ISBN 978-987-702-769-3

LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA MULTINIVEL

INSTITUCIONES, ACTORES Y DINÁMICAS

V. Gastón Mutti
Aníbal Torres
COORDINADORES

UNR
FCPOLIT
Facultad
de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales
CIPS
Centro de Investigaciones de Políticas Sub Nacionales

La construcción de la política multinivel : instituciones, actores y dinámicas / V. Gastón Mutti ... [et al.] ; Compilación de V. Gastón Mutti ; Aníbal Torres. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora, 2026.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-702-769-3

1. Ciencia Política. 2. Investigación Comparativa. I. Mutti, V. Gastón II. Mutti, V. Gastón, comp. III. Torres, Aníbal , comp.
CDD 320

DISEÑO DE TAPA, EDITORIAL Y DIAGRAMACIÓN
Eugenia Reboiro
eugenia.reboiro@gmail.com

UNR EDITORA

ISBN 978-987-702-769-3

ÍNDICE

Presentación..... 6
V. Gastón Mutti

Introducción: Una obra para comprender la política multinivel y su negociación permanente..... 9
Aníbal Torres

PARTE 1: ACTORES Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO ELECTORAL

La política y sus arenas: Lima a nivel subnacional (2002-2018)..... 17
Tomás Dosek, Jair Alva Mendoza y Henry Ayala

Triunfos que pesan como derrotas: realineamiento político santafesino para la elección de Convencionales Constituyentes..... 51
Christian Scaramella y Francisco Somaglia

Nación vs. Provincia de Córdoba: un análisis de las (des)armonías del sistema de partidos..... 81
Paola Seminara

Reconfiguración del Espacio Político Subnacional: Análisis Electoral y Territorial de La Libertad Avanza en la Provincia de Santa Fe..... 98
Adrián Contursi Reynoso

Tensiona, pero ¿fractura? Liderazgos disruptivos en Argentina desde una perspectiva multinivel..... 110
Ximena Simpson e Iván Jacobsohn

El ciclo Kirchnerista y la Nueva identidad Peronista: Régimen Macroeconómico y Nuevos imaginarios Sociales..... 132
Eduardo Aguilar y Agustín Kozak Grassini

Qué puede medir (y qué no) la polarización electoral..... 152
Leandro A. Bruni

PARTE 2: ARENA LEGISLATIVA.
REFORMA POLÍTICA-ELECTORAL

La finalmente realizada reforma constitucional de la Provincia de Santa Fe. Sobre los modos de vencer el maleficio del consenso negativo..... 169
V. Gastón Mutti

Hacia una agenda local con acento en el legislativo en Argentina..... 189
Carlos Varetto

¿Oportunidad de cambio o de recrecimiento? Rediseño institucional y representación electoral en debate: simulación del impacto territorial de la Ley Bases en cuatro provincias argentinas..... 204
Cristina Ambroggio Fogel

Desigualdades provinciales en la representación política femenina en la Cámara de Diputados: un análisis geográfico y electoral..... 231
Camila Marcelino

Proyectos de reforma constitucional en la provincia de Santa Fe a partir de la recuperación de la democracia (1983-2015)..... 255
María Candela Kirpach

Gobierno, partidos y jugadores con poder de veto: el rechazo a la reforma constitucional en Santa Fe (2015-2019)..... 264
Enrique José Tschieder

Sistema electoral y democracia: apuntes para pensar la reforma política en el contexto actual..... 281
Julia Smola

PARTE 3: GOBERNANZA ELECTORAL

La justicia electoral como pilar del sistema democrático..... 289
Alejo Ramos Padilla

La política del calendario electoral:
un análisis en relación con las PASO..... 297
Aníbal Torres y Franco Della Vella

Desafíos para la implementación de la boleta única
en el orden nacional ¿Qué puede salir mal?..... 321
Claudia Susana Catalin

De la excepción a la reforma: el Voto Joven en Santa Fe..... 334
María Laura Sartor Schiavoni

El voto electrónico en la Provincia de Buenos Aires
y la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.
Apuntes para una lectura crítica..... 346
Leandro López

La observación electoral estudiantil: subjetividades
y perspectiva comparada en Argentina, Uruguay y Paraguay..... 360
Milagros Chaparro, Franco Stradella y Juan Bautista Viola

PRESENTACIÓN

V. Gastón Mutti
UNR-UNER
E-mail: vgmutti@gmail.com

Acercar a los lectores este cuarto volumen de estudios sobre política subnacional es, para el Centro de Investigaciones en Política Subnacional (CIPS) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, un motivo de profunda alegría y de compromiso con el tratamiento de una temática que nos ocupa desde décadas atrás.

En el primero de estos volúmenes, *Los procesos electorales en perspectiva comparada: desafíos y estrategias de administración y justicia electoral*, nos ocupamos de la política de la reforma política. A lo largo de ese libro se encuentra en el centro de las preocupaciones el tema de la gestión de las reformas. Es decir, no sólo cuáles han sido los instrumentos criticados o deseados, sino las acciones que llevaron a que ellos fueran derogados o validados. Y, por supuesto, con el surgimiento de ganadores y perdedores en el reparto del poder. Se señalaba que, de este contexto, no escapan los cambios en los instrumentos de votación y de reforma política que se dieron tanto en el ámbito nacional como provincial. Sin embargo, se resaltaba que, estos cambios en las legislaciones tuvieron particularidades, como fueron la recurrente utilización en diferentes provincias de la separación de las elecciones locales o del distrito de las nacionales, para aislar los intereses parroquiales de aquellos que se dan en la escala nacional.

En el segundo, *Procesos electorales en perspectiva multinivel: gobernanza electoral y comportamiento político en Argentina*, se destaca un énfasis particular hacia el estudio y la evaluación de los mecanismos electorales. A ello se sumó el análisis de esos otros procesos que implican la construcción de las ofertas electorales, como también las observaciones sobre el ejercicio del poder por parte de los partidos políticos. Los énfasis son colocados en el problema de la jurisdicción expansiva y de la administración de la simultaneidad del calendario electoral en el contexto del federalismo argentino, y en su relación con la gobernanza electoral. Todo ello permite recordar que el comportamiento político y electoral interactúa con una institucionalidad específica, de

manera que no hay dinámicas políticas sin contexto. Otro aporte relevante de este volumen es la historización de los debates en torno a los procesos eleccionarios.

El tercer volumen, *Sistemas de partidos y elecciones en la democracia argentina contemporánea: actores, dinámicas y reglas en la política multinivel*, se centra en la agenda de temas que analizan los sistemas de partidos políticos, los procesos electorales y las acciones y las dinámicas que involucran a los actores. También en las reglas que impulsan y que los regulan generando incentivos y desincentivos para su participación en el juego político democrático. A su vez, en el tratamiento del federalismo partidario y electoral argentino, y de las prácticas políticas que en él se desarrollan. Todo esto da lugar a distintos procesos nacionales como subnacionales, que son resaltados.

Se destacan a los partidos políticos argentinos como organizaciones complejas, que disputan o coalicionan en entornos difíciles, y presentan candidatos para diferentes niveles nacionales, provinciales y municipales. En consecuencia, se puntualiza que lo que ocurre en cada una de las arenas partidarias repercute en las decisiones de sus miembros y sectores. Es la heterogeneidad lo que predomina en estos medios, y ello obliga a diferenciar los análisis, y a observar los grados de cooperación o competencia partidaria existentes, como también su articulación o diferenciación de las estrategias en otras escalas territoriales. Este tema es relevante en las investigaciones orientadas a explicar cambios y continuidades en las distintas arenas. Además, se discute cómo los sistemas de partidos subnacionales son tomados preferentemente, en las aproximaciones académicas, como una variable dependiente de los sistemas electorales y de los aspectos normativos institucionales, y no como un conjunto de decisiones estratégicas de estos actores. Muchos de estos análisis se realizaron con el telón de fondo de la pandemia que impactó en el ejercicio democrático y republicano.

Estos volúmenes están disponibles tanto en www.formasdelapolitica.com, en el Repositorio Hipermedial de la UNR (RepHipUNR Inicio), como en páginas en las que se comparten textos académicos (www.academia).

Seguir insistiendo en estas temáticas nos brinda la posibilidad de hacer confluir investigadoras e investigadores preocupados por esta agenda que se ha consolidado en los últimos años. Nos da la posibilidad de comparar estudios multiescalares para seguir aprendiendo sobre los diferentes niveles de la política. Por ello, el poder contar con colegas dispuestos a presentar sus trabajos refuerza la conformación de una comunidad académica con objetos de estudio relacionados que se orientan hacia la preocupación por saber *lo que pasa* en escalas políticas diferenciadas.

Los escritos que contiene este cuarto volumen son producto de gran parte de las presentaciones que se realizaron en los Paneles del IV Simposio “Formas y reformas institucionales en la

política subnacional", que se desarrolló en el marco del XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, en la primera semana del mes de noviembre de 2024. El mismo fue organizado por el Centro de Investigaciones de Políticas Subnacionales (CIPS) de dicha Facultad.

Este cuarto volumen, nuevamente, no sería posible sin la voluntad y dedicación de cada una de las autoras y los autores para sumarse a la tarea y aceptar los tiempos y pautas a los que los comprometimos.

De primordial ayuda ha sido la colaboración de María Candela Kirpach quien tomó la tarea de que este libro sea una realidad desde el inicio de su gestación. Como también de Martina Coloschi y Ornella Ripani que fueron imprescindibles en la lectura y las correcciones de forma y estilo que se debieron realizar.

Además, como en los otros volúmenes, Eugenia Reboiro fue imprescindible, aceptando la propuesta, preparando la diagramación y los materiales, y realizando la edición con dedicación, profesionalismo y paciencia.

También el agradecimiento es para la Facultad de Ciencia política y Relaciones Internacionales que nos cobija y alienta a seguir esforzándonos en la concreción de nuestras metas académicas. Al Vicerrectorado de la Universidad Nacionales de Rosario por su auspicio institucional y a la Fundación de la Universidad Nacional de Rosario por su apoyo.

