supuesto. *POSTData:Revista de Reflexión y Análisis Político*, 16(2), 167-187. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiaart?codigo=5205498>
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*, 62(2), 302-340.
- Giraudy, A. (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 53-84.
- Huntington, S. P. (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Incio, J. y Chavarría, C. (2016). La ambición y carrera política en el nivel subnacional peruano. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6), 73-95.
- Incio, J. y Gil, R. (2016). Enraizamiento electoral en ambitos subnacionales: Análisis de las organizaciones político-electorales peruanas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 115-136.
- Jones, M. P. (2001). Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados argentina. *POSTData*, 7(1), 189-230.

- Levitsky, S., & Zavaleta, M. (2016). *Why No Party-Building in Peru?* (pp. 412–439). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316550564.015>
- Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49(194), 247–286.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.
- Miller, W. E., & Stokes, D. E. (1963). Constituency Influence in Congress. *The American Political Science Review*, 57(1), 45–56. <https://doi.org/10.2307/1952717>
- Schlesinger, J. A. (1966). *Ambition and politics; political careers in the United States*. Rand McNally.
- Tanaka, M. (2015). Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos. En M. Torcal (Coord.), *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable* (pp. 161–182). Anthropolos.

# **06**

## **Casi iguales y un poco distintas. La elección de gobernadores en Argentina (2019) y de Intendentes en Uruguay (2020)**

---

**Antonio Cardarello**

Universidad de la República | [salcardarello@gmail.com](mailto:salcardarello@gmail.com)

**Sergio Valenzuela**

Universidad de la Cuenca del Plata | [sergiodavidvalenzuela@gmail.com](mailto:sergiodavidvalenzuela@gmail.com)

Este capítulo, de carácter descriptivo, tiene como primer objetivo observar el desempeño de la reelección inmediata de los ejecutivos del segundo nivel de gobierno en el último ciclo electoral de Argentina y Uruguay. Pero a partir de esto repasar los antecedentes de la reelección y algunas otras características medulares de los sistemas electorales para la provisión de los ejecutivos subnacionales, desde la recuperación de la democracia en ambos países. La importancia del diseño institucional radica en el impacto que la reelección y otras reglas provocan en los sistemas de partidos subnacionales, lo cual repercute a su vez en la calidad de la democracia en ese nivel.

Pese a las diferencias de escala y de organización, federal en un caso y unitario en el otro, creemos que la comparación de las reglas y algunos de los efectos apreciados, puede significar una información de interés para los estudiosos de la política local

El capítulo tiene la siguiente estructura, en una primera parte un repaso sobre las reglas que rigen la elección de los ejecutivos subnacionales en ambos países. Luego un breve repaso histórico del proceso en ambos casos desde la redemocratización hasta la actualidad. En un tercer apartado dedicaremos una atención especial las elecciones de 2019 en Argentina y de 2020 en Uruguay y algunos de sus principales consecuencias. Finalmente, en las conclusiones ver qué similitudes y diferencias entre ambos procesos merecen destacarse.

## **Repasando reglas: Los sistemas electorales subnacionales**

La constitución argentina de 1853 estableció una república federal con un ejecutivo elegido indirectamente por un colegio electoral y un legislativo bicameral. Sin embargo, como sostienen Calvo y Escolar (2005, p. 99) esta carta “[...] no se pronunció respecto de las reglas e instituciones que debían gobernar las provincias y territorios nacionales. En consecuencia, las distintas provincias mantuvieron trayectorias políticas e institucionales propias hasta la actualidad”.

La Constitución vigente establece (Art. 122) que cada provincia posee una constitución (las provincias “se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas”) y elige un gobernador y una legislatura provincial ambos en forma

directa, en todos los casos los gobernadores son electos por un período de cuatro años. El hecho de que cada provincia cuente con un sistema electoral diferente y tenga un amplio margen para organizar sus instituciones<sup>1</sup> está en sintonía con el principio del federalismo, que posibilita distintos arreglos institucionales generando una gran *de variedad de sistemas políticos locales*.

Las diferencias institucionales en los sistemas electorales provinciales afectan a su vez la competencia partidaria en el ámbito local. Esta diversidad donde “[...] cada una de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) poseen constituciones, instituciones políticas, sistemas de partidos y sistemas electorales substantivamente distintos”. (Escolar y Calcagno, 2004). Esto explica para Calvo y Escolar (2005, p. 99) porque “[...] cada provincia tiene un sistema político propio donde se combinan reglas y tradiciones político-partidarias particulares”.

A partir de 1986 la mayoría de las provincias comenzaron a modificar sus ordenamientos constitucionales con el objetivo de *aggiornarse* a las nuevas realidades políticas existentes. Entre las múltiples reformas políticas que se incorporaron figuraba la posibilidad de reelección inmediata de los gobernadores. Hasta entonces, siguiendo el ejemplo de la Constitución Nacional, ninguna constitución provincial permitía la reelección del jefe del ejecutivo. La reelección es vista por sus detractores como una modificación, que sumada a otras, tendió a concentrar el poder y que por contrapartida iba contra la instauración de sistemas más plurales y más competitivos (Tula y De Luca, 2001).

En la mayoría de las provincias los sistemas electorales están diseñados para consolidar al partido predominante a nivel local, fortalecer la posición del Ejecutivo y como contrapartida subrepresentar a las minorías. Las reformas de los regímenes electorales realizadas desde 1983 apuntaron en este sentido como señalarán oportunamente Tula y De Luca (2001), De Luca (2008) y Calvo y Escolar (2005).

En el caso uruguayo como país unitario, todas las unidades subnacionales tienen las mismas reglas, y a lo largo del siglo xx primaron las reformas que alteraron el carácter unipersonal o colegiado del Poder Ejecutivo (PE) tanto a

---

1. Un ejemplo acerca de la independencia de los SE por Provincia. Si bien Argentina no tuvo voto femenino hasta 1952 (tras la reforma constitucional de 1949), la provincia de San Juan lo habilitó para las elecciones provinciales de 1928.

nivel nacional como local. Así los ejecutivos departamentales fueron colegiados durante la vigencia de las Constituciones de 1918 y 1952, en los períodos comprendidos entre 1918-1933 y 1952-1967.

La reforma constitucional aprobada en 1997 abarcó una amplia variedad de tópicos en materia subnacional, pero sin duda las transformaciones más trascendentes que consagró a ese nivel, fueron las referidas al sistema electoral. Las mismas son: 1) Separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto a las nacionales; 2) Restricción del DVS limitando a tres el número de candidatos a intendente por lema; 3) La elección de convenciones departamentales.

En definitiva desde la reforma constitucional de 1996 la elección del intendente se distingue del sistema electoral presidencial como bien señala Buquet (2005)

[...] en tres aspectos relevantes: i) la fórmula para elegir intendentes es de mayoría relativa, en lugar de la mayoría absoluta que se utiliza para elegir al presidente; ii) los partidos pueden presentar hasta tres candidatos a intendente, a diferencia del candidato único que se exige a los partidos en las presidenciales; y iii) está permitida la reelección inmediata de los intendentes por una vez, mientras que los presidentes que aspiran a retornar al cargo deben esperar que se cumpla un período de gobierno (p. 19).

En este apartado haremos un repaso somero a los diferentes componentes de los sistemas electorales diseñados para la elección de los Ejecutivos de segundo nivel tanto en Argentina como en Uruguay

## Mayoría exigida

En el caso uruguayo desde 1934 está vigente la exigencia de mayoría simple o relativa para la elección de los ejecutivos, ya fuera el intendente o el Concejo Departamental que estuvo vigente durante la Constitución de 1952 (1952-1967). El principio mayoría simple o *plurality* consiste en que el partido con más votos se queda con la titularidad del ejecutivo departamental y como se emplea el sistema de doble voto simultáneo (DVS)<sup>2</sup>, resultará electo el candidato más votado del partido o lema más votado.

---

2. El DVS permite la presentación dentro de un partido o lema de diferentes candidatos para un mismo cargo. Esto significa que el elector vota a dos niveles, primero por un partido y luego al interior del mismo por un candidato o lista de candidatos. Es un mecanismo de los

En Argentina cuatro provincias exigen mayoría absoluta (16,7 %) para la elección de gobernadores contra 20 (83,3 %) que requieren mayoría simple.

## Reelección

Uruguay desde 1934 se estableció que los intendentes, podrán ser reelectos, pero por una sola vez y en ese caso deberán renunciar con tres meses por lo menos de anticipación a la fecha de la elección.

En Argentina en lo que hace a la reelección a excepción de dos provincias (Mendoza y Santa Fe) todas han incorporado la reelección inmediata de jefe de gobierno provincial. A su vez esta podemos separar las 21 provincias reeleccionistas entre aquellas que han adoptado la reelección por uno, la más extendida, o por dos períodos de los que se han afiliado la reelección ilimitada del jefe de gobierno

El espectro abarca desde aquellas provincias que impiden la reelección inmediata pero la permiten tras un intervalo de un período hasta aquella que la permiten de forma indefinida. En ningún caso la reelección mediata está prohibida.

De las 24 unidades subnacionales (incluyendo 23 provincias más la CABA) actualmente solo en dos está prohibida la reelección inmediata aunque se permite la mediata (Mendoza y Santa Fe). En 17 está permitida una sola vez (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba, Corrientes Chaco, Chubut, Jujuy, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, Entre Ríos, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán). En dos provincias Salta y San Juan están permitidas dos reelecciones consecutivas, el gobernador tiene la posibilidad de permanecer tres períodos. Por último, tres<sup>3</sup> distritos (Catamarca, Formosa, Santa Cruz) posibilitan la reelección indefinida.<sup>4</sup>

---

que se denomina de voto preferencial intra partidario.

3. San Juan reformó la constitución para incluir la RI de forma exitosa en 2011.

4. Vale la aclaración de que esta última modalidad fue impuesta en todos los casos, incluyendo aquellas que después la eliminaron con San Luis y La Roja, en provincias gobernadas por el justicialismo.

**Tabla 1.**

Modalidades de reelección por distrito

No se permite	Una vez	Dos veces	Indefinida
Mendoza	Buenos Aires	Salta	Catamarca
Santa Fe	Capital Federal	San Juan	Formosa
	Córdoba		Santa Cruz
	Corrientes		
	Chaco		
	Chubut		
	Entre Ríos		
	Jujuy		
	La Pampa		
	La Rioja		
	Misiones		
	Neuquén		
	Río Negro		
	San Luis		
	Santiago del Estero		
	Tierra del Fuego		
	Tucumán		
2	17	2	3

Fuente: Elaboración Propia

Con la excepción de Catamarca en las demás provincias –Formosa, y Santa Cruz– se comprueba que el Partido Justicialista (PJ) ha gobernado ininterrumpidamente desde 1983, transformándose en un partido predominante. Tres gobernadores de estos distritos que adoptaron la reelección alcanzaron la presidencia de la Nación (Menem, Rodríguez Saá y Kirchner).

El gobernador que logró más reelecciones es Gildo Insfrán de Formosa con seis, seguido de Adolfo Rodríguez Saá, (San Luis) con cuatro, y de Eduardo Angeloz de Córdoba, Rubén Marín de La Pampa y Néstor Kirchner de Santa Cruz, Juan Carlos Romero de Salta y Ángel Maza de La Rioja todos con dos reelecciones. Además otros veintitrés gobernadores lograron la reelección en una oportunidad

## Simultaneidad y vinculación

Un tema relevante en Argentina es la potestad de los gobernadores en algunas provincias para manipular el calendario electoral, esta prerrogativa les permite hacer desdoblamientos, esto es que las elecciones de las autoridades provinciales coincidan o no con la de las autoridades nacionales según se intuya que favorezca o perjudique el desempeño propio. Esto es posible como señalan Del Cogliano y Varetto (2016) “[...] porque las provincias se encuentran muy bien dotadas de recursos institucionales para controlar sus propios procesos electorales” (p. 5)

Dichos autores muestran que conviven diferentes realidades, así:

[...] tres distritos –Chaco, CABA y Tierra del Fuego– tienen expresamente reglamentado el desdoblamiento de las elecciones distritales respecto de las nacionales, a los cuales se podría sumar Salta que estableció un régimen de fecha fija y las provincias de Corrientes y Santiago del Estero que luego de las intervenciones federales de las que fueron objeto quedaron desfasadas del calendario nacional. (Del Cogliano y Varetto, 2016, p. 5).

Dichos autores señalan como:

Dada la libertad para la administración electoral de los distritos subnacionales y el formato de boleta partidaria de papel por categorías que prima en el orden nacional y en la mayoría de los distritos, la regulación de las fechas electorales ha sido el recurso por excelencia de los ejecutivos provinciales para la administración de los arrastres electorales (*coattail effects*) entre la arena nacional y la provincial. La definición de la fecha electoral es una herramienta con la que cuentan los gobernadores, aunque en algunos casos el desdoblamiento es ley, como sucede en la Capital Federal, Chaco y Tierra del Fuego. (2016, p. 6).

Como advierten Del Cogliano y Varetto (2016) para dicha estimación se excluye a Corrientes por todo el período y a Santiago del Estero entre 2003 y 2011 desfasadas del calendario debido a sus intervenciones federales respectivas. Por otra parte el año 1995 no incluye a la CABA ya que esta comenzaría a elegir Jefe de Gobierno a partir de 1996. En resumen en el periodo 1995-2019 sobre un total de 155 elecciones un total de 97 (63 %) fueron desdobladas, en tanto 58 (37 %) se realizaron conjuntamente con la elección nacional

**Tabla 2.**

Simultaneidad y desdoblamiento (1995-2019)

Año	Desdobladas		Simultáneas		Total
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	
1995	8	36 %	14	64 %	22
1999	15	65 %	8	35 %	23
2003	20	91 %	2	9 %	22
2007	14	64 %	8	36 %	22
2011	12	55 %	10	45 %	22
2015	11	50 %	11	50 %	22
2019	17	77 %	5	23 %	22
Total	97	63 %	58	37 %	155

Fuente: elaboración propia basado en Del Cogliano y Varetto (2016)

En el caso uruguayo entre 1934 y 1994 las elecciones nacionales (presidente, vicepresidente y las cámaras legislativas) y subnacionales (intendente y juntas departamentales) eran simultáneas –se realizaban el mismo día– y estaban vinculadas, ya que si bien existía una hoja para los cargos nacionales y otra hoja para los cargos municipales, no era posible votar por lemas diferentes en los distintos ámbitos; si esto acontecía el voto se anulaba<sup>5</sup>. Esta simultaneidad y vinculación de la elección provocaba un efecto de “arrastre” de la elección nacional sobre la departamental. La única chance que tenía el elector para no verse obligado a sufragar por el mismo lema en ambos ámbitos era votar en blanco en uno de los niveles, por un lema en la elección nacional y en blanco en la municipal o por un lema en lo municipal y en blanco en lo nacional.

5. La excepción la constituyó el período en que rigió la Constitución de 1942, elecciones de 1946 y 1950, en que el nivel municipal estaba desvinculado del nacional. Las elecciones eran sincrónicas, simultáneas en el tiempo, en el mismo acto, pero como dos instancias separadas. Existían dos hojas y el elector podía combinarlas como quisiera: podía votar por un lema en lo nacional y por otro en lo departamental usando el denominado “voto cruzado”. Incluso en esa oportunidad la Corte habilitó lemas departamentales, agrupaciones que contaban con completa libertad en lo que se refiere a la afiliación política de sus integrantes.

La consagración de la separación de las elecciones nacionales de las departamentales<sup>6</sup> no ha generado unanimidades y ha recibido críticas de tirios y troyanos. De un lado se critica porque alarga el ciclo electoral y se habla de volver a juntar las instancias habilitando el voto cruzado. Por otro lado, se señala la excesiva proximidad entre ambos actos electorales, inclinándose por un lapso no menor a dos años entre una instancia y la otra.

La separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto a las nacionales representó un cambio político fundamental. Esta disociación permite una mayor autonomía de la materia departamental y también de la local, a partir de la de creación de los municipios o “autoridades locales” electivas.

## El Doble Voto Simultáneo

En Uruguay como ya mencionamos el cargo de Intendente<sup>7</sup> se define por el principio mayoría simple, el partido con más votos se queda con la titularidad del ejecutivo pudiendo presentar más de un candidato<sup>8</sup> por el sistema de doble voto simultáneo (DVS)<sup>9</sup>. En el artículo 266 de la Constitución se establece que los In-

---

6. El Art. 77 numeral 9 establece: “La elección de los Intendentes, de los miembros de las Juntas Departamentales y de las demás autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales. Las listas de candidatos para los cargos departamentales deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un partido político”.

7. Para ser Intendente se requiere ser nativo del departamento o estar radicado en él al menos tres años antes.

8. La reforma constitucional de 1997 consagró a nivel municipal entre otras modificaciones la reducción a tres candidatos a intendente por lema. La ley estableció que será nominado candidato quién haya sido más votado por los integrantes del órgano elector. También lo podrá ser quien lo siguiere en número de votos siempre que superare el treinta por ciento de los sufragios emitidos. Cada convencional o integrante del órgano que haga las veces de Colegio Elector votará por un solo candidato. La Corte Electoral autorizó a los partidos a llevar hasta tres candidatos. Si el segundo lugar en la Convención resultara en un empate en 30 %, dicho órgano podrá nombrar a ambos.

9. El DVS permite la presentación dentro de un partido o lema de diferentes candidatos para un mismo cargo. Esto significa que el elector vota a dos niveles, primero por un partido y luego al interior del mismo por un candidato o lista de candidatos. Es un mecanismo de los que se denomina de voto preferencial intra partidario.

tendientes durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos, por una sola vez, requiriéndose para ser candidatos que renuncien con tres meses de anticipación, por lo menos, a la fecha de las elecciones.<sup>10</sup> Junto con el Intendente se eligen sus suplentes quienes ocuparán el cargo en caso del cese del titular.<sup>11</sup>

La reforma de 1997 que supuso una restricción del DVS en la elección del ejecutivo departamental, significó un cambio sustantivo que limitó la oferta excesiva. Hasta ese momento cada partido podía presentar un número ilimitado de candidatos al ejecutivo departamental. La limitación lleva a que se habilite la presentación segura de dos que pueden llegar a ser tres, siempre que se coordine a la interna del partido al momento de votar en el Organismo Deliberativo Departamental (ODD) que posibilite que, acordando en los dos candidatos que sigan al más votado empaten en el 30 % de los votos del cuerpo.