INTRODUCCIÓN: UNA OBRA PARA COMPRENDER LA POLÍTICA MULTINIVEL Y SU NEGOCIACIÓN PERMANENTE

Aníbal Germán Torres
UNR-UNSAM
E-mail: anibalgtorres@gmail.com

"La República Argentina es una sola, pero su política es múltiple; el federalismo no es una teoría de gabinete, es la realidad de nuestra historia que nos obliga a negociar cada paso entre el centro y las provincias."
Raúl Alfonsín, 1984.

"La política no se aprende, se comprende"
Juan Domingo Perón, 1951.

La presente obra, *La construcción de la política multinivel: instituciones, actores y dinámicas*, que coordinamos con Gastón Mutti, propone diversos análisis teórico-empíricos en los cuales, ofi-

ciando de telón de fondo, se encuentra el régimen político democrático no sólo como un estilo de vida sino además como un entramado de niveles interconectados. Este escenario peculiar no puede prescindir del concepto de federalismo electoral (Cf. Calvo y Abal Medina, 2001). El mismo no solo describe una división administrativa, sino la existencia de arenas de competencia con reglas y sistemas de partidos propios que fragmentan el orden nacional. Esta descentralización convierte a cada provincia de la federación en un ecosistema singular, obligando a los actores a desarrollar estrategias diferenciadas para cada nivel gubernamental (Cf. Calvo y Abal Medina, 2001).

Ahora bien, lejos de ser una estructura estática, el federalismo o Estado democrático multinivel se define por la tensión permanente entre autoridad central y unidades constituyentes de la federación, en un esquema vertical de reparto de las competencias, además de la división horizontal del poder. Encuentro que no es superfluo recordar que, al menos en la concepción norteamericana, surgida al calor de las llamadas revoluciones atlánticas de fines del siglo XVIII, este particular diseño institucional (que luego se extendería a otras latitudes), se comprendía de la siguiente manera: según sostenía James Madison en *El Federalista* (n.º 45), la clave del federalismo reside en que "los poderes delegados al Gobierno Federal son pocos y definidos, mientras que los que permanecen en los gobiernos estatales son numerosos e indefinidos" (Hamilton et al., 1788/2001). No obstante, como fuera advertido en el transcurso de la república moderna norteamericana, tal autonomía de las entidades de la federación no es absoluta. En este sentido, como advertiría Abraham Lincoln (1861), *"la Unión es perpetua y los estados no tienen existencia política fuera de ella"*, un aspecto no menor a la hora de reparar en la delicada cuestión de la titularidad de la soberanía.

Así como desde la politología y la historia política se abordó tal arquitectura institucional en contextos diferentes al estadounidense (Cf. Chiaramonte, 2016) y ya avanzado el siglo XIX y comienzos del XX (Cf. Botana, 1977), las tensiones propias del federalismo o de la política multinivel reaparecerían en análisis sobre fenómenos más recientes, como las presiones sistémicas surgidas al calor de fenómenos como el giro a la izquierda, las nuevas derechas y la polarización política (Cf. Lupu, 2015), como así también la introducción de la paridad de género, no libre de dificultades administrativas y límites tanto institucionales como culturales (Cf. Tula, 2019).

En lo que sigue de esta sección introductoria, buscaré presentar a las lectoras y los lectores de este libro los aspectos centrales de cada una de las partes que lo componen. Al finalizar, compartiré algunas reflexiones a los efectos de invitar a un diálogo amistoso con quienes se acerquen a esta obra, desde el supuesto de que no es un punto de llegada sino más bien un alto en el camino para continuar o comenzar nuevos análisis y contribuir al debate político contemporáneo.

La primera parte lleva por título “Actores y comportamiento político electoral”. Según entiendo, una las ideas-fuerza de esta sección es el abordaje del comportamiento político electoral en un contexto de fragmentación de identidades, lo cual aparece en la tensión entre la nacionalización de la política y la autonomía de los territorios.

En tal sentido, Tomás Dosek, Jair Alva Mendoza y Henry Ayala abordan un sistema unitario como el peruano, donde incluso en tal enmarque institucional, la escala subnacional —reparando en el caso de Lima— opera con una densidad de “arenas” propia. En Argentina, Christian Scaramella analiza los realineamientos en la provincia de Santa Fe, donde los triunfos electorales pueden esconder debilidades estructurales, mientras que Paola Seminara profundiza en las “(des) armonías” entre la Nación y la provincia de Córdoba, donde el sistema de partidos local puede funcionar con una lógica de confrontación sistémica frente al centro de la federación.

El ascenso de fuerzas disruptivas respecto a la política “profesional”, por decirle de algún modo, siguiendo a Max Weber, es otro de los ejes centrales de esta primera parte. Así, Adrián Contursi Reynoso ofrece un análisis territorial sobre la performance electoral de La Libertad Avanza en la provincia de Santa Fe. Esta disrupción en la política “profesional” o “tradicional”, es abordada por Ximena Simpson e Iván Jacobsohn, quienes exploran cómo los liderazgos disruptivos obligan a una renegociación de los vínculos multinivel.

Complementariamente a los trabajos anteriores, Eduardo Aguilar y Agustín Kozak Grassini revisan el ciclo kirchnerista para entender cómo los regímenes macroeconómicos construyen nuevos imaginarios sociales. Finalmente, Leandro Bruni hace un aporte metodológico al cuestionar las métricas de la polarización.

Seguidamente se encuentran los textos reunidos en la segunda parte, denominada “Arena legislativa. Reforma política-electoral”. En esta sección se puede vislumbrar cómo el ámbito legislativo resulta un espacio de institucionalización del conflicto propio de los regímenes democráticos, particularmente -como lo hacen varios trabajos- cuando el foco está en la reforma política-electoral, con sus coaliciones de apoyo y de resistencia.

En tal sentido, los textos de Gastón Mutti, María Candela Kirpach y Enrique José Tschieder ofrecen una genealogía exhaustiva de los intentos fallidos de reforma constitucional en la provincia de Santa Fe, aportando un mapa de cómo los intereses de preservación de las élites partidarias han bloqueado la actualización normativa durante décadas, hasta el proceso reformista acaecido en 2024-2025.

Esta segunda parte también permite acercarnos a la discusión sobre la representación. En este sentido, Cristina Ambroggio Fogel aborda cómo el rediseño de las reglas nacionales —como la Ley Bases del gobierno de Javier Milei— impacta de forma asimétrica en las provincias. En una línea similar, Carlos Varetto analiza el debate legislativo desde una perspectiva local.

Además, hablar de arena legislativa y de reforma político-electoral nos lleva a considerar también la temática de las modificaciones de los sistemas electorales y su especial relación con los sistemas de partidos. El trabajo de Julia Smola avanza en esta dirección, en la cual aparece también la dimensión de género, abordada por Camila Marcelino.

Llegamos así, posteriormente, a la tercera parte del libro, denominada "Gobernanza electoral". Los trabajos reunidos aquí básicamente se ubican en alguna de las dimensiones claves de la gobernanza, como son -según se lo ha entendido tradicionalmente- la administración y la justicia electoral. Desde aquí se asume que tantos las reglas formuladas e implementadas como los organismos electorales involucrados son los garantes de la integridad u honestidad del pacto democrático sostenido tanto por los partidos políticos como por la ciudadanía, a través de un satisfactorio gobierno de los comicios, en el marco -según los casos que en su mayoría se abordan en esta sección- de la "gobernanza electoral multinivel", como le llamamos algunos.

En este sentido, Alejo Ramos Padilla reivindica el rol de la justicia electoral, mientras que Aníbal Torres y Franco Della Vella desmenuzan la "política del calendario" electoral en relación con las elecciones PASO.

La administración electoral también abarca aspectos como los sistemas de emisión del sufragio. Estos son abordados en los trabajos de Claudia Catalín -desde la tensión entre modernización y transparencia en el marco de los desafíos logísticos de la adopción de la Boleta Única a nivel nacional-, y Leandro López, quien analiza el voto electrónico en Buenos Aires, enfatizando el carácter problemático de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

Son propios también de la gobernanza aspectos delicados como la expansión de derechos políticos y la observación electoral. En tal sentido, María Laura Sartor Schiavoni reconstruye el camino del Voto Joven en la provincia de Santa Fe, mientras que Milagros Chaparro, Franco Stradella y Juan Bautista Viola introducen la observación electoral estudiantil en el Cono Sur, como práctica esencial para fortalecer las subjetividades democráticas.

Una vez realizada esta sucinta presentación del contenido del libro, y en línea con lo que anticipé, quiero compartir con las lectoras y los lectorales una serie de reflexiones.

En mi opinión, esta obra demuestra que la construcción de la política en el marco del Estado democrático multinivel es una dinámica incesante de ajuste (o no) entre las instituciones, los actores y las dinámicas de poder. Durante las últimas décadas, la visión del federalismo a nivel regional, en la perspectiva de los propios actores políticos, ha oscilado entre la declamación de la eficiencia de la descentralización, en los años 90' —donde el entonces presidente argentino Carlos Menem afirmaba que "el federalismo es una herramienta de gestión" (1992)— y la búsqueda de una cohesión institucional que preserve la autoridad central de la federación. Al respecto, el

ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso sintetizó el desafío de las federaciones latinoamericanas de la siguiente manera: "El federalismo no puede ser una suma de fragmentos sin rumbo; gobernar una nación (...) exige que el centro respete la diversidad local, pero también que las provincias entiendan que su fortaleza nace de un pacto nacional sólido y responsable" (2006). Esta búsqueda de equilibrio es lo que el entonces presidente argentino Néstor Kirchner definió como la necesidad de construir el país "desde cada rincón" (2005).