En Argentina en las décadas de 1980 y 1990, once provincias adoptaron el Doble Voto Simultáneo (DVS) o “Ley de Lemas” (Tula, 1995 y 1997) y luego eliminado (Santa Fe, Tucumán) y continúa vigente utilizándose en Santa Cruz, Formosa y Misiones

Por su parte, varias provincias argentinas, en particular durante la década de 1990, han elegido a su gobernador bajo las reglas del DVS. Con el DVS, un partido o “lema” puede (y normalmente lo hace) presentar múltiples contendientes o “sublemas” en la competencia,

---

10. En la legislatura (2000-05) se aprobó un proyecto de ley, presentado por parte de los senadores Jorge Larrañaga (PN) y Rubén Correa Freitas (PC), que determinaba el periodo que deben computar los suplentes de intendentes para poder ser reelectos. Este expresa en su artículo único que quienes habiendo sido electos como suplentes del cargo de Intendente hayan desempeñado el cargo de Intendente por más de treinta meses, en forma continua o alternada, se considerará que han cumplido un período completo a los efectos de la reelección conforme a lo establecido por el artículo 266 de la Constitución de la República. Ley N° 17.797.

11. Al respecto el artículo 268 de la Constitución establece que “simultáneamente con el titular del cargo de Intendente, se elegirán cuatro suplentes, que serán llamados por su orden a ejercer las funciones en caso de vacancia del cargo, impedimento temporal o licencia del titular. La no aceptación del cargo por parte de un suplente le hará perder su calidad de tal, excepto que la convocatoria fuese para suplir una vacancia temporal. Si el cargo de Intendente quedase vacante definitivamente y agotada la lista de suplentes, la Junta Departamental elegirá nuevo titular por mayoría absoluta del total de sus componentes y por el término complementario del período de gobierno en transcurso. Mientras tanto, o si la vacancia fuera temporal, el cargo será ejercido por el presidente de la Junta Departamental –siempre y cuando cumplierse con lo dispuesto por los artículos 266 y 267– y en su defecto por los vicepresidentes que reuniesen dichas condiciones”.

todos los cuales suman sus votos para el “lema” por el que se postulan. El gobernador electo es el candidato más votado del “lema” que ha obtenido la mayor cantidad de sufragios. Así, bajo el DVS, la primaria y la elección general se desarrollan simultáneamente.

**Tabla 3.**

Comparación de SE para elegir PE subnacional en Argentina y Uruguay

Componentes	Uruguay	Argentina
Voto	Voto conjunto Cargos para PE y PL en una única HV.	Corte de Boleta.
Circunscripción	Única departamental.	Única provincial.
Tipo de elección	Elección directa.	Elección directa.
Cargo	Unipersonal.	Unipersonal.
Período	5 años.	4 años.
Forma Candidatura	Lista cerrada y bloqueada.	Lista cerrada y bloqueada.
Fórmula	MS.	MS y MA.
DVS	Sin límites hasta 1994, restringido a tres luego de 1997.	Temporalmente en algunas provincias (Tucumán, Santa Fe) actualmente vigente en Santa Cruz y parcialmente en Formosa y Misiones.
Simultaneidad	Simultaneas hasta 1994 separadas desde 1997.	Posibilidad o exigencia de acuerdo con la provincia del desdoblamiento.
Vinculación	Vinculadas a nivel de lema hasta 1994.	Corte de boleta.
Reelección	Inmediata y mediata.	Inmediata, mediata, indefinida.
Suplentes	4 suplentes.	Figura del vice gobernador.

Fuente: Elaboración propia

El Doble Voto Simultáneo (DVS) llegó a ser adoptado por 11 provincias: Formosa, La Rioja, Misiones y Salta en 1987; Tucumán en 1988; Chubut, Jujuy, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero en 1991. Empero comenzó a ser abandonado a fines de la década de 1990. Para 1999 tres provincias con predominio justicialista eliminaron el DVS (Salta, San Juan y Santiago del Estero), a las

que le siguieron otras dos (Misiones y Santa Cruz). Luego lo abandonó Santa Fe (en noviembre de 2004). Posteriormente lo harían Jujuy y Tucumán y finalmente Formosa en julio de 2011. La Rioja lo utilizó para la elección de gobernador y legisladores provinciales, lo reincorporó en 2001 tras eliminarlo en 1997. Mientras que en el caso de Santa Cruz en principio se utilizó para aquellos los legisladores provinciales electos en circunscripciones uninominales. Para ampliar sobre este punto véase Tula (1995 y 1997), Valenzuela (2016) y Cardarello (2011 y 2012).

En lo que refiere a la elección de gobernador la Ley de Lemas (Doble Voto Simultáneo) continúa vigente en Santa Cruz, y también está presente parcialmente en Formosa y Misiones.<sup>12</sup>

## **Algunos efectos apreciados**

### **Los sistemas de partidos competencia y alternancia**

El tema de la competencia y la alternancia es central en el estudio de los sistemas de partidos (Sartori, 1980), a nivel subnacional en Uruguay han incursionado al respecto los trabajos de Cardarello, Freigedo y Cisneros (2016) Luján y Schmidt (2018). En un estudio analizando la alternancia en el caso argentino Malamud (2004) estableció una clasificación en cuatro categorías: 1) *Continuidad* coloca aquí a las provincias que han sido gobernadas por el mismo partido o coalición desde la primera elección que allí se realizó; 2) *Cambio* refiere a aquellos distritos que cambiaron de manos una sola vez; 3) *Oscilante* son aquellas unidades subnacionales que pendularon entre dos partidos; 4) *Itinerancia* congrega a las provincias que fueron gobernadas por más de dos partidos en este período.

En ambos casos nos encontramos con que hay una serie de provincias y departamentos donde han gobernado tres o más partidos, donde podría esperarse que la competencia y la posibilidad de alternancia fuesen más claras. En otro grupo aquellas donde solo dos partidos han alternado en el ejercicio del gobierno y finalmente en seis provincias argentinas y otros tantos departamentos uruguayos solo ha gobernado un partido desde la redemocratización.

---

12. Está limitada a las elecciones de autoridades municipales en ambos casos desde 1996 en Misiones y desde 2011 en Formosa.

**Tabla 4.**

Competencia, Alternancia y Predominio

Argentina			Uruguay		
Itinerancia (3 Partidos)	Cambio (2 Partidos)	Continuidad (1 Partido)	3 Itinerancia (3 Partidos)	Cambio (2 Partidos)	Continuidad (1 Partido)
Buenos Aires.	Santa Fe.	Formosa.	Canelones.	Montevideo.	Cerro Largo.
CABA.	Mendoza.	La Pampa.	Maldonado.	Rivera.	Colonia.
Tierra del Fuego.	Córdoba.	La Rioja.	Rocha.	Soriano.	San José.
Chaco.	Entre Ríos.	Neuquén.	Artigas.	Lavalleja.	Flores.
Corrientes.	Río Negro.	San Luis.	Salto.	Treinta y Tres.	Durazno.
San Juan.	Salta.	Santa Cruz.	Paysandú.		Tacuarembó.
	Misiones.		Río Negro.		
	Tucumán.		Florida.		
	Catamarca.				
	Chubut.				
	Jujuy.				
	Santiago del Estero.				

Fuente: Elaboración propia

En Argentina en seis distritos (Buenos Aires, CABA, Corrientes, San Juan, Chaco y Tierra del fuego) han gobernado tres o más partidos, lo que nos da una idea de altos niveles de competitividad y alternancia.

En la mitad de los casos, un total de 12 provincias, solo han gobernado dos partidos, PJ y Unión Cívica Radical (UCR) (Córdoba, Río Negro) o PJ y algún partido provincial (Salta, San Juan o Tucumán) o partido Socialista (Santa Fe)

Por último observamos que en seis distritos no hay alternancia desde la recuperación de la democracia en 1983: Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luis y Santa Cruz.

En Uruguay tras ocho elecciones de autoridades departamentales desde la recuperación democrática se observa que en ocho casos (Canelones, Maldonado, Rocha, Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro y Florida) se presentan escenarios

competitivos, al haber gobernado allí en algún momento cada uno de los tres partidos mayoritarios.

Por otro lado, en seis departamentos han gobernado solo dos partidos diferentes: en Rivera, Río Negro, Soriano y Lavalleja han gobernado los partidos tradicionales, mientras que en Treinta y Tres el Partido Nacional (PN) cedió su lugar al Frente Amplio (FA) en 2005, para luego recuperarlo en 2010, y finalmente en Montevideo, tras un primer triunfo del Partido Colorado (PC) en 1984, el gobierno ha estado en manos del FA.

Finalmente en seis departamentos con situaciones de «partido predominante»: Cerro Largo, Colonia, San José, Flores, Durazno y Tacuarembó. En todos ellos el PN no tiene rival y a excepción del caso de Colonia donde en dos oportunidades (1984 y 2000) el PC llegó a generar expectativa de cambio, en el resto su continuidad al frente del ejecutivo departamental nunca corrió riesgo (Cardarello y Magri, 2010).

**Tabla 5.**

Gobernadores incumbents Argentina (1987-2019)

Elección	Incumbents	Reelectos	Tasa reelección
1987	3	3	100 %
1991	4	4	100 %
1995	11	9	81,8 %
1999	11	9	81,8 %
2003	11	9	81,8 %
2007	11	9	81,8 %
2011	15	14	93,3 %
2015	7	4	57,1 %
2019	13	11	84,6 %

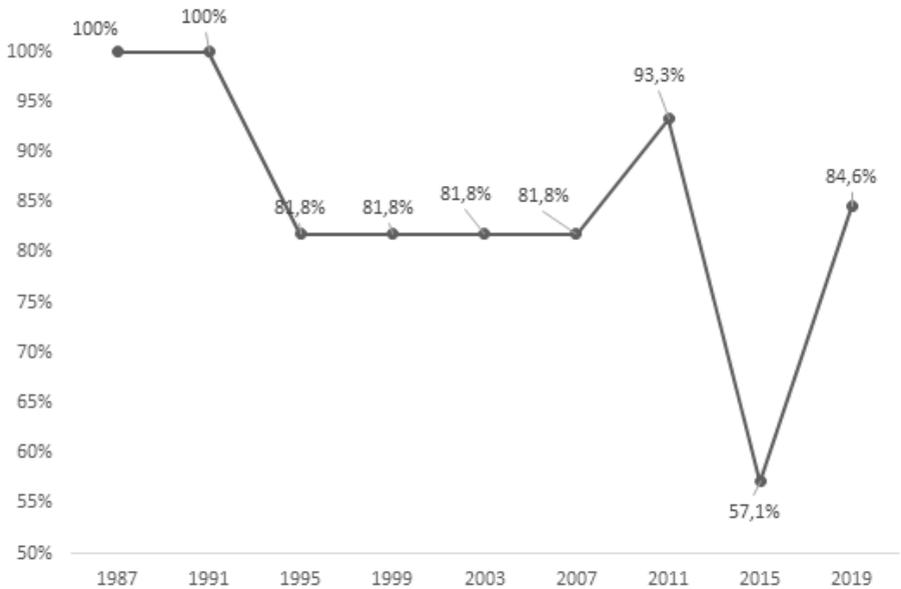
Fuente: Elaboración propia

Cuando observamos al período que va entre 1987-2019 podemos notar como en la modalidad de reelección inmediata se ha demostrado exitosa en su intención de garantizar la continuidad de los gobiernos locales. En palabras de Serrafiero (1997) “[...] las reelecciones provinciales coadyuvan a la acumulación

de poder y a la permanencia de los gobernadores” (p. 322) y agregaba que “[...] independientemente del partido que está en el gobierno, parecería que la reelección en las provincias otorga ventajas a quien busca su reelección” (1997, p. 334).

### Gráfico 1.

Tasa reelección (1987-2019)



Fuente: Elaboración propia

La posibilidad de reelección inmediata un factor de peso es con que cuentan los intendentes en las elecciones departamentales (Cardarello, 2005, 2011, 2016).

La reelección se mantuvo dentro de lo esperable desde el año 2000. El promedio de *incumbents* exitosos del período 1989-2015 se sitúa en el 54,3 %, o sea que más de la mitad de los candidatos que aspiran a la reelección la consiguen. Con una diferencia apreciable antes de la reforma de 1997 la tasa de reelección era en promedio de 36 % y a posteriori se ubica 62,5 %.

Pero se observan diferencias entre el período cuando las elecciones eran vinculadas y simultáneas con las nacionales, y el escenario pos-reforma

**Tabla 6.**

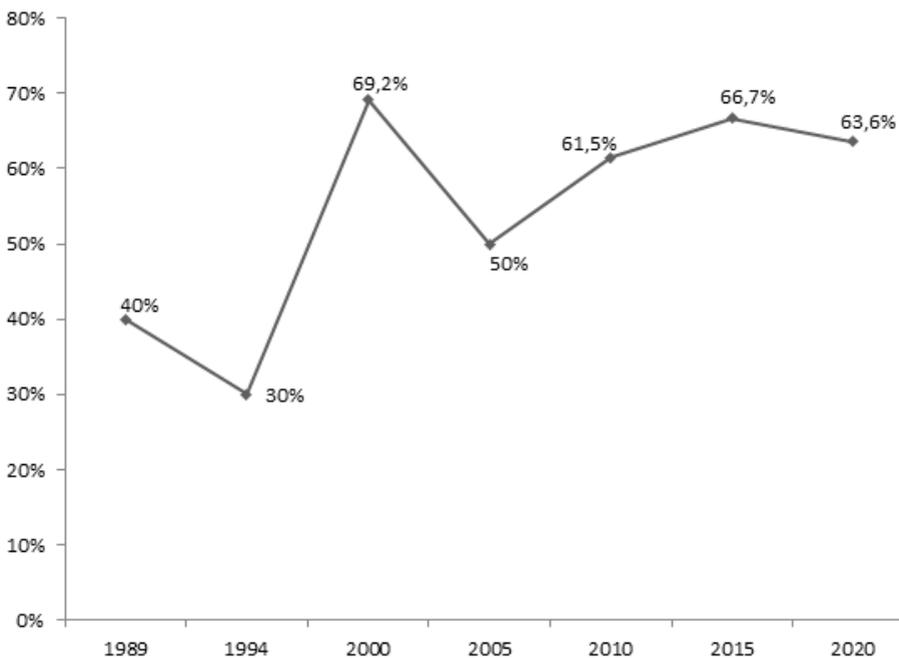
Intendentes Incumbents Uruguay (1989-2020)

Candidatos	Incumbents	Reelectos	Tasa reelección	Promedio por periodo
1989	15	6	40 %	36 %
1994	10	3	30 %	
2000	13	9	69,2 %	62,5 %
2005	10	5	50 %	
2010	13	8	61,5 %	
2015	9	6	66,7 %	
2020	11	7	63,6 %	

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

**Gráfico 2.**

Tasa reelección (1989 - 2020)

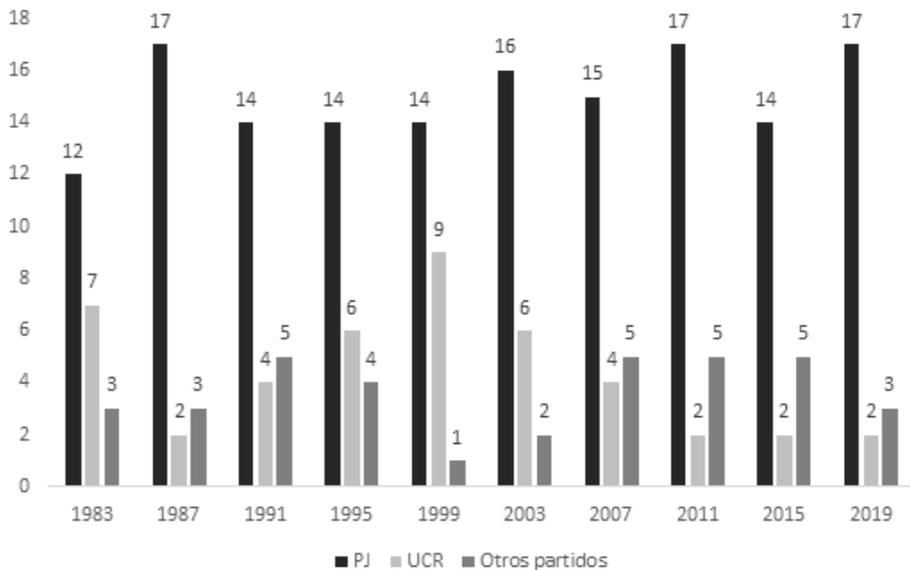


Elaboración propia con base en datos de Schmidt *et al* (2020)

La tabla 6 permite apreciar como la tasa de reelección se ve muy afectad por la separación de las elección de las elecciones departamentales de las nacionales luego de la reforma de 1996, un cambio por demás significativo y que expresa el peso del *incumbent* cuando su suerte no está atada al derrotero de su partido en la competencia nacional.