Más allá de los énfasis de cada momento en materia de gobernar tanto las tensiones en el sistema federal como las posibilidades de este andamiaje institucional, parece quedar en pie lo que señalara el ex presidente Alfonsín en los albores de la tercera ola democratizadora y la instalación del Estado Democrático de Derecho en la Argentina, según señalamos al comienzo de esta sección introductoria: la necesidad de una negociación permanente, algo que -en realidad- es propio de la actividad política misma, tanto en su faz agonal como en su dimensión arquitectónica. Por eso, a partir de la proverbial historia de la mula que acompañara al mariscal de Sajonia, animal por cierto ignorante en materia de asuntos de gobierno, también es necesaria la comprensión de la política, como insistía Perón, más allá de las resonancias epistemológicas de tal aseveración para las ciencias sociales.

Así entonces, *comprender y negociar* en el marco de una democracia de partidos son acaso las dos lecciones fundamentales que podemos extraer de este libro. Tal el *modus operandi* de un Estado democrático multinivel donde sigue siendo pertinente "repensar los procesos políticos de base nacional a partir de las múltiples interrelaciones existentes entre las distintas arenas de representación y competencia política" (Escolar, 2014: 20).

Sin embargo, más allá de la retórica de actores políticos específicos, a nivel disciplinar, la ciencia política nos presenta en la actualidad una serie de interrogantes fundamentales, siendo alguno de ellos:

¿Es posible sostener la integridad de los sistemas de partidos nacionales frente a la creciente fragmentación a partir de las arenas locales? ¿En qué medida el diseño institucional puede mitigar el ascenso de fuerzas disruptivas que cuestionan el pacto democrático, en una perspectiva multinivel? ¿Cómo impactará la nueva configuración de las derechas en la representación de género y en los derechos conquistados en otras épocas?

Este volumen demuestra que la construcción de la política en el Estado democrático multinivel es una dinámica incesante. Para muchos y muchas esto resulta agobiante (más aún en un contexto de crisis de representación y desafección democrática), pero recordemos que del otro lado está la violencia, como advirtieran Nicolás Maquiavelo y Hannah Arendt, entre otros, al evidenciar el lugar eminente de la política, más allá de su intrínseca mezcla de barro y de gloria.

Si bien no es un tema transversal al libro, considero pertinente señalar también que el federalismo o el carácter multinivel del Estado impone un doble desafío de coordinación para lograr políticas públicas de calidad en sociedades muy desiguales, como las latinoamericanas. Como sostenía el recordado profesor Carlos Acuña (2010, 2017), la coordinación no es solo un problema técnico, sino un conflicto de lógicas políticas y administrativas donde la fragmentación institucional y la multiplicación de demandas dificultan la integralidad de la gestión. De esta manera, asociando democracia con igualdad -como lo observara Alexis de Tocqueville a partir de su célebre viaje a América-, nos podemos preguntar también: ¿Es posible coordinar políticas públicas efectivas bajo la presión del federalismo electoral? ¿En qué medida el diseño institucional multinivel puede mitigar la fragmentación que Acuña describe como un obstáculo para la equidad?

A partir de los trabajos reunidos en este libro, las autoras y los autores nos ayudan a responder algunas preguntas específicas, desde una perspectiva académica. Ciertamente, no pretenden ofrecer respuestas unívocas, sino más bien cartografiar situaciones, tendencias y procesos. La propuesta es pensar la política no como una estructura estática, sino como un proceso fluido, donde el equilibrio democrático depende, en última instancia, de los incentivos de sus reglas y de la capacidad de sus actores (interactuando con ellas) para comprender y negociar, según sea la correlación de fuerzas, cada iniciativa y en cada nivel de gobierno.

Espero que estas líneas sirvan de estímulo para recorrer los capítulos de esta obra coral. La invitación queda hecha.

Bibliografía

Acuña, Carlos H. (2010). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: JGM.

Acuña, Carlos H. (2017). "La coordinación como un doble desafío para las políticas públicas", en *Los desafíos del Bicentenario*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Botana, Natalio (1977). *El orden conservador: La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana.

Calvo, Ernesto y Abal Medina (h), Juan Manuel (Eds.). (2001). *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba / Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Chiaramonte, José C. (2016). *Raíces históricas del federalismo latinoamericano. Buenos Aires*: Sudamericana.

Escolar, Marcelo (2014). "Introducción: La integración del sistema político como presupuesto o problema", en Escolar, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (coord.). *Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.

Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John (1788/2001). *El Federalista*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Lupu, Noam (2015). *Party Brands in Crisis: Partisanship, Party Polarization, and the Rise of Populist Outsiders in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tula, María Inés (2019). "La paridad de género en las provincias argentinas". Revista SAAP, Buenos Aires, Argentina.

Fuentes de las citas de dirigentes políticos (por orden alfabético)

Alfonsín, Raúl (1984). Discuso ante la Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1984.

Cardoso, Fernando Henrique (2006). *A arte da política* (Autobiografía).

Kirchner, Néstor (2005). Acto del Día de la Bandera en Rosario, Santa Fe, 20 de junio de 2005.

Lincoln, Abraham (1861). Primer discurso inaugural. Washington D.C., Estados Unidos: Archivos Nacionales.

Menem, Carlos (1992). Mensaje al Congreso de la Nación sobre descentralización.

Perón, Juan Domingo (1951). *Conducción política*. Buenos Aires.

PARTE I

ACTORES Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO ELECTORAL

LA POLÍTICA Y SUS ARENAS: LIMA A NIVEL SUBNACIONAL (2002-2018)

Tomás Dosek
PUCP
E-mail: tdosek@pucp.pe

Jair Alva Mendoza
UC3M
E-mail: alalvam@clio.uc3m.es

Henry Ayala
UC
E-mail: henry.ayala@berkeley.edu

Introducción

La elección del alcalde de la municipalidad provincial de Lima en 2018 trajo consigo una inusitada incertidumbre sobre quién sería el nuevo burgomaestre de la capital peruana. Desde el inicio de la campaña electoral hasta una semana antes de la elección municipal, las encuestas de opinión pública mostraban como favoritos a candidaturas que finalmente no ganarían. Sorprendentemente, Jorge Muñoz, quien en la última semana pasó de 4% de intención de voto a 13%, ganó la elección con el 36% de los votos válidos.[1]

Ese escenario político presentó una dinámica electoral limeña más fragmentada, lo cual marcó números récord de 20 candidaturas a la alcaldía de la capital y un porcentaje mínimo histórico de

1. Para mayores detalles sobre la elección de Muñoz, ver Ipsos Perú (2018) y Dosek y Alva (2021).

votos válidos con el que llegó el ganador al cargo ejecutivo metropolitano. Patrones similares se observaron también a nivel distrital, donde el número promedio de candidaturas fue más de 15 por primera vez desde 2002. Por tanto, este panorama sugiere que la dinámica política en Lima se asemeja cada vez más a la nacional y, frente a la poca literatura que existe sobre el tema, avala la necesidad de explorar más a detalle cómo es la política en la capital, quiénes presentan las candidaturas y cómo vota el electorado limeño por ellas.

En este sentido, el objetivo del capítulo es ofrecer un análisis sistemático de las dinámicas político-electorales en Lima en el período 2002-2018. Para ello, se recurre a una serie de indicadores que permiten describir los cambios y continuidades tanto de la oferta política como del comportamiento electoral en Lima y sus distritos. Asimismo, el análisis se inserta en el contexto de la competencia subnacional en Perú, que ha mostrado importantes niveles de desconexión entre la política nacional y los niveles subnacionales (Remy, 2010; Batlle y Cyr, 2014), e indaga en qué medida esta desconexión se da también en Lima.

El capítulo argumenta que la política en Lima está, efectivamente, cada vez más fragmentada y con patrones de competencia similares al resto del país. Si bien por razones de la legislación electoral los partidos políticos nacionales dominan las candidaturas en la capital, su estructura y presencia territorial es también muy precaria, inestable y, con algunas excepciones, territorialmente relativamente limitada. Por un lado, las candidaturas revisten diferencias importantes a nivel provincial y distrital. En el primero, la ciudad sufre de políticos y políticas que utilizan las elecciones provinciales muchas veces como "premio de consuelo" tras candidaturas nacionales poco exitosas. De esa forma, buscan mantener su vigencia, trasladar el apoyo limeño que obtuvieron a otro tipo de elección, o usar la candidatura como vitrina para hacerse más conocidos y ampliar su base electoral, sin que sus principales preocupaciones y propuestas estén necesariamente pensadas para la ciudad misma. En cambio, a nivel distrital la estrategia de las y los alcaldes es en su mayoría permanecer en el puesto a través de sucesivas reelecciones y no perseguir una carrera ascendente al nivel provincial o nacional.

Por otro lado, a nivel de la demanda electoral y el comportamiento del electorado, a diferencia de lo que sucede en elecciones presidenciales en la ciudad, las personas tienden a votar por los mismos partidos en los distritos y en la provincia. Además, se evidencia una división entre los distritos en términos socio-económicos, reflejando la segmentación territorial de la ciudad. No obstante, aunque condicionada por la inestable oferta electoral, el capítulo muestra que las personas parecen buscar un perfil político de candidaturas relativamente estable en los tres niveles de competencia.

El capítulo está basado en la revisión sistemática de los datos electorales en Lima Metropolita-

na[2] en los tres niveles de competencia a lo largo de cinco procesos electorales entre 2002 y 2018, centrándose en los cargos ejecutivos dada su relativa mayor importancia (ver Sección II).[3] Por tanto, se recurre a una perspectiva multinivel sobre los sistemas de partidos que permite analizar las particularidades de cada nivel, las semejanzas y/o diferencias respecto de los otros y las interacciones entre los mismos (Dosek y Freidenberg, 2013). Este análisis dialoga con la literatura secundaria existente y los trabajos de divulgación en la opinión pública sobre la dinámica política en la ciudad que surgen particularmente alrededor de cada elección subnacional en el país.