### Gráfico 3.

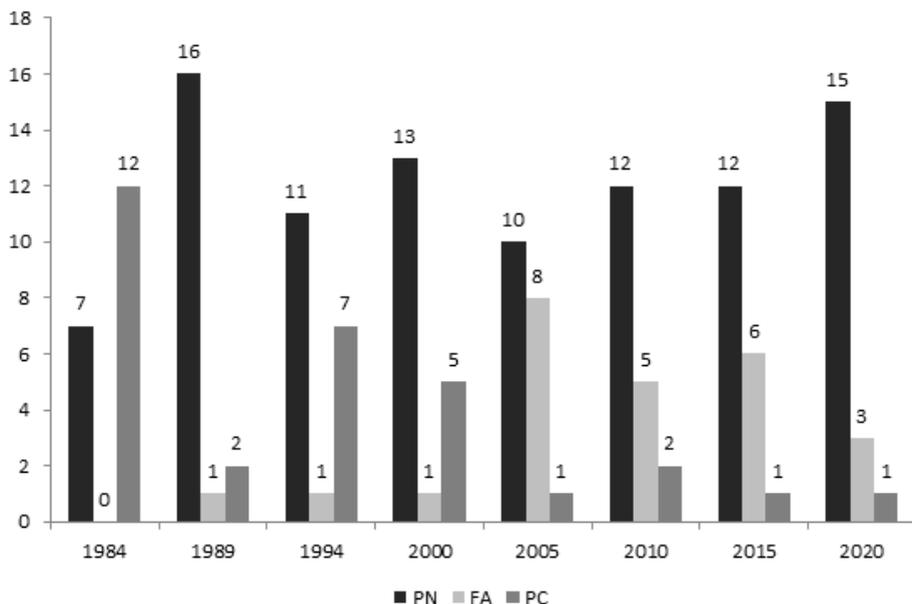
Partido gobernante por provincia (1983-2019)



Elaboración propia

## Gráfico 7.

Partido gobernante por Departamento (1984-2020)



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

## El ciclo reciente en ambas márgenes del Plata

### La elección de gobernadores en 2019

Las únicas provincias donde cambió el partido gobernante fueron Buenos Aires, Salta, Santa Fe y Tierra del Fuego. La visibilidad de la gestión, la posibilidad de definir las reglas del juego (alterar el calendario electoral) y el uso discrecional de la publicidad oficial son algunos de los factores que influyen en las victorias de los oficialismos, lo que reduce bastante las posibilidades de alternancia. (Gervasoni, 2005 y 2011; Giraudy, 2011; Gallo, 2016).

En este ciclo se constató que la mayoría de las provincias optaron por desligar su calendario electoral de los comicios nacionales y solo Buenos Aires, Cata-

marca, Santa Cruz, La Rioja y CABA realizaron sus elecciones conjuntamente en las elecciones nacionales.

De los 22 gobernadores electos en 2019,<sup>13</sup> por un lado tenemos diez gobernadores reelectos, por otro hay 10 nuevos gobernadores, uno que asume formalmente y otro que vuelve al cargo tras un intervalo, Jorge Capitanich del Frente Chaqueño. Respecto a la suerte de quienes buscaban la reelección, 10 tuvieron éxito en su cometido, sobre 13 que la procuraban. Por otra parte, es necesario resaltar que, Lucía Corpacci del PJ –Frente para la Victoria (Cataratas)– y Carlos Verna del PJ (La Pampa) optaron por no presentarse a la reelección pese a estar habilitados.

### **Tabla 8.**

Reelección inmediata y mediata de gobernadores 2019

	Candidatos	Reelectos	Tasa
Incumbents	13	11	84,6 %
Exgobernador	7	1	14,3 %
Total	20	12	60 %

Fuente: Elaboración propia

En las 22 elecciones provinciales que se desarrollaron en 2019, resultaron electos 20 gobernadores hombres y solo dos mujeres Alicia Kirchner de Acuerdo Santacruceño y Arabela Carreras de Juntos Somos Río Negro. Los dos Incumbents que perdieron, fueron mujeres: Eugenia Vidal del PRO Juntos por el Cambio (Buenos Aires) y Rossana Bertone de Unidad Fueguina (Tierra del Fuego). Asimismo solo resultaron cuatro mujeres electas como Vicegobernadoras en Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos y La Rioja.

13. Como ya fue señalado las provincias de Corrientes y Santiago del Estero celebrarán elecciones en 2021, dado que sufrieron intervenciones federales en distintos momentos desde 1983 y el calendario electoral quedó desfasado respecto de los demás distritos en cuanto a la elección de autoridades provinciales.

**Tabla 9.**

Candidatos a la reelección en 2019

Provincia	Incumbent	Partido	Reelecto
Buenos Aires	María Eugenia Vidal.	PRO Juntos por el Cambio.	NO
CABA	Horacio Rodríguez Larreta.	Juntos por el Cambio.	SÍ
Chubut	Mariano Arcioni.	Chubut Somos Todos y Frente Renovador.	SÍ
Córdoba	Juan Schiaretti.	Hacemos por Córdoba.	SÍ
Entre Ríos	Gustavo Bordet.	Frente Justicialista Creer Entre Ríos.	SÍ
Formosa	Gildo Insfrán.	Partido Justicialista.	SÍ
Jujuy	Gerardo Morales.	Cambiamos.	SÍ
Neuquén	Omar Gutiérrez.	Movimiento Popular Neuquino.	SÍ
San Juan	Sergio Uñac.	Partido Justicialista.	SÍ
San Luis	Alberto Rodríguez Saá.	Frente Unidad Justicialista.	SÍ
Santa Cruz	Alicia Kirchner.	Acuerdo Santacruceño.	SÍ
Tucumán	Juan Manzur.	Frente Justicialista por Tucumán.	SÍ
Tierra del Fuego	Rosana Bertone.	Unidad Fueguina.	NO

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 10.**

Exgobernadores por la reelección 2019

Provincia	Ex Gobernador	Partido	Reelecto
Chaco	Jorge Capitanich.	Frente Chaqueño.	SÍ
La Rioja	Luis Beder Herrera.	Nuestra Rioja.	NO
Neuquén	Jorge Sobisch.	Demócrata Cristiano.	NO
San Luis	Adolfo Rodríguez Saá.	Alianza Juntos Por La Gente.	NO
San Luis	Poggi – Ponce.	Alianza San Luis Unido.	NO
Santa Fe	Antonio Bonfatti.	Frente Progresista, Cívico y Social.	NO
Tucumán	Alperovich – Mirkin.	Alianza Hacemos Tucumán.	NO

Fuente: Elaboración propia.

En la CABA Horacio Rodríguez Larreta (PRO - Juntos por el Cambio) se transformó en el primer Jefe de Gobierno porteño en ganar una elección en primera vuelta, con casi el 56 % de los votos. En tanto que en Formosa Gildo Insfrán (PJ) fue reelecto para su séptimo mandato –en el cargo desde diciembre de 1995– con el 71 % de los votos.

A las dos *incumbents* derrotadas, Ma. Eugenia Vidal (Bs. As.) y Rosana Bertone (Tierra del Fuego), se suma el fracaso en el intento de volver al cargo del exgobernador socialista Antonio Bonfatti en Santa Fe.

Queda expresada entonces una mayoría de las provincias gobernadas por el PJ, en tanto que la Alianza Juntos por el Cambio (PRO-UCR) gobierna en CABA, Mendoza, Jujuy y Corrientes y la presencia de partidos provinciales se limita a Neuquén y Río Negro. El PJ se posicionó como el gran ganador en esta instancia no solo porque triunfó en la mayor cantidad de distritos, sino que además recuperó dos de los distritos más relevantes como son las provincias de Buenos Aires y Santa Fe.

## **La elección de los Intendentes 2020 en Uruguay**

Las elecciones de octubre de 2019 a nivel territorial, habían arrojado que el Partido Nacional (PN) y el Frente Amplio (FA) fueron los partidos más votados en nueve departamentos cada uno y el Partido Colorado (PC) en el restante. Esto generaba expectativas diferentes de cara a la competencia por los gobiernos departamentales en el interior.

En esta oportunidad casi todos los partidos utilizaron el doble voto simultáneo (DVS)<sup>14</sup>, en aquellos departamentos donde tenía chances reales de acceder al gobierno departamental, pero no solo en ellos. La experiencia demuestra que para ser exitoso, el uso del DVS debe combinarse con una buena elección en los candidatos, cuya selección no debe estar presidida solamente por el consenso benigno en torno a una personalidad prestigiosa (Lauraga y Guerrini, 1994).

---

14. El DVS permite la presentación dentro de un partido o lema de diferentes candidatos para un mismo cargo. Esto significa que el elector vota a dos niveles, primero por un partido y luego al interior del mismo por un candidato o lista de candidatos. Es un mecanismo de los que se denomina de voto preferencial intrapartidario.

**Tabla 11.**

Candidatos a Intendente por partido por departamento

Departamento	FA	PN	PC	CA	AP	PI	PVA	PERI	TOTAL
Montevideo	3	-	-	-	1	1	1	-	6
Canelones	1	2	1	2	1		1	-	8
Maldonado	3	2	2	2	1	0	1	0	11
Rocha	3	3	2	-	1		1	0	10
Treinta y Tres	3	3	2	-	1	-	-	-	9
Cerro Largo	1	2	1	-	-	-	-	-	4
Rivera	2	3	3	1	1	-	-	-	10
Artigas	3	3	2	-	1	-	-	-	9
Salto	2	3	3	-	1	-	-	-	9
Paysandú	3	3	2	0	1	-	-	1	10
Río Negro	1	2	2	2	-	-	-		7
Soriano	3	2	3	2	1	-	-	1	12
Colonia	2	3	2		1	-	-	-	8
San José	2	2	2	1	1	1	-	-	9
Flores	3	1	3	1	1	-	-	-	9
Florida	3	2	2	2		-	1	-	10
Durazno	3	1	3	2	1	1	-	-	11
Lavalleja	3	2	3	1	1	1	-	-	11
Tacuarembó	2	2	2	1	1	-	-	-	8
TOTAL	46	41	40	17	16	4	5	2	171

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

## Pandemia y postergación de las elecciones

Las elecciones departamentales y municipales son el último eslabón de un ciclo que dura casi un año (junio a mayo) y se realizan a poco más de 60 días de instaurado el nuevo gobierno.

La separación de las elecciones locales de las nacionales había sido una reivindicación de la izquierda durante el proceso de negociación que llevó la

reforma constitucional de 1997. Estas elecciones eran pensadas como elecciones de medio período (a unos dos años de las nacionales), aunque finalmente la solución fue separarlas unos seis meses después de las presidenciales.

Estos comicios se producen entonces durante el período que se conoce como “luna de miel” del electorado con el gobierno recientemente instaurado. No parece demasiado conveniente para el gobierno el tener un acto electoral cuando se está instalando, ni para la oposición que se dirime entre la negociación y la competencia política<sup>15</sup>.

En el análisis de los resultados de las elecciones 2020, es evidente que el PN y en general coalición de gobierno arrancaban con ventaja. La alternancia en las elecciones nacionales producto de la victoria de la coalición multicolor, no por anunciada menos conmocionante para el sistema político y de partidos del Uruguay, se veía reforzada por la pandemia de COVID 19.

En dos meses de ejercicio de la Presidencia, la coalición gobernante había logrado desplegar un mensaje político, discursivo y gestual, que logró empatía con el estado de ánimo popular que produjo el resultado de octubre. Ello, por tanto, produjo un ambiente favorable para la prédica de los candidatos de los partidos de la coalición.

## **La situación de los partidos. Certezas y expectativas**

En lo previo se especulaba con que el FA obtendría dos intendencias en forma segura (Montevideo y Canelones) mientras que competía con probabilidades en otras cuatro que controlaba: Rocha, Salto, Paysandú y Río Negro. Estas cuatro comunas reñidas podían a su vez dividirse en dos subgrupos, el primero compuesto por dos que inicialmente se perfilaban favorables al FA en función de los resultados inmediatos anteriores y algunas encuestas (Rocha y Salto), en tanto que Paysandú y Río Negro se mostraban bastante más inclinados al PN. Pero en todos los casos el resultado era incierto y se presagiaba un final de bandera verde.

El PC volvió a ser solamente competitivo en Rivera donde retuvo el gobierno departamental y tuvo una recuperación en Montevideo donde volvió a tener

---

15. Al respecto Shugart y Carey (1992) señalan que cuando en un país se celebran elecciones municipales o legislativas dentro de lo que se conoce como la “luna de miel” presidencial, el partido del mandatario por lo general, o bien crece, o al menos sostiene su nivel de votación.

representación en la JD. El PN era quien tenía más para ganar y el resultado final terminó confirmando esto. Además de no poner en juego ninguno de los doce departamentos que controlaba, le disputaba el dominio sobre cuatro intendencias al FA de las terminó ganando en tres (Rocha, Paysandú y Río Negro).

En esta elección se produjo un retroceso del Frente Amplio que perdió tres de las seis intendencias que gestionaba a manos de los blancos. En Rocha, el Frente Amplio perdió debido al apoyo que Cabildo Abierto le dio al Partido Nacional y algo similar pasó en Paysandú.

**Tabla 12.**

Porcentaje de votos válidos por partido por departamento, 2020

Departamento	FA	PN	PC	CA	PI	PERI	AP	PVA
Artigas	22,2	71,2	6,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Canelones	60,8	30,4	5,0	3,0	0,0	0,0	0,4	0,4
Cerro Largo	13,0	85,9	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Colonia	37,5	54,5	7,6	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
Durazno	24,2	55,3	12,3	6,4	0,9	0,0	0,9	0,0
Flores	22,3	53,4	19,3	4,7	0,0	0,0	0,3	0,0
Florida	35,0	53,7	9,0	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Lavalleja	22,9	59,9	11,6	4,8	0,4	0,0	0,3	0,0
Maldonado	28,9	62,9	5,2	2,0	0,0	0,0	0,5	0,5
Montevideo	56,0	0,0	0,0	0,0	43,1	0,0	0,5	0,4
Paysandú	42,8	51,9	4,1	0,0	0,0	0,7	0,5	0,0
Río Negro	43,3	48,0	6,6	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Rivera	9,5	25,2	60,2	4,9	0,0	0,0	0,1	0,0
Rocha	46,7	49,4	3,3	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4
Salto	42,3	36,9	20,5	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
San José	37,2	56,1	3,4	2,2	0,7	0,0	0,5	0,0
Soriano	26,0	59,5	10,7	2,1	0,0	1,5	0,3	0,0
Tacuarembó	18,8	62,1	8,2	10,6	0,0	0,0	0,3	0,0
Treinta y Tres	20,7	76,0	2,9	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
Total general	44,3	30,6	6,2	1,5	16,8	0,1	0,4	0,3

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

El Frente Amplio superó el 50 % de los votos solo en dos departamentos: Montevideo (56 %) y Canelones (60,8 %). En los cuatro departamentos donde tenía una fuerte competencia y buscaba retener el gobierno (Paysandú, Río Negro, Salto y Rocha), votó entre el 41 % y 47 % y solo en Salto retuvo la intendencia. Su votación fue muy mala en Rivera (9,5 %) y en Cerro Largo (13 %).

El PN superó el 50 % de los votos en diez departamentos, con registros excepcionalmente altos en Cerro Largo (85,9 %) y Treinta y Tres (76 %).

El PC tuvo su mejor votación en Rivera (60,2 %), y registró el peor en Cerro Largo (1 %), Treinta y Tres (2,9 %), Rocha (3,3 %) y Paysandú (4,1 %).

El novel Cabildo Abierto perdió votos en todos los departamentos si se compara con la elección nacional de octubre, incluso donde sacó diputados: Montevideo, Canelones, Maldonado, Cerro Largo, Salto, Rivera y Tacuarembó, en este último registró su mejor votación con un 10,6 %.

En cuanto a la perspectiva de género, entre los 19 intendentes electos solo hay dos mujeres, Carolina Cosse (FA) en Montevideo y Ana Bentaberri (PN) San José.

En la elección de 2020, se presentaron un total de once candidatos por la reelección, seis del FA y cinco del PN, a los que se suman 8 exintendentes, cuatro del PN, tres del FA y uno del PC. En esta ocasión los seis intendentes frentistas compitieron por la reelección, en tanto que en el PN, cinco intendentes buscaban su reelección. Para el PC su único intendente Marne Osorio no podía presentarse a un nuevo período al frente de la comuna de Rivera y solo Germán Coutinho, que enfrentaba una reelección mediata en Salto. Otro hecho destacable es que ninguna mujer podía aspirar a la reelección.

En resumen, de los once intendentes que procuraban su reelección, siete consiguieron ser reelectos, cinco del PN y dos del FA. Entre los cuatro del FA que no lograron el objetivo, se incluye Daniel Martínez que perdió la competencia interna con la exministra y ex precandidata presidencial Carolina Cosse.

**Tabla 13.**

Candidatos a la reelección inmediata 2020

Departamento	Incumbent	Partido	Reelecto
Montevideo	Daniel Martínez	FA	NO
Canelones	Yamandú Orsi	FA	SÍ
Maldonado	Enrique Antía	PN	SÍ
Rocha	Aníbal Pereyra	FA	NO
Artigas	Pablo Caram	PN	SÍ
Salto	Andrés Lima	FA	SÍ
Paysandú	Guillermo Caraballo	FA	NO
Río Negro	Oscar Terzaghi	FA	NO
Colonia	Carlos Moreira	PN	SÍ
Flores	Fernando Echeverría	PN	SÍ
Durazno	Carmelo Vidalín	PN	SÍ

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

**Tabla 14.**

Candidatos a la reelección mediata en 2020

Departamento	ExIntendente	Partido	Reelecto
Maldonado	Óscar De los Santos	FA	NO
Rocha	Artigas Barrios	FA	NO
Cerro Largo	Rodolfo Nin Novoa	FA	NO
Salto	Germán Coutinho	PC	NO
Paysandú	Bertil Bentos	PN	NO
Río Negro	Omar Laffuf	PN	SÍ
Soriano	Guillermo Besozzi	PN	SÍ
Tacuarembó	Wilson Ezquerra	PN	SÍ

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

En tanto de los ocho exintendentes que competían por volver al cargo, solo tres consiguieron la reelección: Lafluf (Río Negro), Besozzi (Soriano) y Ezquerria (Tacuarembó), todos del PN.