El resto del capítulo está dividido en cuatro partes. La primera sección examina la literatura reciente sobre la política subnacional en Perú y muestra que la situación en Lima se ha ido asemejando a las dinámicas políticas en el resto del territorio del país. La segunda describe la división político-administrativa y el sistema electoral en la capital. La tercera sección explora la oferta política en Lima, mostrando la creciente fragmentación de la misma y las diferentes dinámicas en cada nivel de competencia, particularmente en términos de las carreras políticas de las candidaturas. La cuarta sección analiza el comportamiento electoral bajo una perspectiva multinivel, demostrando que la arena provincial y distrital son más similares entre sí que con la arena nacional y que existe una marcada segmentación social que determina las preferencias electorales. El capítulo cierra con unas breves conclusiones.

Estudio de política subnacional en Perú: ¿La convergencia de Lima?

Como centro del poder político nacional y base principal de la mayoría de los partidos políticos nacionales, sería esperable que Lima fuera una ciudad con una dinámica política más institucionalizada y estable, menos fragmentada y, en términos generales, más consolidada. Sin embargo, un examen más detenido revela que Lima no es la excepción a las dinámicas políticas del país y que sufre en gran medida de los mismos problemas que el sistema político peruano en general. Esta sección revisa primero la literatura existente sobre la política subnacional en el Perú y segundo, evidencia la convergencia de Lima con el resto del país.

La política subnacional en el Perú: ¿Cómo funciona?

Las elecciones regionales celebradas en el Perú desde 2002 han hecho más visible la precariedad de los partidos políticos nacionales y su limitado arraigo en el territorio (Aragón e Incio, 2014; Incio y Gil, 2016; Remy, 2010, Tanaka, 2005; Zavaleta, 2014). La aparición de las regiones

2. El trabajo analiza la dinámica política solo en la provincia de Lima y no se dedica la provincia constitucional de Callao, donde los patrones de competencia local siguen diferentes lógicas. Ver Rojas Medrano (2016, 2017) al respecto.

3. Ver Tabla A.1 en Anexo para los principales resultados de cada proceso electoral.

como una nueva arena de competencia electoral implicó un importante desafío para la presencia territorial de los partidos. Particularmente, los movimientos regionales han mostrado ser más exitosos que los partidos, aunque no los hayan desplazado del todo de la arena política subnacional (De Gramont, 2006; Remy, 2010; Tuesta 2016; Carter, 2018).

Las dinámicas del sistema de partidos a nivel subnacional en el país en el período post-2002 evidencian al menos dos importantes características que contribuyeron a la desconexión entre los niveles del sistema político, convirtiéndolos en arenas cuasi-separadas. En primer lugar, se afianzaron todavía más nuevas formas de hacer política, de corte mucho más personalista y pragmática convirtiendo a los movimientos regionales en "coaliciones de independientes" (Zavaleta, 2014). Estos movimientos, que pueden competir solo en la esfera subnacional, son creados con la finalidad de maximizar las chances de éxito electoral de sus líderes, lo que crea un mercado electoral en donde elección tras elección la oferta de candidaturas y movimientos cambia y se reacomodan de cara a cada proceso electoral (Seifert Bonifaz, 2016; Levitsky y Zavaleta, 2019).

En segundo lugar, el éxito de cada movimiento regional está fuertemente ligado al capital político que reúnen quienes se congregan alrededor de la organización. Por ello, ante la falta de organización partidaria o militantes activos, los movimientos utilizan los "sustitutos partidarios" que proveen los recursos alternativos para conseguir los objetivos electorales en los períodos de campaña (Zavaleta, 2014). De esta manera, las organizaciones políticas aprovechan los medios de comunicación locales o figuras mediáticas para conseguir mayor difusión, utilizan las universidades o espacios educativos para generar audiencia y militantes para sus actividades proselitistas (Barrenechea, 2014) e, inclusive, equipos de fútbol para movilizar apoyos (Zamora, 2022). Por tanto, en su gran mayoría, los movimientos regionales carecen de incentivos para institucionalizarse y convertirse en estructuras partidarias más sólidas.

A la luz de estos hallazgos, resulta de interés observar si estas dinámicas son similares en la política subnacional en Lima. Sorprendentemente, existen pocos estudios sobre las dinámicas políticas locales en la capital (Camarena Miranda, 2019; Dosek y Alva, 2021) y, por tanto, existe espacio para una exploración más sistemática de los patrones de competencia político-electoral en la ciudad.

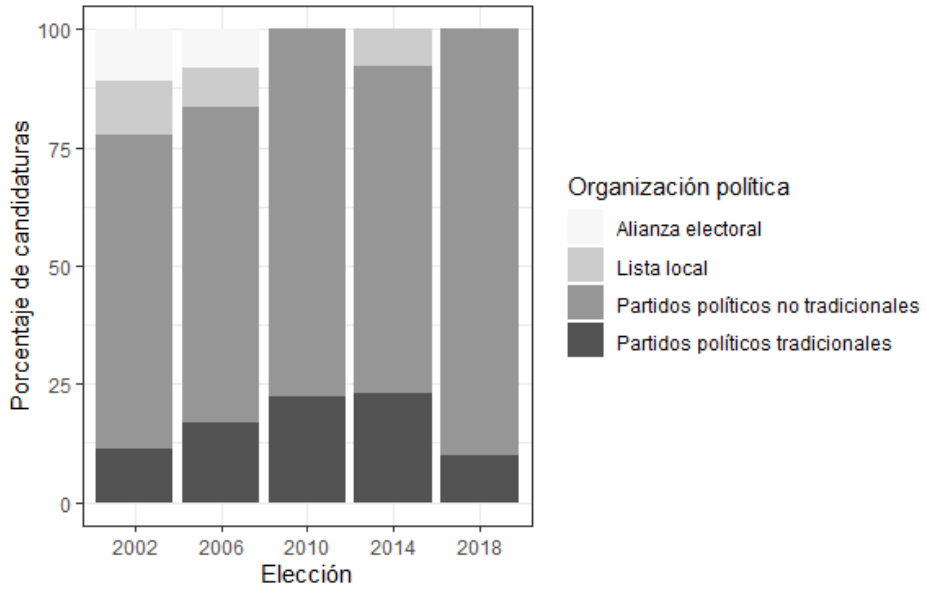
La convergencia de Lima: Evidencia preliminar

Al igual que el resto del país, Lima ha sido un escenario de cambios importantes en los últimos treinta años. El desarrollo urbano y el crecimiento económico conviven con una fuerte migración interna y el establecimiento de una cultura de la informalidad en la ciudad (Martuccelli, 2015). Sin embargo, la ciudad sigue estando territorialmente desarticulada y socio-económicamente segmentada y desigual (Dammert-Guardia y Lozada, 2021). En este contexto, los avances económicos tam-

poco han sido acompañados de progreso político (Dietz, 2019). La evidencia preliminar muestra que los fenómenos encontrados en el resto del país, particularmente las características de la oferta (candidaturas) y demanda electoral (comportamiento del electorado), se repiten en la capital.

Por un lado, a nivel de la oferta política hay una constante renovación de candidaturas y partidos políticos. Primero, las organizaciones con mayor presencia son los partidos políticos "no tradicionales" (Meléndez, 2007), nacidos a partir de la década de 1990 (Gráfico 1.1), llamados no tradicionales y caracterizados por una baja organización partidaria y liderazgos personalistas. Esto va en línea con los patrones en la arena subnacional en el país, donde desde 2002 los movimientos regionales han controlado la mayoría de los gobiernos regionales y provinciales (Tuesta Soldevilla, 2016; Seifert Bonifaz, 2016). De hecho, Luis Castañeda de Solidaridad Nacional (SN), alcalde de la capital por tres períodos (2003-2006, 2007-2010, 2015-2018), y Susana Villarán, alcaldesa por el Partido Descentralista Fuerza Social (2011-2014), surgieron de organizaciones políticas cuyo peso electoral dependía en gran medida de sus liderazgos. Asimismo, los partidos políticos en Lima recurren a estructuras paralelas para garantizar su éxito electoral, como son los incentivos educativos (Ayala, 2016), los recursos municipales (Dosek, 2024), de la misma manera cómo en el ámbito subnacional fuera de la capital se tejían estrategias clientelares y de patronazgo para el éxito electoral (Muñoz, 2019).

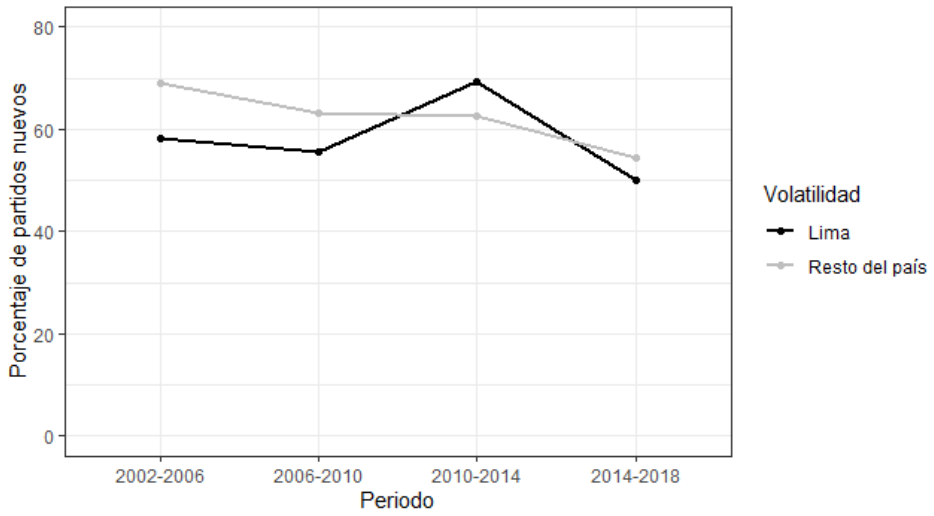
Gráfico 1.1: Porcentaje de candidaturas según tipo de organización política en las elecciones provinciales de Lima Metropolitana (2002-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Jurado Nacional de Elecciones (https://infogob.jne.gob.pe/)

En segundo lugar, tanto en Lima como a nivel nacional se registran altos niveles de renovación en la oferta política. Esto se puede ilustrar utilizando el índice de volatilidad partidaria[4] que mide el porcentaje de partidos "nuevos" en cada elección con respecto a la anterior. De esta manera, a nivel nacional, entre 2002 y 2014 más del 60% de las organizaciones políticas que participaron en competencia provincial eran nuevas (Seifert Bonifaz, 2016). En Lima, la volatilidad partidaria ha sido casi siempre menor al promedio nacional, salvo en la elección de 2014 donde más del 65% de los partidos eran "nuevos". Sin embargo, la gráfica muestra cierta convergencia entre ambas partes del territorio en el tiempo.