**Tabla 15.**

Intendentes electos en 2020

Departamento	Electo	Partido	Cargo anterior
Montevideo	Carolina Cosse	FA	Senadora.
Canelones	Yamandú Orsi	FA	Reelecto.
Maldonado	Enrique Antía	PN	Reelecto.
Rocha	Alejo Umpiérrez	PN	Diputado.
Treinta y Tres	Mario Silvera	PN	Exdiputado.
Cerro Largo	José Yurramendi	PN	Exdiputado.
Rivera	Richard Sander	PC	Exsecretario Gral. De la Intendencia.
Artigas	Pablo Caram	PN	Reelecto.
Salto	Andrés Lima	FA	Reelecto.
Paysandú	Nicolás Olivera	PN	Diputado.
Río Negro	Omar Lafluf	PN	Diputado y Exintendente.
Soriano	Julio Besozzi	PN	Diputado y Exintendente.
Colonia	Carlos Moreira	PN	Reelecto.
San José	Ana María Bentaberri	PN	Exsecretario Gral. De la Intendencia.
Flores	Fernando Echeverría	PN	Reelecto.
Florida	Guillermo López	PN	Exsecretario Gral. De la Intendencia.
Durazno	Carmelo Vidalin	PN	Reelecto.
Lavalleja	Mario García	PN	Diputado.
Tacuarembó	Wilson Ezquerria	PN	Exintendente.

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

## A modo de conclusiones

Más allá de las diferencias por la organización del Estado federal en un caso y unitario en otro. Ambos procesos exhiben algunas similitudes que podemos destacar.

Respecto a las reglas, pese la autonomía de que disponen las provincias argentinas, hay ciertas regularidades en ambos países, en ambos casos predomina la exigencia de mayoría simple o relativa para elegir a sus ejecutivos, estos pueden optar por la reelección (si bien en Argentina, hay variantes) predomina la reelección por un periodo. El uso del DVS es una característica distintiva del sistema electoral en Uruguay en tanto que, después de algunos vaivenes, solo alcanza a unas pocas provincias argentinas.

La simultaneidad de la elección de los ejecutivos subnacionales respecto a las elecciones de carácter nacional, lo cual supone un efecto arrastre, está garantizada en todos los casos en Uruguay después de la reforma de 1997, mientras que en Argentina la posibilidad del desdoblamiento es un plus con que cuentan algunos gobernadores y que no dudan en utilizar de acuerdo con su conveniencia.

También influye, como ya mencionamos, el *timing*, esto es el momento en que las elecciones subnacionales se realizan. Dado que en Uruguay las elecciones locales ocurren durante la denominada “luna de miel” del electorado con el gobierno a menos de cien días de su instauración, es por lo menos un elemento a considerar.

En Uruguay, a diferencia del caso argentino, el diseño institucional no habilita a los intendentes para alterar las reglas a su favor. Ejemplo: todos los departamentos tienen las mismas reglas electorales para acceder al cargo e iguales límites a la posibilidad de reelección y todas se producen en la misma fecha, separadas de la nacional desde la reforma constitucional de 1997, a seis meses de acontecida la elección nacional. De todas formas sigue teniendo un impacto (López, 2007).

En particular en elecciones donde se produce una alternancia a nivel nacional los efectos esperados de la reelección resultan afectados por causas que pueden mitigarlos en manera importante y también puede verse afectado por la victoria avasallante de un partido a nivel nacional. En Uruguay si bien tenía más impacto antes de la reforma de 1996, en ese sentido podría nombrarse la

reelección de intendentes colorados se vio afectada por el triunfo arrollador del PN en 1989, también luego de la reforma hubo un impacto de la rotunda victoria del FA en 2004 y también la alternancia operada en 2019 sin dudas favoreció las posibilidades de los candidatos del PN en 2020.

Cabría entonces formularse la pregunta de en qué medida afecta la alternancia en el gobierno a nivel nacional, la reelección de los gobernadores o intendentes. En Argentina la elección presidencial sigue teniendo un peso muy importante y el esfuerzo de los gobernadores por acercarse o alejarse la fecha de su justa electoral de la contienda presidencial estaría marcando este hecho.

Entonces el hecho de que las elecciones sean o no concurrentes a los comicios nacionales, en particular si coincide con la elección del presidente, hace de esta una variable de la mayor relevancia. Incluso en el caso de Argentina aunque las elecciones nacionales y subnacionales no estén vinculadas a nivel de partido, el hecho de ser concurrentes con la elección del primer mandatario produce algunos efectos incontestables.

En otro orden la reelección es uno de los principales instrumentos que ha garantizado a los oficialismos provinciales argentinos, mantenerse en el poder, facilitando la existencia de gobiernos extraordinariamente longevos y especialmente en provincias con reelección inmediata indefinida ha permitido una gran concentración de poder en manos de algunas figuras. (Bandeira, 2003 y 2012; Rocca, 2013)

Pero la reelección también puede verse perturbada igualmente por otras características de los sistemas políticos, como por ejemplo la alta nacionalización del sistema de partidos uruguayo, donde los tres grandes partidos (sobre todo FA y PN) compiten de forma bastante homogénea en todo el territorio nacional.

En el caso uruguayo la reelección estaría operando con mayor fuerza en la competencia interna, en la arena intrapartidaria, apunta a crear una disminución en el número efectivo de partidos y candidatos (Cardarello, 2011). La presencia del intendente procurando su reelección supone un menor número efectivo de partidos y de candidatos, tanto en el sistema de partidos en general como al interior del partido de gobierno.

Si bien en Uruguay la tasa de reelección ha aumentado significativamente luego de la separación de temporal de las elecciones de primer y segundo nivel. La reelección parece operar de forma más contundente en un sistema político con un arreglo federal, o en aquellos con sistemas de partidos con menor grado

de institucionalización. En la Argentina la probabilidad de victoria de partidos gubernistas con la presencia de *incumbents* es significativamente más alta que en el caso uruguayo.

En un intento por una explicación consistente para esta diferencia nos encontramos con que en el caso argentino se destaca la diversidad de sus sistemas políticos provinciales, cada uno de ellos con reglas diferentes, el hecho de que cada una de las provincias conservara un arreglo institucional independiente fraguó una gran *pluralidad de sistemas políticos locales*. Es destacable como las diferencias en los sistemas electorales provinciales afectan en forma importante la competencia partidaria en las mismas (Degiusti y Scherlis, 2019).

No obstante lo dicho, cabe mencionar que el Partido Justicialista es el más exitoso, dado que casi tres cuartos de los gobernadores reelectos pertenecen a sus filas. Esto es, de los 44 casos de reelección registrados, en 31 oportunidades se impusieron candidatos del PJ o alguna de sus variantes como el FPV (72,1 %), mientras que solo en diez lo fueron de la UCR o la Alianza (23 %) y en los dos restantes correspondieron a fuerzas provinciales (4,7 %). Si vamos a como se comportaron las provincias, la mayor cantidad de reelecciones de gobernador acontecieron en aquellas que permiten la reelección indefinida: Formosa con seis, seguida por San Luis cinco y La Rioja con cuatro cada una.

La reelección es también más fuerte en las provincias que se podrían catalogar de periféricas, menos pobladas y desarrolladas en términos económicos. Son estas más proclives al clientelismo, donde prevalece el contacto directo y personal lo que genera mayor dependencia de los liderazgos locales (Gervasoni, 2011).

Los grandes ganadores de las competencias subnacionales en este último ciclo electoral son indiscutiblemente el PJ y PN, ambos retornaron al PE nacional, en Argentina el PJ después tras la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) y en Uruguay el PN luego de 30 años (último gobierno 1990-1995). Son los dos partidos más exitosos en la disputa por los gobiernos subnacionales, no solo en este periodo sino desde la redemocratización al presente.

Estos partidos además son los que exhiben las tasas de reelección más elevadas, si bien la tasa de reelección es consistentemente más alta en Argentina que en Uruguay, y tanto en Argentina como Uruguay se distinguen seis distritos donde solo ha gobernado un partido, el PJ (Formosa, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luis y Santa Cruz) y el PN (Cerro Largo, Colonia, San José, Flores, Durazno y Tacuarembó).

En Argentina Gildo Insfrán (PJ) logro su séptimo mando consecutivo, mientras que en Uruguay, Carmelo Vidalin y Carlos Moreira (PN) lograron su cuarto mandato, tras lograr ser reelectos en forma inmediata en dos oportunidades separadas por un interregno.

Finalmente en ambos países es notoria la baja presencia de mujeres electas en los ejecutivos de segundo nivel, a la vez que tienen menores chance de ser reelectas. Una gobernadora en Argentina, Alicia Kirchner (PJ) Santa Cruz y dos intendentas en Uruguay, Carolina Cosse (FA) en Montevideo y Ana Ma. Bentaberry (PN) en San José.

## Referencias

- Altavilla, C. (2017). La Reección en el Derecho Público Provincial. *Revista de la Facultad, VIII* (1), Nueva Serie II, 123-150.
- Bandiera, A. (2003). *La ventaja del oficialismo en Misiones*. Documento de trabajo N° 109. CIPPEC.
- Bandiera, A. (2012). *Las ventajas de los oficialistas y las asimetrías de información: Evidencia de los municipios bonaerenses* [Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de San Andrés].
- Bottinelli, O. (1991). *El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis*. Working Paper N° 3. Instituto de Ciencia Política, Heidelberg.
- Buquet, D. (2005). Elecciones Uruguayas 2004-2005: De la vieja oposición a la nueva mayoría. En: *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005* (pp. 11-26). Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Prometeo Libros.
- Cardarello, A. y Freigedo, M. (2016). El escenario sub nacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la configuración del mapa político local en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 157-181.
- Cardarello, A. (2012). El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007). *Revista SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político)*, 6(1), 153-194.

- Cardarello, A. (2011). *La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República.
- Cardarello, A. y Magri, A. (2010). “Elecciones Departamentales 2010: consecuencias imprevistas, resultados esperados” en Daniel Buquet y Niki Johnson (coord.): *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-10*. Págs. 295-324. Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo. ISBN 9789974495043
- Cardarello, A. (2005). “Los intendentes y la reelección inmediata. Probables efectos y efectos apreciados en 2005.”, en Daniel Buquet (coord.): *Las Claves del Cambio: ciclo electoral y nuevo gobierno*. Págs. 149-162. Ediciones de la Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Montevideo. ISBN 9974-1-0405-X
- Constitución de la Nación Argentina, 1994. Art 122. <https://www.caserosada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional>
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. 1967. Art. 77 numeral 9, artículos 266 y 268 <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>
- Degiustti, D. y Scherlis, G. (2019). Los costos de formación y la variación del número de partidos políticos en las provincias argentinas. *Revista SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político)*, 13(1), 157-179.
- De Luca, M. (2008). Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983-2006. In P. M. Siavelis, & S. Morgenstern (Eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* (pp. 189-216). Pennsylvania State University Press.
- De Luca, M., Jones, M. y Tula, M. I. (2008). Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (13), 81-102.
- Del Cogliano, N. y Varetto, C. (2016). Las Elecciones Subnacionales de 2015 en Argentina: Estabilidad con Cambio. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 13-37.
- Escolar, M. y Calcagno, N. (2004). Reforma Electoral Nacional y Reforma Electoral Federal. Elementos para el Análisis y Discusión del Caso Argentino. *Estudios Sociales*, 27(1), 9-37.

- Gallo, A. (2016). A PASO desdoblado. Análisis sobre la aplicación conjunta del sistema de PASO (primarias abiertas simultáneas y obligatorias) y el desdoblamiento de las elecciones subnacionales en la Argentina. *Reflexión Política*, Año 18, (36), 80-100.
- Gervasoni, C. (2005). Poliarquía a nivel subnacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales. *Colección*, (16), 83-122.
- Gervasoni, C. (2011). Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Desarrollo Económico*, 50(200), 579-610.
- Giraudy, A. (2011). La política territorial de la democracia subnacional. *Journal of Democracy en Español*, 3(Julio), 42-57.
- Laurinaga, Ma. E. y Guerrini, A. (1994). Del “buen vecino” al “intendente emprendedor”: el rol de los Intendentes departamentales en la reforma del Estado. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (7), 83-97. <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/315>
- López, S. “¿Cuán “locales” son las elecciones municipales en Uruguay?: estimando independencia de resultados y comportamientos electorales”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* [en línea] 2007, v.16, pp.73-101
- Luján, D. I., y Schmidt, N. (2018). “Volatilidad electoral y alternancia política a nivel subnacional en Uruguay, 2000-2015”. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 63(232), 219-246.
- Malamud, A. (2004). “El bipartidismo argentino: Razones de su persistencia” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, [en línea], v.14, pp.137-153, Montevideo.
- Moraes, J. A. (1997). Mayoría automática en el Uruguay: La experiencia de los gobiernos departamentales (1984-1994). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (10), 47-78.
- Rocca, D. (2013). Relaciones y definiciones de pertenencia en los conjuntos oficialistas o bases de sustentación activa de Lula (2002-2006) y Kirchner (2003-2007): Principales argumentos. *Temas y Debates*, (26), 39-75.
- Sartori, G. (1980), Partidos y sistemas de partidos. *Marco para un análisis*. Alianza Editorial, Madrid. (Versión original 1976).
- Schmidt, N., Cardarello, A. y Luján, D. (2020). Datos electorales de Uruguay 1918-2020. [R-package version 0.1.1.]. *Boreluy*. <https://nicolas-schmidt.github.io/Boreluy/>

- Serrafero, M. D. (1997). *Reelección y sucesión presidencial: Poder y continuidad: Argentina, América Latina, y EEUU*. Editorial Belgrano.
- Shugart, M., & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.
- Tula, M. I. (1995). La reforma electoral en los '90: algunos comentarios sobre la ley de lemas en Argentina. En R. Sidicaro y J. Mayer (Comp.), *Política y sociedad en los años del menemismo*. Oficina de Publicaciones del CBC.
- Tula, M. I. (1997). Ley de lemas, elecciones y estrategias partidarias. Los casos de La Rioja, Santa Cruz y Santa Fe. *Boletín SAAP. La política provincial argentina en los '90*, 3(5).
- Tula, M. I. y De Luca, M. (2001). Entre la continuidad y el cambio: reforma electoral y competencia política en la Argentina. En S. Mallo y M. Serna (Comp.), *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea* (pp. 84-105). Ediciones de la Banda Oriental, Grupo Montevideo, Universidad de la República.
- Valenzuela, S. D. (2016). Mapa de las reelecciones de los cargos ejecutivos en el Noreste argentino (NEA). En F. I. Contreras y M. P. Odriozola (Comp.), *III Junta de Geografía de la Provincia de Corrientes* (pp. 93-97). Junta de Geografía de la Provincia de Corrientes.

# 07

## **“Somos como el menjunje de la abuela”: estado, amistad, y redes de solución de problemas en la comuna de el bosque, Chile\***

---

**Gustavo Alejandro Valenzuela Merino**

Pontificia Universidad Católica de Chile | [gjvalenzuela@uc.cl](mailto:gjvalenzuela@uc.cl)

\* Esta investigación proviene de la tesis para acceder al título de Cientista Político en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Por lo mismo, mis principales agradecimientos son a la persona que guió este proceso, la Doctora Julieta Suárez-Cao. Fue gracias a su apoyo incondicional, sus ideas y correcciones hechas desde la experiencia y la empatía, que pude cumplir con el objetivo que me propuse al comenzar con este trabajo.

Las ciencias sociales han definido el clientelismo como una forma de acción racional. En esta los distintos actores involucrados buscan maximizar los beneficios potenciales dentro de relaciones diádicas y asimétricas de intercambio, las que se caracterizan por el ofrecimiento de bienes o servicios privados a cambio de apoyo político entre un patrón y un cliente, respectivamente (Abente & Diamond, 2014; Aspinall & Berenschot, 2019; Cameron, 2010; Kitschelt & Wilkinson, 2007; Stokes *et al.*, 2013, entre otros). Por su parte, la teoría social ha brindado otro tipo de explicaciones que destaca dos aspectos. El primero es la capacidad que tienen las relaciones clientelares de generar rangos de significado que se basan en la institucionalización de la confianza (Eisenstadt & Roniger, 1984). El segundo es producir normas consuetudinarias de comportamiento que se sustentan en relaciones afectivas duraderas en el tiempo, cuyos lazos trascienden al intercambio en sí mismo. De esa forma, el cómo se da y cómo se recibe, es tanto o más importante que el bien material o simbólico ofrecido (Auyero, 2002, 2012a).

En Chile ha habido una extensa producción de conocimiento sobre clientelismo que abarca las más variadas zonas del país (Álvarez, 2014, 2016; Arriagada, 2013; Barozet, 2003, 2004, 2005, 2008,; Durston, 2005, Espinoza, 2006; Hernández & Paillama, 2019; Luján y Pérez, 2018; Moriconi, 2011; Rehren, 2000, entre otros). Este suele ser visto como un país modelo en términos de estabilidad política y desarrollo económico en la región (OMC en Luján y Pérez, 2018) al focalizarse en el elemento programático del actuar político nacional (Calvo & Murillo, 2014; Luna y Mardones, 2014). Sin embargo, si se estudian las vinculaciones sociopolíticas a nivel local, se pueden observar prácticas que desmienten tales narrativas de estabilidad (Luján y Pérez, 2018), las que constatan variadas formas de movilización de recursos de manera informal con distintos resultados e implicancias.

Dentro de este marco de referencia, el presente capítulo tratará sobre la comuna<sup>1</sup> de El Bosque, la que ha sido considerada en la literatura como un típico caso de clientelismo (Acosta, 2010), aunque con escasas explicaciones al respecto. La relevancia del caso de estudio reside principalmente en los siguientes puntos. Primero, desde su fundación en el año 1991 hasta las últimas elecciones municipales del 2016, El Bosque ha contado con un solo alcalde, Sadi Melo, militante de uno de

---

1. La comuna es la unidad política más pequeña que existe en Chile, la cual es administrada por una Municipalidad.

los partidos bastiones del retorno a la democracia en Chile, el Partido Socialista (PS). Segundo, que se preocupa de analizar prácticas clientelares dentro de un sector que no ha sido típicamente estudiado en la literatura sobre clientelismo en Chile, la cual suele asociarse a los partidos de derecha (Luján y Pérez, 2018).