Gráfico 1.2: Volatilidad partidaria en las elecciones provinciales en Lima versus el resto del país (2002-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Oficina Nacional de Procesos Electorales, aplicando la propuesta de Seifert Bonifaz (2016).

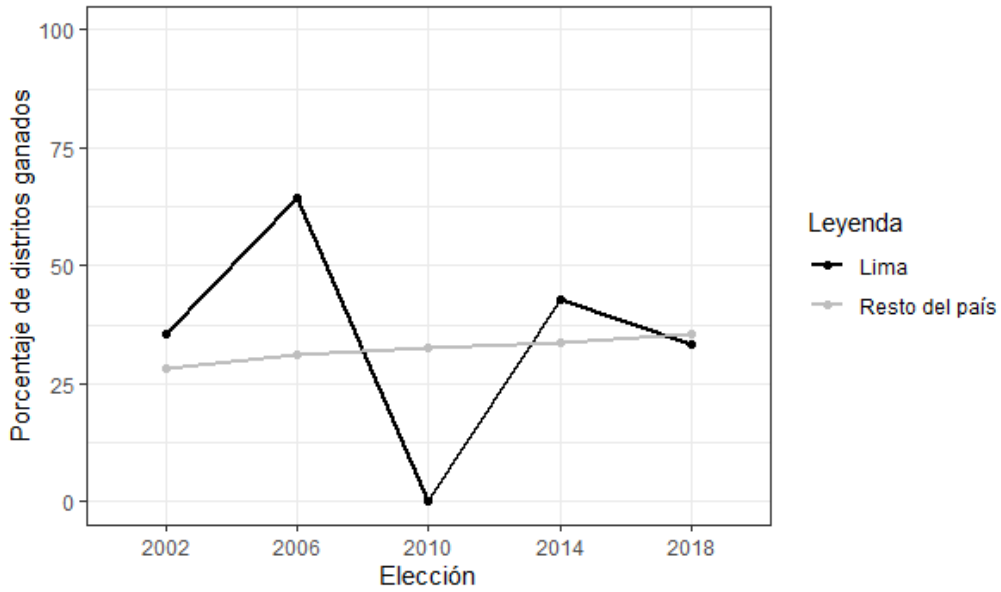
Cualitativamente, la volatilidad partidaria implica que, si bien la élite política se mantiene vigente, cambian regularmente de "camiseta". A modo de ejemplo, en Lima 10 de las 42 personas que ocuparon un sillón municipal distrital en 2018 habían postulado anteriormente por una organización política diferente a la que con la que ganaron (JNE, 2022). Esto también ocurre a nivel provincial, como por ejemplo en el caso de Jorge Muñoz, alcalde de la capital, electo en 2018 por Acción Popular (AP), quien había sido alcalde de Miraflores (2011-2018) por Somos Perú. Similar

4. El índice es una adaptación de Seifert Bonifaz (2016) del tradicional índice de volatilidad electoral (Pedersen, 1979) para tomar en cuenta la volatilidad en la oferta partidaria.

al resto del país, AP, siendo un partido tradicional, recurrió a la captación de candidaturas competitivas, fuera del partido, para las municipales de 2018 (Paredes, 2021).

Tercero, el enraizamiento electoral es por lo general bajo en el país y muy fluctuante en Lima. Este indicador mide el alcance territorial de las organizaciones políticas a través de su capacidad de obtener victorias electorales en los niveles inferiores de gobierno (Incio y Gil, 2016). En este caso, se trata del porcentaje de distritos ganados por el partido ganador a nivel provincial. Contrariamente a los bajos niveles en el resto del país que promediaron entre 28 y 32%, en la capital el panorama mostró importantes altibajos (Gráfico 1.3). Mientras que durante los períodos de Castañeda las candidaturas de Unidad Nacional, alianza a la que pertenecía su partido Solidaridad Nacional (SN), obtuvieron entre 35 y 65% de las alcaldías distritales, en el mandato de Susan Villarán (2011-2014) su partido Fuerza Social (FS) no ganó ninguna alcaldía distrital. Para las elecciones de 2018, Lima nuevamente empató con los promedios nacionales.

Gráfico 1.3: Alcaldías ganadas por la organización política electa para la alcaldía provincial (2002-2018)



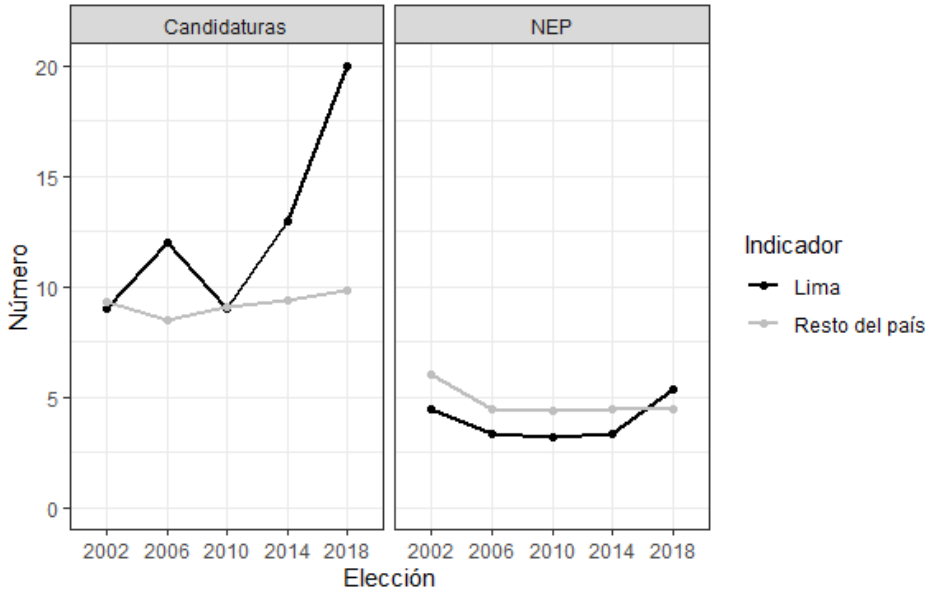
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Por otro lado, a nivel del electorado, existe poca "fidelización" hacia los partidos políticos (Dietz, 1998), condicionada evidentemente por la inestabilidad en la oferta, cambiante de elección a elección. Sumado a ello, en un contexto de "democracia sin partidos" (Tanaka, 2005),

la cultura política cambió, volviéndose más proclive a una demanda de soluciones drásticas o populistas a los problemas de la ciudad y profundizando la desconfianza hacia las instituciones políticas (Chaparro, 2018). Nuevamente, estas tendencias a converger con las dinámicas en el resto del país se pueden ilustrar a través de una serie de indicadores y datos relacionados con el comportamiento electoral.

En primer lugar, los niveles de reelección en el resto del país son más bajos en comparación con Lima (Aragón e Incio, 2014; Córdova e Incio, 2013).[5] En este aspecto, Lima parece ser un caso excepcional, pues de los cinco procesos electorales analizados, tres fueron ganados por Luis Castañeda, mientras que patrones similares se observan en los distritos (Dosek 2019). En segundo lugar, la fragmentación de la competencia electoral en Lima Metropolitana diverge de la tendencia nacional. Mientras que a nivel de las candidaturas la capital siempre contó con igual o mayor número que el resto del país, en términos del número efectivo de partidos (NEP)[6] solía ser menor (Gráfico 1.4). Sin embargo, en 2018 Lima presentó niveles más altos de fragmentación, lo que significa que las preferencias electorales fueron más variadas y alcanzaron los niveles del resto del país.

Gráfico 1.4: Candidaturas y número efectivo de partidos en Lima y el resto del país (2002-2018)



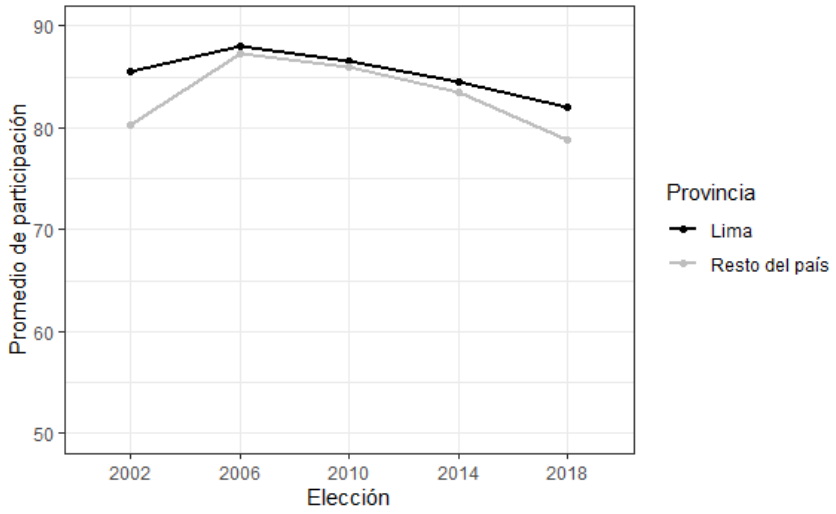
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Jurado Nacional de Elecciones (https://infogob.jne.gob.pe/)

5. Como se detalla en la siguiente sección, la reelección inmediata fue prohibida en 2015.

6. Este indicador pondera el número de las candidaturas por el voto a cada una de las candidaturas (Laakso y Taagepera, 1979) y, por tanto, refleja las candidaturas relevantes de una elección.

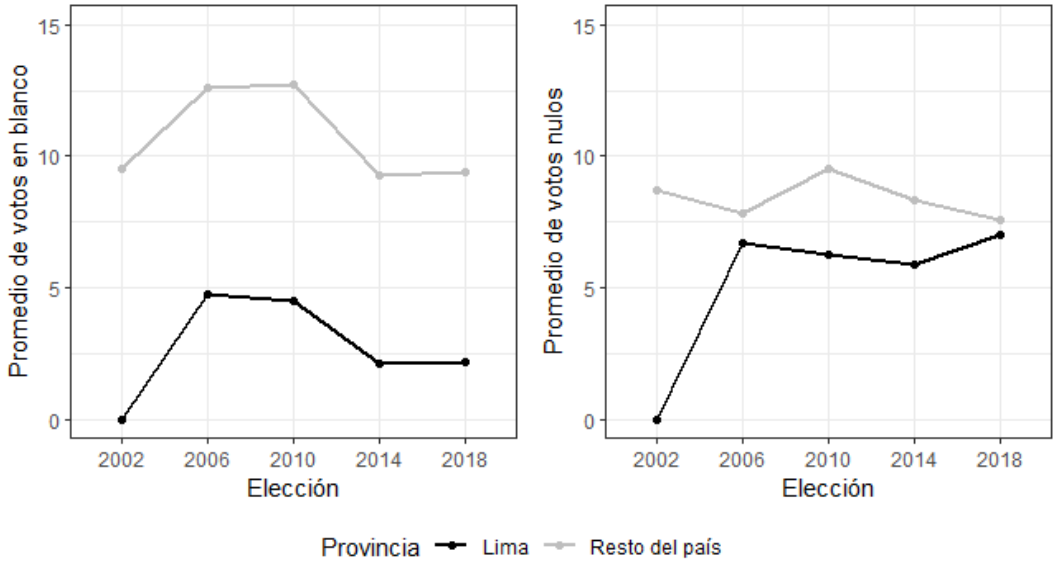
Finalmente, diversos indicadores de comportamiento electoral de la ciudadanía muestran tendencias similares al resto del país. Si bien la participación electoral en Lima muestra una tendencia negativa, esta va de la mano con el patrón nacional (Gráfico 1.5 y 1.6). Solo la proporción de votos en blanco y, en menor medida, de votos nulos suelen ser ligeramente menores al promedio nacional.

Gráfico 1.5: Participación electoral (%) en Lima y el resto del país (2002-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Jurado Nacional de Elecciones (https://infogob.jne.gob.pe/)

Gráfico 1.6: Votos nulos y blancos (%) en Lima y el resto del país (2002-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Jurado Nacional de Elecciones (https://infogob.jne.gob.pe/)

En suma, las dinámicas electorales en Lima en el período analizado se parecen bastante o han ido convergiendo con el resto del país. Similar al resto del país, la competencia en Lima está dominada por partidos no tradicionales, con altos niveles de volatilidad partidaria y redes informales. No obstante, se encuentran matices que distinguen a la ciudad, como mayores niveles de reelección o mayor fragmentación electoral. Las siguientes secciones, por tanto, buscan profundizar en el análisis de las dinámicas políticas en la capital, presentando primero las organización político-administrativa de la ciudad y el sistema electoral en la capital y segundo, las semejanzas y diferencias entre los niveles de competencia en términos de oferta y demanda partidaria.

División político-administrativa y sistema electoral

La división político-administrativa y el gobierno de Lima se caracteriza por un modelo "supramunicipal"[7] (Hernández Bonivento, 2014; Montero y García, 2017). Teóricamente, este modelo debería favorecer la gobernabilidad de la ciudad y combinar las ventajas de un gobierno "metropolitano" y gobiernos municipales, ambos electos directamente y, por ende, responsable y receptivos ante la ciudadanía. Sin embargo, dada la complejidad del diseño institucional, la debilidad de la autoridad "metropolitana", la poca claridad en las atribuciones funcionales de cada nivel y la poca articulación territorial y autonomía de los gobiernos municipales, su modelo de gobernanza dista mucho de las expectativas teóricas y reviste muchos problemas de gestión (Dammert-Guardia y Lozada, 2021). En este contexto, las características de los actores y las dinámicas políticas en la capital tienden a profundizar los problemas y la descoordinación entre los niveles de gobierno y contribuir a la sensación de una ciudad "ingobernable" (Sánchez, 2019; Alegre, 2020).

La capital está dividida en 43 distritos, cada uno con su municipalidad distrital, con la excepción del distrito de Cercado de Lima.[8] A nivel provincial, que abarca todos estos distritos, existe la Municipalidad Metropolitana de Lima que dispone de un régimen especial y asume funciones de un gobierno regional.[9] Asimismo, la ciudad comprende cinco zonas diferenciadas por su ubicación geográfica respecto al Cercado de Lima. Estos son Lima Centro, Lima Norte, Lima Este y Lima Sur (INEI, 2014).[10]

7. Este modelo refleja la coexistencia de un gobierno municipal de nivel intermedio que coordina y articula con alcaldes que representan a cada distrito y mantiene en gran medida la autonomía en sus distritos (Hernández Bonivento, 2014).

8. El Cercado de Lima es también la sede del gobierno provincial-metropolitana y el alcalde metropolitano asume las funciones del alcalde distrital en el Cercado. Este modo de gobernar las capitales provinciales es similar al resto del país.

9. Para mayores detalles al respecto, ver Bensa (2017) y Dammert-Guardia y Lozada (2021).

10. Ver INEI (2014: 9) para el listado de distritos que abarca cada una de "las Limas".

Al frente de cada municipalidad está un alcalde y un concejo municipal compuesto por un número variado de regidores que conjuntamente componen los gobiernos municipales. En general, los gobiernos municipales en Perú se caracterizan por la falta de controles internos y son considerados "más 'alcaldistas' que nunca" (Muñoz, 2005: 53). La mayoría automática que reciben los partidos ganadores en los concejos municipales, la debilidad de los partidos políticos como organizaciones con cierto grado de control sobre sus representantes locales y las prácticas informales convierten a las municipalidades distritales en una suerte de "feudos", donde los alcaldes no son expuestos a mucho control interno por parte de los otros actores políticos y burocráticos (Dosek, 2024; Dosek e Eaton, 2025). Esto se refleja en los significativos niveles de reelección y presencia de "caudillos" en los gobiernos locales.

La elección de los alcaldes en Lima responde a las reglas nacionales y se da a través de una lista cerrada y bloqueada por mayoría simple, en la cual el ganador obtiene una "mayoría automática", más bien excepcional en la comparación regional latinoamericana, de 50% más un integrante (regidor/a) en el concejo municipal.[11] La distribución de las bancas restantes se da de manera proporcional a través del método de D'Hondt. Tanto la candidatura a la alcaldía como las personas que buscan integrar el consejo se eligen en una misma lista, siendo el primer regidor/a teniente alcalde que puede convertirse en alcalde/sa en caso de que el/la titular salga del cargo. El tamaño de los concejos varía entre cinco y quince y se determina de acuerdo a su peso poblacional que oscila entre menos de 10 mil en Punta Negra y más de un millón de personas en el caso de San Juan de Lurigancho, el distrito más poblado. A nivel provincial, las reglas de elección son similares salvo el tamaño del concejo, el cual tiene 39 integrantes. Los períodos de todas las autoridades son de cuatro años y las elecciones se celebran el mismo día en los distritos. Finalmente, tras la prohibición de la reelección inmediata para los cargos ejecutivos en 2015 (Neyra, 2018), se aplica la posibilidad de reelección no consecutiva.[12] Los regidores disponen de reelección ilimitada.

En la competencia electoral en Lima solo pueden participar los partidos políticos de escala nacional. Tras la introducción de los gobiernos regionales y las primeras elecciones de sus autoridades durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), en la capital nunca se permitieron las candidaturas de movimientos regionales. A su vez, antes de la reforma de 2017 se permitía la participación de candidaturas de listas locales distritales y provinciales (Ayala y Fuentes, 2019), las cuales tuvieron muy limitada presencia (Tuesta, 2016). La reforma electoral eliminó este tipo

11. Dada el estatuto especial de Lima y el funcionamiento de la MML equivalente a un gobierno regional, en la capital no se eligen autoridades regionales como en el resto del país y, por tanto, la ciudadanía solo opta por autoridades distritales y provinciales.

12. Como sostienen Alva y Dosek (2021: 12), "varios de los alcaldes limeños están entre los más longevos en el país y muchos de ellos se convirtieron en caudillos locales en sus distritos." Esta dinámica cambió tras la reforma, ver la siguiente sección.

de listas en todo el país y, en consecuencia, a partir de su aplicación en 2018 los partidos políticos son el único modo para presentar candidaturas electorales en la capital.

En términos formales, los alcaldes se encargan de la ejecución del presupuesto y el diseño y liderazgo de las políticas públicas de la circunscripción, mientras que las y los regidores toman decisiones colegiadas en torno a ordenanzas regionales o municipales, fiscalizan la labor del brazo ejecutivo, y de establecer comisiones sectoriales de trabajo (Ayala y Fuentes, 2019). Sin embargo, en Lima este esquema general sufre no solo por el predominio particularmente de los alcaldes distritales sobre los concejos municipales, sino también por el solapamiento de funciones y atribuciones entre los niveles de gobierno, la falta de coordinación entre el alcalde metropolitano y los alcaldes distritales, y la lenta y limitada descentralización hacia el gobierno metropolitano (Bensa, 2017; Dammert-Guardia y Lozada, 2021). Por tanto, la realidad se tiende a alejar de la formalidad que supone la legislación sobre las relaciones de poder en la capital peruana.

Finalmente, Lima es parte también del juego político nacional, dado que en su conjunto representa más de un tercio de todo el electorado nacional, es sede del gobierno nacional, elige a 34 de las y los 130 congresistas y representa una base electoral importante para cualquier candidatura a la presidencia.