A partir de la etnografía política (Auyero, 2012b) y de la técnica de sombreado o *shadowing* (Quinlán, 2008) realizada con Javier,<sup>2</sup> un concejal de la misma afiliación política del alcalde se argumenta que las perspectivas teóricas mencionadas al comienzo de la introducción son insuficientes para explicar toda la complejidad de formas y significados que dichas prácticas toman en la vida cotidiana. Asimismo, se sugiere que para avanzar a un entendimiento más holístico del asunto es necesario poner atención a elementos relativos en la producción de significados sobre lo que implica hacer y ser en política (Quirós, 2014) en un contexto determinado.

El argumento se sostiene en base a tres elementos principales: la fundación de la comuna, el desarrollo de relaciones interpersonales y el imaginario local. El primer elemento apunta a las historias relacionadas con la fundación de la comuna que marcan un precedente para la producción de relaciones de intercambio entre los habitantes y los funcionarios de El Bosque, como parte de un proceso de subjetivación política (Foucault, 2003) que crea ciudadanos *bosquinos*. El segundo elemento enmarca a tales relaciones que se desarrollan en la actualidad mediante redes de solución de problemas con formas y prácticas particulares, que se aprecian en el carácter performativo de las interacciones. Al entender la *performance* como una práctica reiterativa y referencial mediante la cual se producen los efectos que se nombran (Butler, 2020), este carácter performativo cobra especial relevancia a la hora de dar sentido a dichas prácticas. Esto a su vez implica relaciones afectivas que se dan lugar en el contexto de una burocracia plebeya (Perelmiter, 2016), lo que permite dar solución rápida y cercana a una multiplicidad de problemas comunitarios. El tercer elemento corresponde al surgimiento de imaginarios locales de Estado (Gupta, 2015), a través de los cuales se reproducen las lógicas políticas que visibilizan a la Municipalidad como un solucionador de problemas multidimensional.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. Primero, se hará un breve repaso de lo que se ha dicho en las ciencias sociales sobre clientelismo y la aplicación del concepto en Chile, con la explicación de otros conceptos en torno a

---

2. Nombre con que se denominará al concejal con quien se realizó la etnografía.

los cuales girará la discusión teórica. Segundo, se explicará la importancia del caso de estudio elegido, y de forma tangencial, aquellos factores que podrían ser explicativos sobre la existencia de clientelismo en la comuna de El Bosque y las consecuencias que tendría sobre los procesos electorales a nivel local. Tercero, a partir de los hallazgos etnográficos, se desarrollará una discusión teórica donde se contrastarán los conceptos presentados en el marco teórico con algunos de los casos señalados en la revisión de literatura y a lo largo del resto del capítulo. Finalmente, se expondrán las conclusiones e implicancias derivadas del caso de estudio para la comprensión del clientelismo y para futuras investigaciones.

## **Clientelismo y burocracia estatal**

Como se señaló anteriormente, las ciencias sociales han caracterizado al clientelismo como la creación de relaciones diádicas entre un patrón y un cliente (Scott, 1972), lo que implica un intercambio asimétrico entre el electorado y los políticos en un sistema democrático que involucra bienes y servicios de carácter privado (Kitschelt & Wilkinson 2007; Stokes *et al.*, 2013). Mucha de esta literatura ha puesto especial énfasis en cómo los procesos democráticos se ven mermados con la presencia de clientelismo político (Abente & Diamond, 2014; Aspinall & Berenschot, 2019; Cameron, 2010). Algunos estudios sugieren que la participación electoral decae en la presencia de estas prácticas, ya que hacen perder confianza en el proceso y que, no obstante, la compra de votos vuelve propensos a los ciudadanos a participar de las elecciones (Carreras & İrepoğlu, 2013). Asimismo, se ha postulado la existencia de cuatro estrategias clientelares: la compra de votos, la compra de participación, la compra de abstención y la doble persuasión. También se han planteado cinco ambientes políticos distintos: obligatoriedad del voto, voto secreto, relevancia de las preferencias políticas, capacidad de la maquinaria electoral, y polarización política. Mediante estos ambientes los “patrones” elegirían la/s estrategia/s más adecuada/s con el fin de hacer la relación clientelar lo más eficiente posible en la búsqueda de sus objetivos (Gans-Morse *et al.*, 2013).

Desde la teoría social se ha sugerido que el clientelismo funciona como un principio organizador que se simboliza y materializa a partir de prácticas cotidianas de resolución de problemas. Dicha vivencia cobra sentido en las subjetividades de las personas en la medida que las redes de solución y circu-

lación de bienes materiales y simbólicos se expande. Con ello, los significados relacionados al cómo se da y cómo se recibe (Auyero, 2012a). Esto último, que ha sido denominado doble vida del clientelismo político (Auyero, 2002), corresponde a un conjunto de prácticas utilizadas para presentarse a sí mismo y a la propia actividad en interacciones públicas (Goffman, 1959 en Auyero, 2012a). Tales prácticas ofrecen dos tipos de verdad en estas interacciones, una objetiva, la cual concierne al intercambio en sí; y otra subjetiva, es decir, la acumulación de lazos afectivos a partir del intercambio (Auyero, 2002).

En Chile tales prácticas han sido asociadas a las municipalidades. Estas, desde el retorno a la democracia, han tomado un rol fundamental en la distribución de bienes y servicios, especialmente en lo referente a la educación y la salud, en un proceso que se denominó como “alcaldización de la política” (Valdivia, 2012). La alcaldización es entendida por la autora como un proyecto impuesto en dictadura con la finalidad de re-socializar a la ciudadanía y de profundizar las políticas neoliberales. De esta manera se aleja a los ciudadanos de la política partidista e ideológica y, a su vez, se acercan a las municipalidades como única posibilidad de participación, pero con el objetivo de solucionar los problemas “día a día” de las personas (Valdivia, 2012).

La alcaldización tomó formas concretas en los estilos políticos de algunos alcaldes que permearon de manera significativa el funcionamiento de distintas municipalidades. Tal fue el caso de Joaquín Lavín, político de derecha que, siendo alcalde de la comuna de Santiago Centro, posicionó un discurso apolítico y centrado en la solución de problemas reales y cotidianos de la gente (Álvarez, 2014, 2016). Aquello que ha sido denominado “lavinización de la política” (Álvarez, 2016) en un intento de responsabilizar esta forma de administración municipal de dicho personaje, proveyó a Lavín, como a otras alcaldías de derecha, un apoyo basado en la construcción de redes clientelares permanentes, cuyo éxito se debió a la entrega de recursos y a la generación de relaciones afectivas con los ciudadanos (Álvarez, 2016). Al mismo tiempo, este estilo “cosista” (Álvarez, 2016) logró adentrarse en las formas de administración local de los partidos de la Concertación, alianza de la centro izquierda política chilena (Luján y Pérez, 2018).

Las prácticas clientelares han sido tratadas por los académicos desde el prisma de la corrupción (Rehren, 2000; Moriconi, 2011), opuesto a los principios democráticos y el bien común (Durston, 2005). Similar a la literatura general en ciencias sociales, el clientelismo es concebido como una serie de relaciones asimé-

tricas donde se intercambian bienes y servicios por apoyo político (Álvarez, 2016; Barozet, 2004, 2005, 2008; Arriagada, 2013; Durston, 2005; Moriconi, 2011; Luján y Pérez, 2018; Espinoza, 2006). En paralelo, se ha señalado que estas relaciones se sustentan en la acumulación de capital simbólico en forma de relaciones afectivas, que perduran en el tiempo (Álvarez, 2016; Barozet, 2003, 2004, 2005, 2008; Arriagada, 2013; Durston, 2005; Luján y Pérez, 2018; Espinoza, 2006).

Otro aspecto relevante es que en el intercambio son las Organizaciones Sociales de Base (OSB), los concejales y los propios alcaldes quienes cumplen el rol de intermediarios entre los recursos y las personas que conforman la red cotidiana de solución de problemas (Arriagada, 2013; Barozet, 2003, 2004, 2005; Durston, 2005; Espinoza, 2006). En algunos casos este vínculo es construido en torno a la personalización de un liderazgo carismático (Barozet, 2004; Arriagada, 2013; Durston, 2005; Espinoza, 2006). En relación con este último componente, Emmanuelle Barozet (2004) destaca la cooptación de los votos de la población a través de la distribución arbitraria de políticas de vivienda por parte del alcalde de la comuna de Iquique,<sup>3</sup> Jorge Soria, figura icónica de la política local.

Hay dos trabajos recientes que se destacan en la literatura chilena al respecto. El primero de ellos es el de Javier Hernández y Daniel Paillama (2019), quienes trabajan con tres comunas rurales<sup>4</sup> de la zona sur del territorio y argumentan que el clientelismo difícilmente puede ser calificado en la dicotomía racional/irracional, o como una mera búsqueda de beneficios desde ambas partes de la relación. Así, los autores buscan entender el sentido que los actores dan a su participación en las relaciones de intercambio más allá de la contienda electoral, por lo que ponen atención a los elementos simbólicos que forman parte de la vida humana (Hernández y Paillama, 2019).

El segundo trabajo, influido por la forma de entender el Estado por Philip Abrams (2015), es el de David Luján y Aníbal Pérez (2018). Los autores, en su investigación realizada en una comuna<sup>5</sup> administrada por un alcalde del Partido Demócrata Cristiano, argumentan que el éxito de las figuras de representación local se vincula con su capacidad para estructurar relaciones clientelares. Así destacan el aspecto performativo del clientelismo político en la generación de

---

3. Una de las comunas de la zona más al norte de Chile.

4. Las comunas no son especificadas por los autores.

5. Esta comuna tampoco es nombrada en el artículo señalado.

normas y reglamentaciones morales en la actividad política rutinaria, donde este se adapta a distintos momentos al sostenerse en juegos de poder bidireccionales que producen representaciones contradictorias sobre el Estado.

No obstante, como se mencionó en la introducción, la presente investigación tiene por objetivo continuar con las discusiones que buscan explicar este tipo de relaciones de intercambio más allá de lo que se ha escrito hasta ahora. Para ello se tomarán como marcos referenciales una serie de ideas y conceptos que permiten visualizar estas relaciones en su capacidad de producir significados que trascienden el intercambio mismo (Auyero, 2002, 2012a) y que producen formas cotidianas de hacer política en algunos contextos específicos (Quirós, 2014).

La primera de estas ideas se relaciona con una aproximación epistemológica ofrecida por Philip Abrams (2015). El autor señala la dificultad que implica querer estudiar el Estado, debido a lo complejo de obtener información fidedigna de este. Es el mismo poderío del Estado, al ser estudiado como una entidad autónoma, lo que impediría acceder a los datos necesarios para su comprensión. Frente a esto, sugiere dejar de pensar al Estado como un aparato independiente de sus actores y del resto de la sociedad, y comenzar a prestar atención a las prácticas políticas que constituyen una idea-estado, proyectada, difundida y adoptada por diferentes sociedades en distintos momentos. De esta forma, el Estado se hace empíricamente abordable.

La segunda idea pretende integrar los aportes teóricos realizados por Luisina Perelmiter (2016) y su concepto de burocracia plebeya. La socióloga sugiere que, los funcionarios argentinos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) en su interacción con las personas a las que asisten, construyen una forma de burocracia que no puede ser entendida en los términos de objetividad, desapego, impersonalidad, división funcional y jerárquica del trabajo. Por el contrario, la burocracia plebeya constituye la subversión de jerarquías y recrea una promesa de proximidad que produce un efecto de distancia. En base a la noción de efecto Estado de Timothy Mitchell, la autora señala que la burocracia estatal:

[...] no antecede, sino que surge de técnicas de gobierno, que inscriben lo particular en algún régimen de generalidad y que otorgan al Estado la apariencia de exterioridad, haciendo, por eso, de la frontera entre Estado y sociedad, un efecto recurrente de la propia práctica estatal (2016, p. 20).

En este estudio, las técnicas serán aquellas prácticas ejercidas en la cotidianidad por los funcionarios de la municipalidad en su interacción con los vecinos, que dan forma a una burocracia local plebeya en los términos señalados por la autora.

A continuación, se pasará a explicar por qué El Bosque podría ser estudiado como un caso de clientelismo político en base a los principios descritos en esta sección y las implicancias que ello tiene.

### **La comuna de El Bosque. Un caso “claramente clientelista”**

Si bien la comuna de El Bosque fue fundada administrativamente el año 1981, no fue sino hasta diez años después que esta tuvo su primer alcalde. Sadi Melo fue asignado por Patricio Aylwin, primer presidente electo desde el retorno a la democracia (Acosta, 2010). Melo habría creado la municipalidad a su propia medida dado que, al no heredar funcionarios de administraciones anteriores, tuvo la posibilidad de reclutar a su equipo directivo y técnico: de organizaciones no gubernamentales con experiencia en sectores populares, de los partidos políticos de la Concertación, y de centros académicos vinculados a la investigación social (Acosta, 2010). De esta manera, y sumado a su propia experiencia con organizaciones comunitarias, Melo fue capaz de afrontar fluidamente el contacto con las dirigencias vecinales, lo que sentó las bases del personalismo en su administración (Acosta, 2010).

Tales características son las que se utilizan para señalar que El Bosque es un evidente caso de clientelismo político y caciquismo local, donde el alcalde mantiene relaciones clientelares de diferentes categorías según el nivel de soporte comunitario que generan. Más aún, estas prácticas serían encubiertas como participación, y a su vez consideradas como acciones recurrentes entre los vecinos que requieren solicitar recursos a la Municipalidad (Acosta, 2010).

Otro factor que podría ser causante del clientelismo es el carácter de pobreza con que se ha descrito ampliamente este tipo de prácticas en la literatura (Aspinall & Berenschot, 2019). Según Auyero (2012a), las relaciones clientelares pueden presentarse como la forma en que las personas en sectores populares resuelven sus problemas, y como una estructura que proporciona maneras de ordenar la realidad y dar sentido a la experiencia de pobreza en un lugar y tiempo deter-

minado. Asimismo, en la mayoría de la literatura sobre clientelismo en Chile se comparte esta característica como un elemento consustancial de su existencia.

Si se caracteriza brevemente a la comuna en tanto a su condición socioeconómica, es posible observar que cuenta con el tercer porcentaje más alto de pobreza por ingresos de la Región Metropolitana con un 9.3 %, ubicándose por encima de la media regional (Observatorio Social, 2017). Además, El Bosque se caracteriza por ofrecer pocas oportunidades en lo relativo a desarrollo económico. A diferencia de otras comunas de la periferia capitalina, no cuenta con plantas industriales ni centros de procesamientos de alimentos que permitan aumentar su nivel de empleabilidad (Pribble, 2017). No obstante, la Municipalidad a través de la Oficina Municipal de Inserción Laboral (OMIL), cuenta con un alto nivel de colocación en cargos de trabajo (Pribble, 2017).

Más como una consecuencia que una causa de las relaciones clientelares, se ha señalado que el clientelismo resulta ser un factor explicativo de los resultados de los comicios municipales desde que esta fue fundada (Acosta, 2010). Tal como se indica en la Tabla 1, Sadi Melo ha tendido a aumentar su nivel de votación cada vez que gana, al mismo tiempo que la participación electoral decae drásticamente.

En síntesis, el caso cumple con algunos de los factores que podrían ser explicativos de la aparición de redes clientelares y de sus efectos. En el siguiente apartado se discutirán algunos de estos elementos a partir de los hallazgos etnográficos para generar una discusión sobre la posibilidad de entender la cuestión clientelar desde una perspectiva más amplia.

## **Estado, intercambio y amistad. La fundación de la comuna y las redes de solución de problemas**

En esta sección se expondrán los hallazgos etnográficos y se contrastarán con distintos casos presentados en la literatura para dar sustento a los argumentos mencionados en la introducción. Como punto inicial, se hará una reconstrucción de una parte de la historia fundacional de la comuna de El Bosque en base a las narraciones de los interlocutores que participaron en la investigación. Para esto se revisaron las historias de vida de los bosquinos, que tienen como objetivo “[...] explorar e ilustrar, en la trayectoria vital de una persona, los significados y prácticas culturales en las cuales se encuentra inserta” (Restrepo, 2016, p. 61). Al respecto,

también es importante señalar que estas explicaciones son ampliamente difundidas por los habitantes de la comuna y constantemente reforzadas por los funcionarios municipales en sus interacciones cotidianas y en las actividades que organizan.<sup>6</sup>

### **Tabla 1.**

Porcentaje de votos válidamente emitidos por Sadi Melo en las elecciones municipales entre los años 1992 y 2016

Año de elección	Porcentaje de votos obtenidos	Porcentaje de participación de la PEV
1992	12.6 <sup>7</sup>	67.0
1996	28.7	62.2
2000	29.8	58.5
2004	47.4	54.7
2008	46.5	53.7
2012	65.7	36.3 <sup>8</sup>
2016	60.0	23.4

Fuente: elaboración propia en base a datos del Servel y el Instituto Nacional de Estadísticas.

6. Entre estos eventos que narran la historia de la comuna se encuentran, por ejemplo, recreaciones teatralizadas por los mismos vecinos, o la "Cantata por El Bosque", cuya producción a cargo de la Municipalidad contó con un elenco que integraban algunos actores y actrices reconocidas popularmente en Chile. La cantata puede ser vista en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=Luh8DU4cmoU>

7. Hasta el año 2000 en las elecciones municipales el alcalde era elegido de forma indirecta. Las candidaturas competían simultáneamente por el cargo de alcalde o concejal, siendo electo como alcalde el candidato más votado de una lista que hubiese obtenido al menos un 30 % de los votos (Ley N° 19.452, 1996). El 2001 entra en vigor la Ley N° 19.737, la cual establece un sistema de elecciones separada, pero concurrente, entre alcalde (que ahora pasa a ser elegido por mayoría simple) y concejales. La dispersión de votos entre muchas candidaturas en el sistema anterior al 2001 explica por qué Sadi Melo fuese electo entre los años 1992 y 2000 con porcentajes tan bajos de votación, y por qué dicho porcentaje es casi doblado para las elecciones del 2004.