Oferta política en Lima: candidaturas y sus partidos[13]

La presencia territorial y en el tiempo de los partidos políticos en los distritos limeños es relativamente inestable y heterogénea. Esta presencia se da básicamente vía las candidaturas electorales que son, en muchos casos, invitadas, esto es que no poseen afiliación partidaria formal. Para 2018, solo el 26% de candidaturas en Lima Metropolitana estaba afiliada a una organización política, de las cuales poco menos de la mitad tenía más de un año de afiliación. Esto responde a la falta de una militancia orgánica de donde provengan las postulaciones, más allá del equipo de campaña en los meses antes de la celebración de las elecciones (Ayala y Fuentes, 2019). La precaria presencia de los partidos en el territorio de la capital se ha visto recientemente afectada, de manera relativamente más pronunciada que en el resto del territorio, por la reforma electoral de la inscripción y cancelación de organizaciones políticas de 2019. Esta reforma redujo el número de partidos políticos en la competencia política después de las elecciones generales de 2021, pasando el número de partidos políticos habilitados a postular en Lima en 2018 de 22 partidos a solo doce en los comicios de 2022 (JNE, 2022).

13. El análisis se centra solo en candidaturas a cargos ejecutivos y las personas que asumieron los cargos como resultado de procesos electorales ordinarios, no las que llegaron producto de vacancias o suspensiones.

Adicionalmente, algunos de los partidos políticos ganadores a nivel provincial como SN o FS dejaron de existir en elecciones posteriores como es usual en las organizaciones políticas peruanas de corta duración[14]. Asimismo, el rendimiento de SN sin la candidatura de Castañeda en 2018 fue bastante exiguo, mientras que en 2022 AP no logró siquiera inscribir una candidatura para la alcaldía provincial de Lima.

Por tanto, la excepción a la oferta partidista inestable en Lima proviene básicamente de cuatro dimensiones. Primero, algunos partidos medianos o chicos mantuvieron una presencia relativamente estable a lo largo de los últimos cinco comicios. Este es el caso de Somos Perú (SP), Partido Popular Cristiano (PPC) o Siempre Unidos, los únicos partidos políticos que han ganado alcaldías distritales en los cinco procesos electorales. Segundo, en varios distritos surgieron líderes que se mantuvieron a lo largo de varios períodos, sea de manera continua o con algún periodo fuera de la alcaldía. Este fenómeno se ilustra con alcaldes como Luis Bueno (Lurigancho), Felipe Castillo (Los Olivos), Augusto Miyashiro (Chorrillos) u Óscar Benavides (Ate), entre otros. Tercero, la oferta de las candidaturas en las elecciones provinciales cuenta con candidaturas con postulaciones previas a los cargos nacionales. El 61% de candidaturas a Lima que obtuvieron más del 5% de votos válidos había postulado previamente a la Presidencia de la República. Finalmente, una constante negativa es la ausencia de las mujeres en el ejecutivo local. A nivel metropolitano, la ciudad tuvo una alcaldesa solo una vez y en los distritos su número no supera el 3% de alcaldías electas a nivel histórico, proporción promedio a nivel nacional.

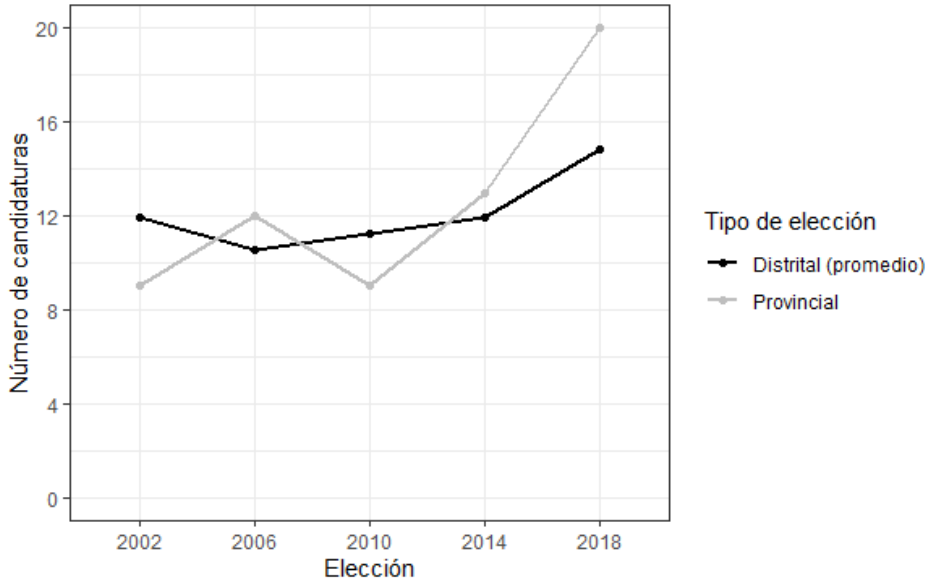
El resto de esta sección ofrece evidencia cuantitativa y cualitativa sobre la oferta partidaria y de las candidaturas entre 2002 y 2018 en Lima y sus distritos. Por un lado, esta se basa sobre todo en la fragmentación de la oferta en términos de las candidaturas y la cobertura territorial. Por otro lado, se examina la carrera política de las candidaturas a nivel provincial y las alcaldías distritales.

Fragmentación, cobertura territorial y género

La oferta partidaria en Lima es fragmentada, inestable y heterogénea, mostrando sus picos en las elecciones de 2018. Tanto a nivel distrital como a nivel provincial, los promedios del número de candidaturas superan trece a lo largo del período analizado. La oferta alcanzó sus máximos en 2018, cuando a nivel provincial hubo veinte candidaturas y el promedio distrital alcanzó quince postulaciones.

14. SN fue transformado por Rafael López Aliaga, ex candidato presidencial de 2021 y candidato a la alcaldía de Lima en 20220, en el partido Renovación Popular.

Gráfico 3.1: Número de candidaturas en Lima Metropolitana según tipo de elección (2002-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Jurado Nacional de Elecciones (https://infogob.jne.gob.pe/)

A nivel provincial, sólo en 2002 y 2010 hubo nueve candidaturas para la alcaldía metropolitana. Llamativamente, los números fueron más altos en 2006 y 2014, en contexto de la reelección de Castañeda en la capital. Como ya se mencionó, tras la prohibición de la reelección y ninguna candidatura favorita, la oferta alcanzó su máximo con la elección de Muñoz en 2018. Estas tendencias provinciales encontraron un ligero correlato a nivel distrital.

La fragmentación en los distritos muestra una importante variación territorial. En realidad, sólo en ocho distritos de los menos poblados y también Miraflores y San Isidro, los promedios no alcanzaron diez candidaturas. En los restantes 34 distritos, estos números se movieron entre diez y diecisiete. De manera esperable, la mayor fragmentación se registra en general en los distritos más populosos. Por tanto, estos últimos distritos superan incluso la fragmentación a nivel provincial.

La cobertura territorial[15] de los partidos políticos que refleja su presencia en los distritos es también bastante variada, pues prácticamente ningún partido alcanzó a presentar candidaturas en todos ellos, reflejando la debilidad de los partidos peruanos en la capital. Analizando los partidos que ganaron a nivel provincial, con la excepción de FS en 2010, todos postularon en al menos

15. El índice de cobertura territorial fue propuesto por Caramani (2004) y se mide como el porcentaje de distritos donde un partido presenta candidatos sobre la totalidad de los distritos.

en el 80% de los distritos. Sin embargo, sólo en 2006 cuando las elecciones se dieron el mismo año que las elecciones nacionales, la coalición de Unidad Nacional, de la cual SN fue miembro, presentó candidaturas en casi todos los distritos, cubriendo 41 de ellos.

En la misma línea, las organizaciones políticas que ganan la alcaldía provincial no son necesariamente las que presentan un mayor número de candidaturas distritales. En 2002, Somos Perú presentó igual número que la ganadora alianza Unidad Nacional. En 2010, FS postuló solo veinticinco candidaturas distritales, cantidad muy por debajo del Partido Aprista Peruano (40), PPC (39), Cambio Radical (36) y Somos Perú (34). Esto refleja la falta de bases territoriales del proyecto político de Villarán. En 2014, cuando Castañeda obtuvo su tercer mandato, el PPC tuvo 39 candidaturas distritales mientras que la propia SN solo postuló en 35 distritos. De la misma manera, en 2018 AP tuvo 36 candidaturas distritales, mientras varios partidos como PPC (41), Somos Perú (41) o Alianza para el Progreso (39), entre otros, pudieron postular en más distritos.[16] En este contexto, la situación de 2006 en la ocasión de la primera reelección de Castañeda es más bien excepcional y condicionada por su amplia popularidad, certidumbre sobre los resultados, coincidencia con las elecciones nacionales en el mismo año, y la presencia del PPC en la alianza que lo respaldó luego de buenos resultados en la capital.

En cualquier caso, el número de candidaturas desciende rápidamente a menor caudal de votos del partido en la elección provincial, mostrando que pocos partidos tienen una significativa presencia territorial en términos de candidaturas y menos aún organizativamente. Paradójicamente, la presencia de candidaturas del PPC en 2010 muestra, por un lado, no necesariamente una amplia cobertura en los distritos garantiza éxito a nivel provincial, y, por otro lado, que una buena candidatura provincial no es necesaria para una amplia cobertura territorial e incluso relativamente buenos resultados en los distritos como en 2014.