8. La baja en el porcentaje de participación entre las elecciones de los años 2008 y 2012 es explicada por la entrada en vigor de la Ley N° 20.568 de 2012 de inscripción automática y voto voluntario. Este fenómeno no es exclusivo de la comuna ni tampoco de las elecciones a nivel local.

## De ser *nada* a ser *todo*. La otra historia de El Bosque

Las narraciones que surgían desde los funcionarios municipales como Javier, hasta los vecinos de la comuna, dieron cuenta de un elemento relevante. Antes de Sadi Melo la comuna era *nada*. Más profusa y específicamente explicado:

Éramos la mitad de San Bernardo y la mitad de La Cisterna.<sup>9</sup> Éramos el patio trasero de ambas comunas. ¿Por qué? Porque cuando se hace la división nosotros nos quedamos sin nada, ¡pero sin nada! No teníamos municipio, no teníamos complejo deportivo, no teníamos piscina, no teníamos centro cívico. Nada. (Javier, octubre de 2018)

En los nuevos funcionarios municipales esta situación planteó un doble desafío inicial. Por un lado, implicaba tener la capacidad de crear la infraestructura necesaria para ofrecer todos los servicios sociales que el concejal menciona en la cita. Y, por otro lado, generar una identidad a partir de la cual las personas que antes eran de La Cisterna o de San Bernardo y que ahora se encontraban viviendo en el territorio de El Bosque, se sintieran parte de la nueva comuna. Así continuó Javier:

¿Cómo generamos identidad? Cuando yo le preguntaba a un vecino ¿de dónde es usted? El vecino me decía “La Cisterna”. Estaba en El Bosque. O decía “San Bernardo”, y estaba en El Bosque. ¿Cómo tú le generai’ sentido de identidad a esa comunidad? Bueno, nosotros empezamos a trabajar en aquello: a darle identidad. No había nada, era todo por hacer. Desde poner pavimento, postes de luz, todo lo que hemos hecho. Entonces la gente mira y cacha que El Bosque ha crecido mucho. Tenemos centro cívico, tenemos estadio, ¡dos estadios! Tenemos salud, seis consultorios prácticamente nuevos. Efectivamente ha sido una gestión contundente a pesar de lo precario que es nuestro presupuesto. (octubre de 2018)

Tras estas opiniones, es posible vislumbrar que ambos desafíos son considerados indisociables. Vale decir, en la medida en que se construían los espacios necesarios para brindar los distintos servicios, se hacía posible generar una identidad en tanto estos fuesen usados. Más aún, a la par con la creación de

---

9. San Bernardo y La Cisterna son dos comunas de la Región Metropolitana desde las cuales se generó la nueva división administrativa que dio origen a la comuna de El Bosque. En la actualidad ambas comunas aún existen ya que solo les fue quitado una parte para la creación de la nueva comuna. Estas están ubicadas al sur y al norte de El Bosque, respectivamente.

hospitales, clubes deportivos, calles y veredas, entre otros, una nueva forma de membrecía era creada, de la cual se debía ser partícipe para hacer uso de los beneficios que traía consigo. Estos beneficios eran asociados a un sentimiento de ‘salir a flote’ como comunidad, en vínculo con la imagen de Sadi Melo. Así lo cuenta una dirigente cercana al concejal:

La gente quería mantener contacto con la gente de la comunidad de donde eran [antes de ser El Bosque]. Nunca cambiaron su registro electoral, no dejaban de ir al consultorio de allá [refiriéndose a sus ex comunas]. Hasta que el alcalde tuvo consultorios cercanos, hasta que el alcalde tuvo otras llegadas. Era necesario, por ejemplo, pertenecer a la comuna para lograr participar en un taller, para tener beneficios para sus niños en la escuela, para tener beneficios de otro tipo. (Presidenta junta de vecinos 2, noviembre de 2018)

Otra dirigente, también cercana al concejal, agrega:

Si queríamos hacer un trámite en el registro civil nos mandaban a San Bernardo, si queríamos ir a impuestos internos nos mandaban a San Miguel. Si nacía un niño tenías que ir a inscribirlo al [hospital] Barros Luco [...] Él, [Sadi Melo] sacó a flote una comuna. Le dio identidad. Porque mucho tiempo, como te digo, nadie nos tomaba en cuenta. Él le dio auge a la comuna. Ahora se escucha que existe El Bosque. Si tú ibas a buscar un documento, un trabajo, cualquier cosa, no te lo daban. Porque eras de El Bosque. Y era una comuna inferior, una comuna muy pobre. Nos sacó del estigma de ser el patio trasero y pudimos ser personas que accedían a otras cosas afuera. (Presidenta de junta de vecinos 3, noviembre de 2018)

En consecuencia, este proceso llevó a cabo la creación de una nueva ciudadanía social y política (Marshall, 1997), asociada a mecanismos de subjetivación (Foucault, 2003). Tal como lo explica el autor, dichos mecanismos no solo implican la mera adhesión de actos conformes a una regla moral, sino que involucra una determinada relación de la persona consigo misma, la definición de su relación con la norma y la fijación de determinado modo de ser (Foucault, 2003). El proceso de subjetivación significó que fueran las mismas dirigencias de las OSB quienes lograran advertir las implicancias que tendría acercarse a la Municipalidad en la búsqueda de soluciones para los problemas de sus comunidades:

Yo era cisternino, yo me consideré siempre cisternino. Pero después de a poquito cuando en la Municipalidad me empezaron a agarrar [a tomar en cuenta]. Porque aquí no me agarraban por política, porque yo soy de derecha. Pregúntele a él [refiriéndose a Javier], pregúntele al alcalde, pregúntele a toda la gente, yo me los gané. Me los gané trabajando. Golpeando las puertas [de la Municipalidad], hablando con ellos. (Presidente junta de vecinos 2, septiembre de 2018)

También fue posible observar que los mecanismos de subjetivación eran contruidos dentro de relaciones de poder (Lindlaw, 2014), en este caso, en la municipalidad. Más aún, esto tuvo y tiene consecuencias en las formas y caminos tomados cuando se enfrenta la burocracia local:

[...] cuando tú eres dirigente al principio nadie te toma en cuenta. Entonces todos los procedimientos son lentos. Encuentro que la gestión de la municipalidad, las secretarías, los cargos más bajos, se puede decir. Los que te reciben, secretarías, todos los que te orientan, es demasiado deficiente porque te pelotean prácticamente. Ahora yo trato... He aprendido con los años a tratar con los altos mandos, se puede decir. Jefe de DIDECO, jefe ingeniero de tal departamento. La jefa de social. Los dirigentes que somos más antiguos nos codeamos para pedir las cosas solamente con los jefes, a movidas. (Presidenta junta de vecinos 3, diciembre de 2018)

La presidenta de la junta de vecinos 2 menciona que:

La forma de trabajar ahora es solicitarlo al alcalde. Que se pronuncie en qué está. Porque yo ya pregunté por todos lados y unos me dicen una cosa y otros me dicen otra. Tengo que preguntarle al alcalde para que me diga cómo es debido. (diciembre de 2018).

Con respecto a las dos últimas citas, los elementos que se relacionan en la comunicación con diversos escalafones de la burocracia serán retomados más adelante cuando se expliquen las implicancias de la burocracia plebeya (Perelmiter, 2016).

## El municipio imaginado. Prácticas y discursos sobre el Estado a nivel local

Aunque se haya señalado a la Municipalidad como responsable del desarrollo de la infraestructura vial, hospitalaria y de recreación necesarias para dar auge a la comuna, no se debe olvidar que el gobierno local no es un ente independiente

de sus actores y objetivamente diferenciado del resto de la sociedad (Abrams, 2015). El Estado es las prácticas que ejerce. Las relaciones y discursos creadas en torno a este dan cuenta de un imaginario local de Estado más o menos difundido y aceptado (Gupta, 2015). En esta sección se explicará cuáles son esas prácticas y discursos, y qué formas de hacer política producen.

Dado que el ingreso al trabajo de campo fue por medio de un concejal del PS, lo que se abordará son las evidencias conseguidas a partir de la observación participante en las distintas actividades que el concejal llevó a cabo. Esto se realizó a través de la técnica de sombreado (shadowing), lo que implicó seguir de cerca a Javier para indagar sobre las prácticas, opiniones y explicaciones que él mismo daba a sus acciones cotidianas (Quinlan, 2008). Fue a través de estas mismas interacciones que se pudo acceder a personas de su círculo más cercano de funcionarios y dirigentes vecinales, como también a muchos otros habitantes de El Bosque que estaban presentes en las actividades señaladas.

El primer acercamiento etnográfico fue a través de una larga conversación con Javier en su oficina municipal. En aquella ocasión el concejal aclaró una serie de elementos que luego serían confirmados en sus constantes visitas a terreno. El primero de ellos fue su interés en competir por la alcaldía las próximas elecciones. En la medida en que la conversación avanzaba, el funcionario explicaba una serie de motivos por los que él creía que se trataba de un desafío alcanzable. Esto, porque había pasado de quinta a primera mayoría entre las elecciones municipales del 2012 y el 2016.<sup>10</sup> Además, se refirió a la baja participación electoral de la comuna<sup>11</sup> y la poca adherencia que había obtenido Melo en las últimas elecciones, lo que denominó “hecho político”.

Con bastante rigurosidad, Javier explicaba una serie de cifras que manejaba de memoria sobre los últimos comicios locales y las posibles implicancias de esto. De los 135.000 inscritos en la comuna,<sup>12</sup> solo un 24 % había votado, lo

---

10. En Chile, los concejales son elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional (Ley N°18.695).

11. Independiente de las explicaciones que Javier da a esto, es importante señalar que no se trata de una característica aislada de la comuna. Para acercarse más a este fenómeno (véase Ríos, 2017).

12. En Chile, todas las personas con nacionalidad chilena o con al menos cinco años de residencia en Chile que sean mayores de dieciocho años están automáticamente inscritas en los padrones electorales. En cambio, las votaciones son de carácter voluntario. Esto se

que corresponde a 32.000 votos efectivos. De estos votos, Melo obtuvo un 60 %, es decir, 19.000 votos (un 14 % del total de inscritos aproximadamente). Para él esto era un castigo de parte de los bosquinos al actual alcalde, pero no a su gestión, sino a su permanencia extendida en el cargo desde hace casi treinta años. Asimismo, esto significaba que tenía un porcentaje suficiente de electores a los cuales apelar.

El concejal era consciente de que el nivel de abstención en un escenario de voto voluntario no requería interpelar a un número muy grande de votantes para ganar. Según la explicación de Gans-Morse *et al.*, (2013), podría señalarse que el concejal establecía un cálculo en el que ponderaba el escenario electoral local y las posibles estrategias clientelares para hacer del vínculo un elemento eficiente en la obtención de votos. No obstante, las interacciones cotidianas de Javier daban a entender que se encontraba muy lejos de este tipo de prácticas a partir de las cuales algunas investigaciones sobre clientelismo se han basado en la sociología electoral para entender (Barozet, 2004).

Un día en la vida de Javier solía partir con la atención de público en su oficina municipal hasta el mediodía, momento en que se dirigía a las actividades en terreno que usualmente le tomaban hasta altas horas de la noche. En estas actividades, el funcionario visitaba una heterogeneidad de organizaciones vecinales que van desde juntas de vecinos, pasando por clubes de fútbol, grupos folclóricos y clubes de adulto mayor, hasta iglesias evangélicas. Más que dar cuenta de los cálculos que podría o no hacer Javier para conseguir votos y lograr ser alcalde, su trabajo en terreno decía relación con el alto nivel de incertidumbre involucrado en dichas interacciones (Hernández y Paillama, 2019). Más aún, para los casos estudiados en zonas rurales de Chile, este cálculo es solo una de las dimensiones que se presentan en las redes de solución de problemas, que involucran elementos como la reciprocidad o la lealtad (Hernández y Paillama, 2018). De los elementos que se pudieron evidenciar en el trabajo en terreno de Javier se hablará a continuación.

Como se mencionaba, en algún momento del día Javier sale de su oficina y comienza a asistir a distintos tipos de eventos. Si bien el concejal ha vivido desde siempre en la comuna, su ingreso en los distintos territorios que la componen no solo depende de esto. Para mediar su ingreso, Javier se apoya en “sus

---

aplica para todas las elecciones, tanto locales como nacionales (Ley N°20.568 de 2012).

satélites”, así les denominó a dirigentes de las OSB que conectan al concejal con las distintas comunidades de El Bosque. En este sentido, se concuerda con los hallazgos de Barozet (2005) y Arriagada (2013), que señalan la importancia de las dirigencias de las OSB, las que “reemplazan el rol de los partidos en la mediación política destinada a solucionar problemas de los ciudadanos” (p. 22). No obstante, lo que aquí se pretende destacar es su papel en la apertura de puertas, lo cual permite algo más que intermediar los recursos entre los funcionarios y las comunidades.

Auyero (2012a) menciona que los punteros son militantes peronistas que median entre los funcionarios locales y los intereses o necesidades comunitarios. Andrew Nickson (2017) explica que los operadores políticos en Paraguay son intermediarios profesionales que comparten los contextos socioeconómicos y culturales con los ‘clientes’. A diferencia de esto, los satélites cumplen un rol fundamental en asegurar el ingreso de Javier al territorio, tanto para que él se haga conocido por los otros vecinos, como para poner a estos últimos en contacto directo con el concejal. En esta misma línea, las redes podrían considerarse como egocentradas al decir de Durston (2005). Si bien el papel de las dirigencias es fundamental y muestra cierto nivel de descentralización en las relaciones de intercambio, estas últimas ocurren en torno a la figura de Javier. Sin embargo, como se detallará más adelante, esto no quiere decir que el concejal tenga la exclusividad sobre las relaciones que forma, ya que implican negociaciones donde su permanencia en las redes también está puesta en juego.

Según el concepto de capital social de Bourdieu (1985, en Portes, 1998), la idea de satélites puede ser entendida como un “agregado de recursos reales o potenciales que se vinculan a la posesión de una red duradera de relaciones, más o menos institucionalizadas, de conocimiento mutuo y reconocimiento” (1998, p. 3). Como tal, implican otro elemento central a los estudios en la materia que convoca este capítulo, la reciprocidad.

Durante el trabajo de campo fue posible observar numerosas situaciones en las cuales Javier y las dirigencias de las OSB tenían muy presente la necesidad de reciprocitar los favores que eran hechos por unos u otros. De esa forma fue señalado por una dirigente durante una conversación informal:

Siempre estamos disponibles para ambas cosas. Cuando él nos necesita o cuando los chiquillos<sup>13</sup> lo necesitan. De hecho, nosotros ya conversamos con Javier y, por ejemplo, nosotros ya estamos con él<sup>14</sup> [...] Entonces no fue “¿Me apoyai? ¿Me querí? Por favor”. Nada. Yo no le pido nada y él no me pide nada. Nunca. Yo no pido. Nunca pido. (Presidenta 3, octubre de 2018, nota de campo)

En algunas ocasiones, era él mismo quien sugería este hecho. En una conversación particular que el concejal mantuvo con cinco jóvenes durante la realización de un evento organizado por un club deportivo, luego de comprometerse con uno de ellos a ayudarlo a entrar a una escuela de árbitros donde él tenía contactos, el funcionario se acercó al investigador y señaló que ahí era donde él “ganaba”, ya que “más de alguno de ellos” iba a votar por él (Javier, noviembre de 2018, nota de campo). Todo esto, sin la necesidad de que él hubiese pedido explícitamente nada a cambio.

Además, existe una temporalidad del intercambio que se expresa de distintas maneras. Una de ellas, la más evidente, tiene que ver con la expectativa del concejal puesta en las próximas votaciones municipales, lo que trasciende el período electoral. En definitiva, al momento en que Javier inicia un intercambio, tiene la expectativa de que este sea devuelto en las urnas independientemente del momento del año en que dicha interacción se haya llevado a cabo. Esto pudo ser observado múltiples veces durante el trabajo de campo. La otra manera en que la temporalidad del intercambio se hacía presente queda reflejada en anécdotas como la que se pasa a narrar a continuación.

Una de las actividades que formaron parte del trabajo etnográfico, fue una visita a un plato único<sup>15</sup> en una de las juntas de vecinos con las que el funcionario mantiene relaciones. Si bien esa instancia fue bastante extensa y en ella podrían reflejarse varios de los puntos explicados a lo largo de este capítulo, aquí ha de destacarse uno de esos elementos en particular. Durante la conversación surgió

---

13. Palabra coloquial utilizada para describir a un grupo de jóvenes o personas. En este caso en particular, la interlocutora lo está utilizando para referirse a sus propios familiares.

14. En este momento está haciendo alusión específicamente al proceso electoral.

15. Actividad en la que se realiza una venta de almuerzos con la finalidad de juntar fondos a beneficio de alguna persona de la comunidad.

el tema de la realización de una feria costumbrista<sup>16</sup> que tomaría lugar pocos días después. Mientras cocinaba y vendía la comida, la presidenta de la junta de vecinos conversaba con Javier y le decía que él debía estar en la feria, tenía que “hacerse ver” (Presidenta 4, octubre de 2018, nota de campo). Este “hacerse ver”, constituía una de las formas más recurrentes en que los satélites devolvían los favores, lo que consistía en presentarlo durante diferentes eventos públicos en los que usualmente él tomaba el micrófono y daba algún tipo de discurso.

Lo relevante aquí es que las apariciones de Javier en dichos eventos ocurrían en temporalidades distintas al cumplimiento de sus favores. Si bien el concejal muchas veces utilizaba estas instancias para ofrecer ayuda a más de alguna persona, sus apariciones públicas no eran una respuesta inmediata, sino que una consecuencia a mediano o largo plazo de tales intercambios.

Nuevamente en concordancia con lo que explica Arriagada (2013), y tal como lo señala Bourdieu (1997), estas relaciones de intercambio entendidas como dones y contra dones al decir de Marcel Mauss (2007), son internalizadas como regalos. La obligación de devolverlos aparece como un elemento pragmático implícito por ambas partes. Pese a que sí se generan expectativas de recibir un favor de vuelta, ninguna de las partes pedía a cambio algún bien, servicio o forma de apoyo político de manera explícita.<sup>17</sup> Igualmente, la temporalidad del intercambio cumple un rol fundamental en hacer que el favor pueda ser percibido como regalo y en dar sostenibilidad en el tiempo a la relación, ya que la devolución inmediata de un favor suele ser vista como la disolución del vínculo (Bourdieu, 1997).

---

16. Evento que se desarrolla en un espacio determinado (como una cancha de fútbol o una plaza o parque) en la que se instalan puestos de comida (principalmente comida rápida) y donde se monta un escenario en el que se presentan artistas locales o invitados. En el caso particular, esta feria fue realizada en una pequeña cancha de fútbol administrada por la junta de vecinos del sector, donde se realizó venta de alimentos de comerciantes locales, hubo música en vivo y hasta una entrega de premios por parte de la municipalidad.

17. Durante la etnografía, solamente una vez se pudo observar al concejal pidiendo de manera explícita este tipo de ayuda. No obstante, esto no ocurrió bajo la extorsión o la manipulación, ni mucho menos el cohecho. Más bien, esa situación particular fue pactada como una manera de negociación política en la cual Javier prestaba apoyo a una candidata a una junta de vecinos (una potencial satélite) para que “[...] después cuando tú salgas me ayudas a mí” (diciembre de 2018, nota de campo). Desde ese punto de vista, esta acción se compara con las otras mencionadas, en las cuales lo que busca el concejal es tener alguna forma de ingresar al territorio, más que asegurarse con los votos de la persona ayudada.

Describir estas redes resulta necesario, pero no suficiente, para dar explicación a este tipo de prácticas políticas más allá de las que han sido dadas en la literatura hasta el momento. Por consiguiente, se finalizará el capítulo a partir del análisis de ciertos elementos discursivos presentes en las redes que producen formas específicas de hacer política e imaginarios de Estado particulares que, como se argumenta, naturalizan y dan sostenibilidad a estas prácticas de intercambio.

Recurrentemente durante el trabajo etnográfico en las actividades a que asistía Javier, o en la oficina municipal donde los concejales realizan atención al público, surgió una cierta idea de amistad que estaba muy difundida entre las personas con las que se pudo tener contacto directa o indirectamente. Tanto así, que la palabra era utilizada para referir a relaciones específicas y circunstanciales que los vecinos formaban con algunos funcionarios; y también para hacer alusión a las relaciones más duraderas, tal como las que el concejal cultivaba con el vasto número de personas que eran parte de las interacciones descritas hasta el momento. Más aún, no se trataba solo de la forma en la que Javier se refería a todas estas personas, sino que la manera en que las relaciones eran nombradas. Todos se consideraban a sí mismos amigos de todos.

Ejemplos de lo mencionado hay muchos, pero se expondrán aquí solo los tres más significativos para los fines del análisis teórico. El primero de ellos, tiene relación con el carácter que el mismo concejal daba a esta idea de amistad. En una entrevista con él, señaló que la Municipalidad estaba al debe en el aspecto territorial por un cambio de funcionarios que habría ocurrido hace poco. El problema de esto era que para hacerse amigo de las personas era necesario insertarse territorialmente, lo que requiere de al menos un año de trabajo.

Un segundo ejemplo se dio lugar en la celebración de un culto evangélico al cual Javier fue invitado. En aquella ocasión, el concejal fue llamado hacia el púlpito de la parroquia para dar un discurso referido a la importancia que tenían estas organizaciones en las comunidades locales para enfrentar la pobreza o el consumo problemático de alcohol y drogas. Antes de subir al altar, fue presentado por el pastor de la parroquia, quien se refirió a él como su amigo. Específicamente, señaló que debían “[...] estar con él y con Dios. Hay que ser amigo de él. Nos da los mejores buses para los bautismos. Dios lo toca y él habla. Él es mi amigo Javier” (Pastor evangélico, septiembre de 2018, nota de campo).

El tercer y último ejemplo consistió en una conversación informal. Una presidenta de la junta de vecinos señaló que su primer vínculo con un funcionario municipal había sido con un concejal de derecha. Este concejal que también había sido su amigo se comprometió con ir a un evento del club deportivo local. En dos oportunidades dicho concejal falló con su promesa, lo que produjo que la presidenta decidiera voluntariamente cortar el vínculo con él. Esa situación que había ocurrido hace alrededor de veinte años, llevó a que la presidenta buscara a otro funcionario con quien aliarse, a otro amigo dentro de la municipalidad. En ese momento conoció a Javier, con quien lleva una relación hasta la actualidad ya que él “nunca falla” (Presidenta de junta de vecinos 3, octubre de 2018, nota de campo).

En base a estos ejemplos es posible afirmar que la amistad es en una *performance* (Butler, 2020), la cual implica prácticas reiterativas de intercambio referenciadas en el discurso de amistad. Estas prácticas tienen ciertos componentes que se deben cumplir para que la *performance* sea factible. Por un lado, refiere a los lazos mismos de intercambio en los cuales el amigo es quien da solución a ciertos problemas que no pueden ser resueltos de otra manera a causa de la falta de recursos personales. Por otro lado, esta amistad se encuentra desbordada de afectividad y confianza, lo que requiere una adhesión reflexiva a los significados que produce. Igual que como Sian Lazar (2019) destaca para la formación de la militancia sindical en Argentina, se trata de un proceso en el que las personas se disponen a actuar de una determinada manera, vivida como “de algún modo inevitable” (p. 110). Este proceso reflexivo también se hace presente cuando se señala que la relación de amistad puede terminar sin más, cuando alguna de las partes no cumple con su promesa.

La afectividad en las relaciones entre los habitantes de El Bosque y la burocracia estatal, demuestran que esta última se encuentra muy lejos del carácter impersonal y objetivo ideal descrito por Max Weber (2002). Por el contrario, se argumenta que se está frente a un caso muy similar al que Perelmiter (2016) define como burocracia plebeya. Los vínculos entre las personas que Javier visitaba se caracterizaron por constantes muestras de afecto y cercanía, donde el componente de informalidad estaba sumamente presente. En reiteradas ocasiones los interlocutores se refirieron al concejal como “uno más de ellos”, una persona que “es de la población”, o que no se estaba “[...] ganando una

estrella porque sí. [Porque] él vivió en El Bosque [...] vivió en las poblaciones” (septiembre de 2018, notas de campo).

El componente plebeyo de la burocracia implica la apariencia de horizontalidad y la subversión de las lógicas asimétricas entre vecinos y funcionarios mientras mantiene el efecto de distancia que pretende generar el Estado. A su vez, implica celeridad en la búsqueda de soluciones. En los párrafos previos se señaló que las dirigencias solían acercarse a los altos rangos de la burocracia local. Paradójicamente, lo plebeyo de estas interacciones se da en el contacto con esos cargos municipales. A través de relaciones cercanas y afectivas, las jefaturas de programas, concejales y hasta el alcalde, proporcionan salidas rápidas y eficientes a múltiples problemas de las personas o comunidades que buscan acceder a ellas. Por el contrario, las relaciones con las partes más bajas de la burocracia suelen ser identificadas como lentas, impersonales y complejas a la hora de tomar de decisiones y dar solución a las mismas inquietudes.

Para finalizar, se realizará una reflexión en torno a cierto imaginario local del Estado que se encuentra muy presente en la cultura pública de la vida política bosquina, y que puede desprenderse como conclusión de las explicaciones realizadas hasta el momento.

## **Conclusiones. Más allá del clientelismo**

En algunas ocasiones, después de salir de una actividad ya fuese para dirigirse a otra o para dar por terminada la jornada, Javier señaló que los concejales eran “el menjunje de la abuela”. Esta expresión era utilizada como una metáfora con la finalidad de señalar la multiplicidad de tareas y problemas a los que se enfrentaban como trabajadores de la municipalidad en la cotidianeidad. En otras palabras, debían estar dispuestos a todo, además de ser capaces de otorgar solución a aquellos problemas. Para Javier, esto significaba utilizar los pocos recursos con los que contaba y poner en la palestra sus habilidades personales, para poder cumplir con sus promesas y lograr sus objetivos. Desde ingresar al territorio, hablar con las personas, hasta ofrecer soluciones que derivaron en redes o viceversa. Todo era producto de esta disposición con la que el concejal

enfrentaba su trabajo ante la ambición personal de querer ser alcalde. Dicho sea de paso, no se pretende juzgar aquí la intencionalidad del funcionario al querer ayudar a las personas, sino que se menciona el carácter de ambición política en su trabajo, debido a que él mismo admitía que era en gran parte lo que lo motivaba en su labor cotidiana.

Dicha expresión metafórica tenía su correlato en los dirigentes de las OSB y en otras personas que no necesariamente eran parte de las redes de solución de problemas. En una ocasión, mientras se hacía etnografía en la oficina de los concejales de la municipalidad, una mujer de avanzada edad, participante de un comité de vivienda, señaló al investigador que “la gente se aprovecha siempre de la municipalidad. Yo nunca me aprovecho, pero esta vez lo voy a hacer” (agosto de 2018, nota de campo). Pese a que no se aclaró cuál era el favor en específico que aquella señora pretendía pedir a alguno de los concejales, razón por la que se encontraba ahí, se pudo evidenciar la existencia de un cierto imaginario de Estado (Gupta, 2015) que se encuentra relativamente difundido entre los habitantes de El Bosque. En este sentido la municipalidad cumple con un imaginario resolutivo de problemas multidimensionales.

La palabra multidimensional se refiere a los problemas con los que llegan las personas ante los funcionarios locales, ya que forman parte de la multiplicidad de dimensiones que tiene la vida cotidiana. Tales ejemplos son pedir medallas y copas para los campeonatos de fútbol local, pedir flores para el día de la madre, pedir ayuda para operar a un hijo debido al alto costo de la salud o solicitar ayuda para acceder a una casa propia. Todos estos problemas eran llevados ante los funcionarios municipales quienes, como muestra el caso de Javier, ayudaban con recursos materiales, simbólicos o incluso intelectuales. Con esto último no se quiere sugerir que las personas que piden ayuda no cuenten con capacidades intelectuales para resolver sus problemas, sino más bien, a que muchas veces la ayuda directa que ofrecía un concejal era en base a sus propios conocimientos sobre el funcionamiento municipal para postular a fondos o subsidios, o en base a su experiencia personal con algún tipo de trabajo particular.<sup>18</sup>

---

18. Tal era el caso de una concejala que, siendo abogada, ofrecía ayuda personalizada para resolver problemas judiciales de familia.

A lo largo de este capítulo se buscó evidenciar que las explicaciones usualmente dadas para entender el clientelismo político carecen de un componente central al explicar los motivos por los que este se reproduce y naturaliza. Por esto es necesario reconocer aquellos significados que producen maneras específicas de ser y hacer en política en ciertos contextos determinados. Los vínculos en que se movilizan los recursos están influenciados por una infinidad de elementos que pueden ser observados gracias a la etnografía política y que dan cuenta de la complejidad con que estos procesos son vividos en la cotidianeidad. Es en ese ámbito que se sugiere ir más allá del clientelismo si lo que se busca es entender a cabalidad las prácticas que suscita aquel concepto dentro de la literatura.

En ese sentido, otro de los aportes que pretende generar este capítulo dice relación con la operacionalización del fenómeno. Visto en retrospectiva con el cuerpo de literatura sobre la materia abordado a lo largo del texto y mucha otra que ha quedado afuera,<sup>19</sup> la presente investigación logra identificar con bastante claridad la forma en que este tipo de relaciones operan territorialmente. Si bien no se trata de un enfoque cien por ciento innovador, sí se considera que este nivel de detalle puede ser un aporte a la pregunta sobre el porqué de la movilización política informal. Esto, dado que permite distinguir las motivaciones que llevan a las personas a ser parte de las redes por donde circulan los bienes y servicios. Asimismo, puede ser útil como insumo para futuras investigaciones, ya que permite identificar dimensiones específicas que pueden ser útiles a otros acercamientos metodológicos o epistemológicos sobre el fenómeno.

Por último, dado el carácter fuertemente antidemocrático con que el clientelismo es caracterizado en la literatura (Abente & Diamond, 2014), tal como argumenta Robert Gay (1999), se sugiere que estas prácticas muchas veces “juegan un rol en gran medida desconocido en los procesos democráticos y que, como consecuencia, debemos pensar muy cuidadosamente antes de intentar deshacernos de él” (p. 49). Por supuesto, no se trata de desechar los innegables esfuerzos que montones de investigadores han hecho para entender

---

19. La literatura sobre clientelismo durante la última década ha seguido siendo abundante. Para tener algunas lecturas distintas sobre la materia que quedara fuera del análisis de este capítulo, obsérvese, por ejemplo: Abente y Diamond (2014); Álvarez-Rivadulla, (2017); Aspinall y Berenschot (2019); Aspinall y Sukmajati (2016); Kuo (2018); Muñoz (2018); Trantidis (2017), entre otros.

el clientelismo y sus causas. La propuesta que este artículo presenta es entregar sugerencias para futuras investigaciones y así complementar aquellas explicaciones con recursos que pongan atención a las performances, los imaginarios, las relaciones y significados que producen y reproducen las formas de hacer política que interesan a la investigación social.

## **Referencias**

- Abente, B., & Diamond, L. (2014). *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*. John Hopkins University Press.
- Abrams, P. (2015). Notas sobre la dificultad de estudiar el estado. En: F. Escalante y C. Lomnitz (Comp.), *Antropología del Estado* (pp. 17-70). Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1977).
- Acosta, J. (2010). Redes sociales y Políticas en el Gobierno Local: el Caso de la Municipalidad de El Bosque. *Políticas Públicas*, 3,(2), 103-112.
- Álvarez, R. (2014). La nueva política en el Chile postdictatorial: ¿Pasividad ciudadana o clientelismo desde abajo? (1990-1996). *Estudios Ibero-Americanos*, 40(1), 169-189.
- Álvarez, R. (2016). Clientelismo y mediación política: Los casos de los municipios de Renca y Huechuraba en tiempos de la «UDI Popular». *Revista Divergencia*, (7), 41-63.
- Álvarez-Rivadulla, M. J. (2017). *Squatters and the Politics of Marginality in Uruguay*. Palgrave Macmillan.
- Arriagada, E. (2013). Clientelismo político y participación local. El rol de los dirigentes sociales en la articulación entre autoridades y ciudadanos en Santiago de Chile. *POLIS*, 12(36), 15-38.
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for Sale. Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Corner University Press.
- Aspinall, E., & Sukmajati, M. (Eds.). (2016). *Electoral Dynamics in Indonesia. Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots* Nus Press Singapore.
- Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Perfiles Latinoamericanos*, 10(20), 33-52.

- Auyero, J. (2012a). *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*. Manantial.
- Auyero, J. (2012b). Los sinuosos caminos de la etnografía política. *Pléyade*, (10), 15-36.
- Barozet, E. (2003). Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno. *Revista de Ciencia Política*, 23(1), 39-54.
- Barozet, E. (2004). Elementos explicativos de la votación de los sectores populares en Iquique: lógica y eficiencia de las redes clientelares. *Política*, (43), 205-251.
- Barozet, E. (2005). La compra de los votos en Chile o cómo se coopta a los sectores populares. *Contribuciones científicas y tecnológicas*, (133), 10-15.
- Barozet, E. (2008). Populismo regional y estado en Chile. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina*, 19(2), 45-60.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama.
- Butler, J. (2020). *Cuerpos que importan Sobre los límites materiales y discursivos del "sexo"*. Paidós. (Trabajo original publicado en 1993).
- Calvo, E., & Murillo, M. (2014). Partisan Linkages and Social Policy Delivery in Argentina and Chile. In D. Abente, & L. Diamond (Comp.), *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy* (pp. 17-38). John Hopkins University Press.
- Cameron, J. (2010). *Struggles for local Democracy in the Andes*. FirstForumPress.
- Carreras, M., & İrepoğlu, Y. (2013). Trust in elections, vote buying, and turnout in Latin America. *Electoral Studies*, 32(4), 609-619.
- Durston, J. (2005). ¿Apitutados o apechugadores? El clientelismo político en el campo chileno. En J. Porras y V. Espinoza (Comp.), *Redes: enfoques y aplicaciones del análisis de redes sociales* (pp. 1-31). Editorial Universidad Bolivariana.
- Esenstadt, S., & Roniger, L. (1984). *Patron, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge University Press
- Espinoza, V. (2006). Los Nuevos Agentes Políticos Locales: Revisión Estructural de la Tesis de Arturo Valenzuela. ¿Cómo se articulan el nivel de representación local con el nacional en la arena local y qué papel juegan el gobierno central y las políticas públicas? *Revista MAD*, (14), 8-18.
- Foucault, M. (2003). *Historia de la sexualidad. 2-El uso de los placeres*. Siglo Veintiuno Editores. (Trabajo original publicado en 1984).

- Gans-Morse, J., Mazzuca, S., & Nitcher, S. (2013). Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elections. *American Journal of Political Science*, 58(2), 415-432.
- Gay, R. (1999). The broker and the Thief: A parable (Reflections on Popular Politics in Brazil). *Luso-Brazilian Review*, 36(1), 49-70.
- Gupta, A. (2015). Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de a política y el estado imaginado. En F. Escalante y C. Lomnitz (Comp.), *Antropología del Estado* (pp. 71-144). Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1995).
- Hernández, J. y Paillama, D. (2019). Más allá de la racionalidad: Relaciones clientelares en gobiernos locales en Chile. *Revista Central de Sociología*, (8), 31-52.
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. (2007). Citizen-politician linkages: an introduction. In: H. Kitschelt y S. Wilkinson (Comp.), *Patron, Clients, and Policies* (pp. 1-50). Cambridge University Press.
- Kuo, D. (2018). *Clientelism, Capitalism, and Democracy. The Rise of Programmatic Politics in the United States and Britain*. Cambridge University Press.
- Lazar, S. (2019). *Cómo se construye un sindicalista. Vida cotidiana, militancia y afectos en el mundo sindical*. Siglo Veintiuno Editores.
- Ley N° 19.452 de 1996. Modifica disposiciones que indica de la Ley No 18.695, orgánica constitucional de municipalidades. 16 de abril de 1996. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile.
- Ley N° 19.737 de 2001. Modifica la ley orgánica constitucional de municipalidades, con el objeto de establecer sistema de elecciones separadas de alcaldes y concejales. 6 de julio de 2001. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile.
- Ley N° 20.568 de 2012. Regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones. 31 de enero de 2012. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile.
- Lindlaw, J. (2002). For an Anthropology of Ethics and Freedom. *Journal of the Royal Anthropologist Institute*, 8(2), 311-332.
- Luján, D. y Pérez, A. (2018). La Democracia Cristiana en el área chica de la posdictadura. Prácticas políticas y relaciones clientelares en una comuna chilena. *Íconos. Revista de ciencias sociales*, (60), 143-163.

- Luna, J. P., & Mardones, R. (2014). Chile's Education Transfer, 2001-2009. In D. Abente y L. Diamond (Comp.), *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy* (pp. 39-64). John Hopkins University Press.
- Marshall, T. (1997). Ciudadanía y clase social. *Revista española de investigaciones sociológicas*, (79), 297-344. (Trabajo original publicado en 1949).
- Mauss, M. (2007). *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Katz Editores. (Trabajo original publicado en 1924).
- Moriconi, M. (2011). ¿Ilegalidad justificada?: clientelismo controlado en la administración chilena. En: *Perfiles Latinoamericanos*, 19–(38), 227-247.
- Muñoz, P. (2018). *Buying Audiences. Clientelism and Electoral Campaigns When Parties are Weak*. Cambridge University Press.
- Nickson, R. (2017). El lento proceso de la descentralización en Paraguay: el papel del clientelismo. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, (16), 5-24.
- Observatorio Social. (2017). *Estimaciones de tasas de pobreza por ingresos por comuna*. Recuperado el 10 de junio de 2018. <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pobreza-comunal-2017>
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Universidad Nacional de San Martín.
- Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual review of sociology*, 24(1), 1-24.
- Pribble, J. (2017). Política y efectividad de las instituciones municipales en Chile. En J. Luna y R. Mardones (Eds.), *La columna vertebral fracturada. Revisitando intermediarios políticos en Chile*, (pp. 57-86). RIL editores.
- Quinlan, E. (2008). Conspicuous invisibility: Shadowing as a data collection strategy. *Qualitative Inquiry*, 14(8), 1480-1499.
- Quirós, J. (2014). Etnografiar mundos vívidos. Desafíos de trabajo de campo, escritura y enseñanza en antropología. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, 17(12), 47-65.
- Rehren, A. (2000). Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile. *Libros Reforma de Estado*. Documento de trabajo 305, (pp. 127-164). CEP.
- Ríos, M. (2017). *Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile*. Proyecto Fomentando la Participación Electoral en Chile. Editado Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Scott, J. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *The American Political Science Review*, 66(1), 91-113.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). Between Clients and Citizens: Puzzles and Concepts in the Study of Distributive Politics. In: S. Stokes, T. Dunning, M. Nazareno y V. Brusco (Comp.), *Brokers, Voters, and Clientelism* (pp. 3-27). Cambridge University Press.
- Trantidis, A. (2016). *Clientelism and Economic Policy. Greece and the Crisis*. Routledge.
- Valdivia, V. (2012). La alcaldización de la política: los municipios en la dictadura pinochetista. En: V. Valdivia, R. Álvarez y K. Donoso (Comp.), *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista* (pp. 11-50). LOM Ediciones.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1922).

# **Sobre los autores**

## **Carlos Varetto**

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM, Argentina) y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM, Argentina). Es Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina) con lugar de trabajo en el Instituto de Política, Sociedad e Intervención Social de la Universidad Nacional de Córdoba (IPSI-UNC, Argentina). Se desempeñó como co-coordinador de GIPSAL-ALACIP entre 2017 y 2022.

Correo electrónico: [cvaretto@conicet.gov.ar](mailto:cvaretto@conicet.gov.ar)

## **Juan Pablo Milanese**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales de la Università di Bologna y M.A. en Relaciones Internacionales de la misma universidad; M.Sc. en Ciencia y Sistemas de Información geográfica de la Universidad de Salzburgo y Lic. en Ciencia política de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente, profesor del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Icesi.

Correo electrónico: [jmilanese@icesi.edu.co](mailto:jmilanese@icesi.edu.co)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0980-3435>

## **Juan Albarracín**

B.A. en Ciencia Política y M.A. en Política Comparada de la Eberhard-Karls Universität Tübingen. M.A. y PhD en Ciencia Política de la University of Notre Dame. Actualmente, profesor asistente en la Universidad de Illinois, Chicago.

Correo electrónico: [jgalba@uic.edu](mailto:jgalba@uic.edu)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8375-3427>

## **Adolfo A. Abadía**

Politólogo y magíster en Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Icesi (Cali-Colombia). Actualmente, coordinador editorial, profesor en el Departamento de Estudios Políticos e Investigador Junior vinculado al grupo Nexos (A1-Minciencias) en la Universidad Icesi.

Correo electrónico: [aaabadia@icesi.edu.co](mailto:aaabadia@icesi.edu.co)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9034-2156>

## **José Raúl Rodríguez**

Candidato a doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Es magíster y licenciado en Ciencia Política por la misma casa de estudios. Sus líneas de investigación principales se refieren a las capacidades estatales subnacionales y descentralización. Se desempeña desde 2007 como consultor de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República de Uruguay.

Correo electrónico: [joseraul.rodriguez.pinho@gmail.com](mailto:joseraul.rodriguez.pinho@gmail.com)

## **Yanina Welp**

Investigadora asociada en el Albert Hirschman Centre on Democracy, Graduate Institute, Ginebra (Suiza). Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España) y Licenciada en Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación Social, ambas por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Cofundadora de la Red de Politólogos. Su último libro es *The will of the people. Populism and direct democracy in Latin America* (De Gruyter 2022).

Correo electrónico: [yanina.welp@graduateinstitute.ch](mailto:yanina.welp@graduateinstitute.ch)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7334-1936>

## **Denise Paiva**

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professora titular aposentada da Universidade Federal de Goiás e professora voluntária do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na mesma instituição. Áreas de pesquisa: partidos políticos, representação e comportamento político, gênero e participação política.

Correo electrónico: denisepaivafufg@gmail.com

## **Vinícius Alves**

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás. Atualmente, é bolsista de pós-doutorado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (processo FAPESP nº 2020/14153-7), membro do Centro de Estudos de Partidos Políticos da Universidade Federal de São Carlos e editor adjunto da Revista Teoria & Pesquisa.

Correo electrónico: vinicius.silvalves@gmail.com

## **Ana Carolina Moraes**

Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás e mestre em Ciência Política pela mesma instituição. Área de Pesquisa gênero e participação política.

Correo electrónico: adv.anamoraes@gmail.com

## **José Incio**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh, actualmente se desempeña como profesor en la especialidad de Sociología del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se especializa en temas de metodología cuantitativa y el uso de herramientas computacionales. Sus artículos han sido publicados en revistas académicas en inglés y español.

Correo electrónico: jincio@pucp.pe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6866-0644>

## **Antonio Cardarello**

---

Doctor en Ciencia Política por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (UFRGS, Brasil). Su trabajo de investigación se centra en temas de política subnacional, sistemas electorales y partidos políticos. Es autor de un libro y co-editado otros cuatro y ha publicado artículos en revistas y capítulos de libros tanto en Uruguay como en el exterior. Es el actual Coordinador de la Licenciatura en Ciencia Política (FCS-UdelaR).

Correo electrónico: [salcardarello@gmail.com](mailto:salcardarello@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2355-9993>

## **Sergio Valenzuela**

---

Magister en Partidos Políticos y Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Becario Pos Doctoral Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Catedra Fundamentos de Ciencia Política, Departamento de Comunicación Social, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste Argentina.

Correo electrónico: [sergiodavidvalenzuela@gmail.com](mailto:sergiodavidvalenzuela@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1402-8584>

## **Gustavo Alejandro Valenzuela Merino**

---

Cientista Político de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha trabajado en diferentes proyectos vinculados a la política local, el clientelismo político y la movilización política informal. Actualmente, se encuentra realizando maestría en Antropologías Latinoamericanas de la Universidad Alberto Hurtado, Chile, donde ha trabajado en temáticas relativas al riesgo socio-ambiental y su relación con asentamientos urbanos informales.

Correo electrónico: [gvalenzuela@uc.cl](mailto:gvalenzuela@uc.cl)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9925-4494>

# Índice temático

## — A

### **Accountability**

74, 80, 81, 92.

### **Alcaldes**

55, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 82, 123, 173, 174, 194.

### **Análisis Comparado Cualitativo (QCA)**

09, 12, 95, 104, 108, 109, 111, 115.

### **Argentina**

02, 03, 10, 12, 13, 14, 16, 40, 49, 76, 78, 85, 88, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 101, 102, 103, 104, 106, 109, 112, 113, 114, 115, 116, 120, 121, 124, 125, 126, 127, 130, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 141, 144, 145, 147, 148, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 188, 192, 193, 197, 198, 200.

## — B

### **Brasil**

03, 10, 12, 15, 16, 17, 20, 21, 25, 26, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 40, 49, 75, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 109, 112, 113, 114, 115, 116, 121, 124, 125, 126, 127, 130, 134, 200.

### **Burocracia**

171, 172, 175, 176, 181, 188, 189.

## — C

### **Cargo público**

12, 19, 96, 126, 127, 128, 129.

### **Chile**

04, 07, 10, 13, 16, 40, 49, 64, 65, 66, 68, 70, 130, 169, 170, 171, 173, 174, 177, 178, 182, 183, 192, 193, 194, 195, 200.

### **Ciclo electoral**

13, 52, 69, 136, 143, 164, 166.

### **Circunscripción**

27, 52, 65, 66.

### **Clientelismo**

09, 13, 164, 170, 171, 172, 173, 174, 176, 177, 183, 189, 191, 192, 193, 195, 200.

### **Colombia**

02, 03, 09, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 49, 75, 78, 82, 84, 85, 86, 89, 90, 91, 92, 121, 124, 128, 129, 130, 198, 207.

**Competencia electoral**

17, 18, 19, 20, 24, 38, 39, 75.

**Competencia partidaria**

128, 137, 164.

**Concejo**

11, 23, 55, 57, 62, 63, 65, 67, 68, 78.

**Concentración del poder**

11, 51, 52, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68.

**Congruencia**

10, 11, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 51, 52, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 67, 68.

**— D**

**Descentralización**

03, 07, 10, 11, 17, 28, 45, 46, 47, 48, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 184, 195, 198.

**Desinstitucionalización**

17, 19, 26, 36.

**Dinámicas electorales**

03, 13, 15, 20.

**Diseño institucional**

11, 47, 51, 53, 64, 67, 68, 82, 136, 162.

**Dispersión del poder**

11, 47, 48, 51, 52, 55, 56, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68.

**— E**

**Elecciones locales**

11, 41, 91, 156, 162.

**Elecciones nacionales**

29, 41, 46, 141, 142, 143, 153, 157, 159, 162, 163.

**Estabilidad**

10, 18, 20, 21, 22, 25, 26, 32, 51, 54, 170.

**— F**

**Fragmentación**

11, 23, 33, 38, 50, 51, 54, 56, 61, 62, 64, 65, 67, 85.

**— G**

**Gobernabilidad**

10, 12, 51, 85, 86, 89.

**— I**

**Institucionalización**

03, 07, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 25, 26, 31, 32, 36, 37, 41, 43, 82, 133, 164, 170.

**Intendentes**

47, 55, 59, 61, 63, 64, 68, 138, 139, 144, 149, 159, 162, 163, 166.

**Internivel**

03, 15, 16, 17, 27, 28, 29, 31.

**— M****Magnitud**

23, 33, 34, 65.

**Mayoría simple**

50, 53, 138, 139, 143, 162, 178.

**México**

03, 10, 12, 49, 75, 76, 78, 85, 88, 90,  
91, 93, 94, 95, 97, 98, 100, 101, 102,  
103, 104, 106, 109, 112, 113, 114, 116,  
121, 124, 128, 129, 130.

**— N****Nivel local**

12, 13, 24, 65, 75, 137, 170, 172,  
178, 181.

**Nivel municipal**

11, 47, 51, 53, 54, 64, 142, 143.

**Nivel nacional**

10, 13, 20, 36, 48, 50, 75, 76, 88, 120,  
127, 138, 162, 163.

**Nivel subnacional**

09, 12, 13, 51, 75, 76, 78, 120, 133,  
146, 167.

**— O****Organizaciones políticas**

17, 18, 23, 24, 75, 86, 120.

**— P****Participación femenina**

94, 95, 100, 104, 105, 107, 112.

**Partidos políticos**

10, 26, 40, 41, 42, 48, 65, 82, 97, 99,  
100, 107, 128, 166, 176, 200.

**Perú**

12, 16, 49, 74, 75, 78, 79, 81, 82, 84,  
85, 86, 88, 91, 119, 120, 121, 124, 125,  
126, 127, 128, 130, 199.

**Poder político**

03, 07, 11, 45, 48, 51, 52, 55, 56, 59,  
60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 68.

**Política local**

06, 07, 12, 94, 95, 97, 105, 108, 112,  
113, 136, 174, 200.

**Política subnacional**

01, 02, 05, 06, 07, 10, 14, 16, 24,  
42, 51, 66, 104, 107, 111, 130, 132,  
133, 200.

**— R****Reelección**

07, 09, 12, 13, 122, 123, 124, 125,  
126, 127, 128, 132, 136, 137, 138,  
139, 140, 144, 148, 149, 150, 151,  
153, 154, 159, 160, 161, 162, 163,  
164, 165, 166.

**Representación política**

51, 54, 65, 81, 114.

**Revocatoria**

03, 07, 10, 11, 12, 73, 74, 75, 76, 77,  
78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87,  
88, 89, 90, 92.

## — S

### **Sistema de partidos**

01, 02, 03, 07, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 26, 31, 32, 33, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 50, 51, 53, 54, 56, 57, 58, 61, 62, 65, 68, 69, 70, 75, 85, 89, 90, 122, 127, 128, 133, 134, 136, 137, 146, 163, 167.

### **Sistema electoral**

11, 23, 50, 51, 65, 68, 137, 138, 162.

### **Sistema político**

10, 11, 14, 18, 24, 39, 42, 54, 86, 95, 101, 120, 121, 137, 157, 163.

## — U

### **Uruguay**

02, 03, 10, 11, 12, 16, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 58, 59, 64, 66, 67, 69, 70, 71, 130, 135, 136, 138, 139, 143, 145, 146, 147, 150, 155, 157, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 192, 198, 200.

## — V

### **Votantes**

16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 28, 29, 30, 34, 36, 79, 88, 183.

### **Votos**

25, 31, 33, 34, 87, 138, 143, 144, 145, 155, 158, 159, 172, 174, 178, 183, 186, 193.

# Otros títulos de la colección

## El Sur es Cielo Roto

- **Hacer la ciudad moderna. Cali en la primera mitad del Siglo XX**

Jaime E. Londoño M., Hansel Mera y Enrique Rodríguez Caporali (eds.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.22.2022>

- **Ciudades, subregiones y redes en el suroccidente colombiano: infraestructura, migración, mercado y formas asociativas**

José Darío Sáenz, Enrique Rodríguez C. y Juan José Fernández D. (eds.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.21.2020>

- **Optimismo, tesón y labor. Jorge Garcés Borrero, 1899-1944**

Jaime E. Londoño M. (ed.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.20.2019>

- **Constitución y jurisprudencia. Balances y perspectivas de la construcción de un Estado social y democrático de derecho en Colombia**

Yecid Echeverry Enciso (ed.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.19.2019>

- **Conflictos multiculturales y convergencias interculturales. Una mirada al suroccidente colombiano**

Inge Helena Valencia P. y Diego Nieto S. (eds.)

DOI: <https://doi.org/10.18046/EUI/escr.18.2019>



Este libro se terminó de editar en septiembre de 2022. En su preparación, realizada desde la Editorial Universidad Icesi, se utilizaron tipos Adobe Garamond Pro en 12/15 y 11/13,5.



Los análisis de política subnacional en América Latina llegaron para quedarse y el presente libro consolida esta área de investigación mostrando su versatilidad y aplicabilidad. Los trabajos compilados en este libro reflejan una agenda de investigación muy promisorio y se enmarcan claramente en los avances anteriormente descritos. Es claro lo que ganamos al ampliar nuestro foco de estudio, repensar nuestras teorías y afinar nuestros métodos para aprehender los fenómenos que se dan a escala subnacional. En este caso particular, el presente volumen compila capítulos de diversas metodologías en casos muy diferentes. Asimismo, generan conocimiento sobre las raíces territoriales de la institucionalización de los sistemas de partidos, la centralización de poder político ante los procesos de descentralización, la democracia directa y la revocatoria de mandatos, las desigualdades de género en los federalismos latinoamericanos, las carreras políticas de los ejecutivos subnacionales, los efectos de su reelección, y las prácticas territoriales cotidianas en la política local.

**Julieta Suárez-Cao**  
Pontificia Universidad Católica de Chile

**GIPSAL**  
Grupo de Investigación de Partidos  
y Sistemas de Partidos en América Latina

**GOPSAL-ALACIP**  
Grupo de Investigación sobre Gobiernos y  
Política Subnacional de América Latina

UNIVERSIDAD  
**ICESI**

ISBN: 978-628-7538-86-3



Editorial  
Universidad  
Icesi

Colección **EL SUR  
ES  
CIELO  
ROTO**