Finalmente, la presencia —o más bien, ausencia—de mujeres en los gobiernos locales en Lima es patente y representa un desafío transversal. A nivel provincial, Lima ha tenido una sola alcaldesa en la figura de Villarán entre 2011 y 2014. Sin embargo, las mujeres suponen solo el 13% de todas las candidaturas a la alcaldía provincial. De hecho, en los comicios de 2002 no hubo ninguna mujer y en 2018 una sola candidata. La situación es muy similar a nivel distrital. Las mujeres ocuparon un máximo de tres alcaldías distritales en los períodos de 2003-2006 y 2011-2014 y cero o uno en los otros períodos. En su conjunto, esto equivale a un 4%. Estos bajos números reflejan la baja presencia de las mujeres en las candidaturas: hubo sólo alrededor de 14% de can-

16. Es interesante notar que Podemos Perú de Daniel Urresti, quien terminó segundo detrás de Muñoz en la elección provincial, tuvo candidaturas solo en 33 distritos, lo que muestra nuevamente, como en el caso de Villarán, aunque en menor medida, que la relación entre buenas candidaturas provincial y presencia de candidaturas en distritos no es directa.

didatas en las elecciones distritales entre 2002 y 2014. En las últimas elecciones, este porcentaje subió levemente al 19%. En términos agregados de los cinco procesos, las mujeres representaron solo el 15% de las candidaturas ejecutivas distritales.

Carreras políticas: ¿Quiénes postulan en Lima?

Los datos sobre la fragmentación de la oferta partidaria y el gran número de candidaturas en la mayoría de los distritos limeños sugieren la pregunta sobre quiénes son las personas que se presentan a los cargos electivos y cuánto recambio hay entre la élite política local. En ese sentido, las respuestas difieren según el nivel de análisis y muestran diferentes dinámicas en cada nivel y una consecuente desconexión entre ellos.

A nivel provincial, la mayoría de las candidaturas tienen un importante perfil nacional, pues la mayoría de ellos tiene alguna experiencia previa con candidaturas a cargos nacionales de elección popular (presidencia o congreso) o cargo ministerial. Esta característica produce cierta nacionalización de la agenda municipal e introduce temas, preocupaciones y liderazgos cuya preocupación no está enlazada principalmente por la capital. Por tanto, para estas personas la candidatura metropolitana puede ser vista más bien como un "premio de consuelo"[17] o una manera de mantener visibilidad y perfil público. En este contexto, las carreras ascendentes son relativamente excepcionales y, por tanto, pocos candidatos y candidatas a la alcaldía de Lima tienen experiencia de gestión en las alcaldías distritales, ni hay postulaciones exitosas de la alcaldía de Lima hacia el gobierno nacional.

Analizando exclusivamente las candidaturas que superaron al menos el 5% de los votos válidos en los últimos cinco comicios, sólo cuatro de las catorce candidaturas no han postulado a la presidencia o no ocuparon un cargo ministerial.[18] A su vez, relativamente pocos de las y los candidatos han tenido experiencia con los cargos locales. Entre ellos se encuentran Muñoz, Heresi, Costa, Andrade y Azcueta. Castañeda, Flores y Salinas fueron regidores provinciales. Posiblemente, las carreras ascendentes en los cargos subnacionales de Muñoz, Heresi y Azcueta serían las únicas teóricamente esperables.

A nivel distrital, muy pocos alcaldes locales tentaron la posibilidad de llegar al poder ejecutivo metropolitano. De las 146 personas que ocuparon las alcaldías distritales como resultados de los cinco procesos electorales entre 2002 y 2018, solo ocho (5%) se postularon en algún momento

17. Aunque algunos candidatos como Alberto Andrade o Felipe Castillo buscaron utilizar el cargo metropolitano como "trampolín" para la presidencia.

18. Castañeda, Villarán, Lay, Flores, Andrade o Daniel Urresti han sido en algún momento candidatos presidenciales, mientras que Costa, Cornejo, Villarán, Urresti y Heresi fueron ministros y/o congresistas.

posterior a su mandato local a la alcaldía de la capital.[19] La interpretación de estos datos es relativamente compleja, dado que la limitada búsqueda del sillón municipal por parte de alcaldes distritales se puede deber a una serie de factores: el perfil político que los partidos buscan para el ejecutivo metropolitano y el costo que implica la competencia a ese nivel, el poco conocimiento del que gozan los alcaldes más allá de sus distritos, o una posible vocación distrital entendida como la preferencia por carreras políticas locales sin interés de ascenso. Ciertamente, por la concentración de poder y autonomía de los gobiernos distritales, puede que este cargo sea suficientemente atractivo como para no buscar una carrera ascendente.

A pesar de ello, las candidaturas en ambos niveles muestran una relativa estabilidad en la oferta de los liderazgos. A nivel metropolitano, varias candidaturas se han presentado más de una vez, como es el caso de Lay, Villarán, Enrique Cornejo, Jaime Salinas y ciertamente del propio Castañeda, tres veces alcalde de la ciudad. En los distritos, la reelección de los alcaldes era bastante común. De hecho, tomando en cuenta las cinco elecciones analizadas, en todos los distritos menos tres (San Isidro, San Juan de Miraflores, Villa María) hubo al menos un alcalde reelecto y en seis del total hubo dos. Además, en once distritos los alcaldes obtuvieron al menos dos reelecciones (esto es, tres mandatos), en su mayoría consecutivos. En suma, si bien la literatura sugirió que los niveles de reelección en Lima son relativamente más altos (respecto del resto del país) (Aragón e Incio, 2014), la persistencia de algunos nombres y élites particularmente a nivel distrital se debe a liderazgos personales más que a fortaleza de organizaciones políticas.

Este panorama general cambió en gran medida tras la prohibición de la reelección inmediata en 2015 que se aplicó por primera vez en los comicios de 2018. Como se mencionó anteriormente, la fragmentación de la oferta partidaria aumentó notablemente, la contienda por la alcaldía metropolitana fue muy incierta y la presencia de alcaldes distritales reelectos (de manera no consecutiva) disminuyó sustantivamente: en el período de 2019-2022 solo cuatro habían ocupado el poder ejecutivo distrital anteriormente, mientras que muchos no han sido ni candidatos anteriormente. En este contexto, varios alcaldes distritales salientes lograron imponer a sus familiares en el cargo,[20] otros candidatos optaron por (intentar) postular en otros distritos[21] y todavía otros

19. Aparte de los ya mencionados Muñoz (ex alcalde de Miraflores) y Heresi (San Miguel), solo Juan Carlos Zurek (La Molina), Roberto Gómez Baca (Santiago de Surco), Luis Enrique Ocrospoma (Jesús María), Alberto Sánchez Aizcorbe (La Victoria), Jaime Zea (Villa El Salvador), Felipe Castillo (Los Olivos) y Fernando Andrade Carmona (Miraflores) trataron de alcanzar la alcaldía metropolitana, habiendo sido alcaldes en su distrito al menos dos veces.

20. Esto fue el caso, por ejemplo, de Augusto Miyashiro en Chorrillos (su hijo, Augusto Sergio Miyashiro) y Guido Iñigo Peralta en Villa El Salvador (su hermano, Kevin Iñigo Peralta) o de manera más indirecta de Rennán Espinoza Rosales, ex alcalde de Puente Piedra entre 2003 y 2010, con su hijo, Rennán Espinoza Venegas.

21. Esto fue el caso, entre otros, de Luis Bueno ex alcalde de Lurigancho-Chosica y candidato en 2018 en Chaclacayo o del mismo Guido Iñigo quien buscó ser alcalde de Villa María del Triunfo, pero su candidatura fue excluida de la competencia por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

políticos y políticas buscaron imponer una nueva candidatura, argumentando que la ley no se podía aplicar retrospectivamente a alcaldes electos bajo las reglas anteriores.[22]

Comportamiento electoral en Lima: una comparación de tres niveles

Lima es una ciudad territorialmente poco articulada y muy heterogénea en términos socio-económicos (Dietz, 2019). Estas divisiones territoriales se reflejan también en las preferencias electorales de su ciudadanía. En todos los procesos electorales desde el 2002, se observa una relativa estabilidad en las preferencias electorales según el nivel de desarrollo humano.[23] A su vez, en términos de los niveles de la competencia electoral, las preferencias electorales son más congruentes entre los comicios distritales y provinciales, mientras a nivel presidencial, si bien se mantiene la preferencia por candidaturas de similar orientación, la elección es menos congruente con los otros dos niveles, dada la presencia de otras candidaturas y diferentes lógicas al momento de decidir. Por tanto, la ciudadanía es consistente con el perfil electoral de las candidaturas que demanda, aunque la oferta política y las opciones partidarias cambien en la votación nacional.

En primer lugar, la división político-electoral de la capital y la estabilidad de las preferencias electorales de la ciudadanía limeña condicionadas por las características socio-económicas de los distritos se pueden observar a lo largo de las cinco elecciones provinciales (Tabla 4.1). De esta manera, mientras Castañeda en las elecciones de 2002 y 2014 y Villarán en 2010 tuvieron las principales bases en los distritos de menor nivel socio-económico, en la segunda elección de Luis Castañeda en 2006 y en la de Jorge Muñoz en 2018 la votación de la candidatura ganadora provino principalmente de los distritos más ricos.

Tabla 4.1: Correlación de los votos entre las candidaturas que ocuparon los primeros lugares y el IDH en Lima (2002-2018)

Posición	ERM 2002 IDH 2003	ERM 2006 IDH 2007	ERM 2010 IDH 2010	ERM 2014 IDH 2015	ERM 2018 IDH 2017
Ganador/a	-0.67	0.65	-0.69	-0.80	0.90
Segundo lugar	0.71	0.00	0.83	0.91	-0.52
Tercer lugar	0.82	-0.24	-0.59	0.88	-0.49

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (https://www.onpe.gob.pe/) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (https://www.undp.org/es/peru)

22. Esto sucedió, por ejemplo, con Leonor Chumbimune, ex alcaldesa de Santa Anita. Sin embargo, estas candidaturas y la interpretación fueron finalmente desestimadas por el JNE (Hidalgo Bustamante, 2018).

23. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) fue propuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y mide tres dimensiones de desarrollo: ingreso, salud, educación. El Índice varía entre 0 (menor desarrollo) y 1 (mayor desarrollo). Para más detalles y los datos de todos los distritos, ver PNUD (2019).

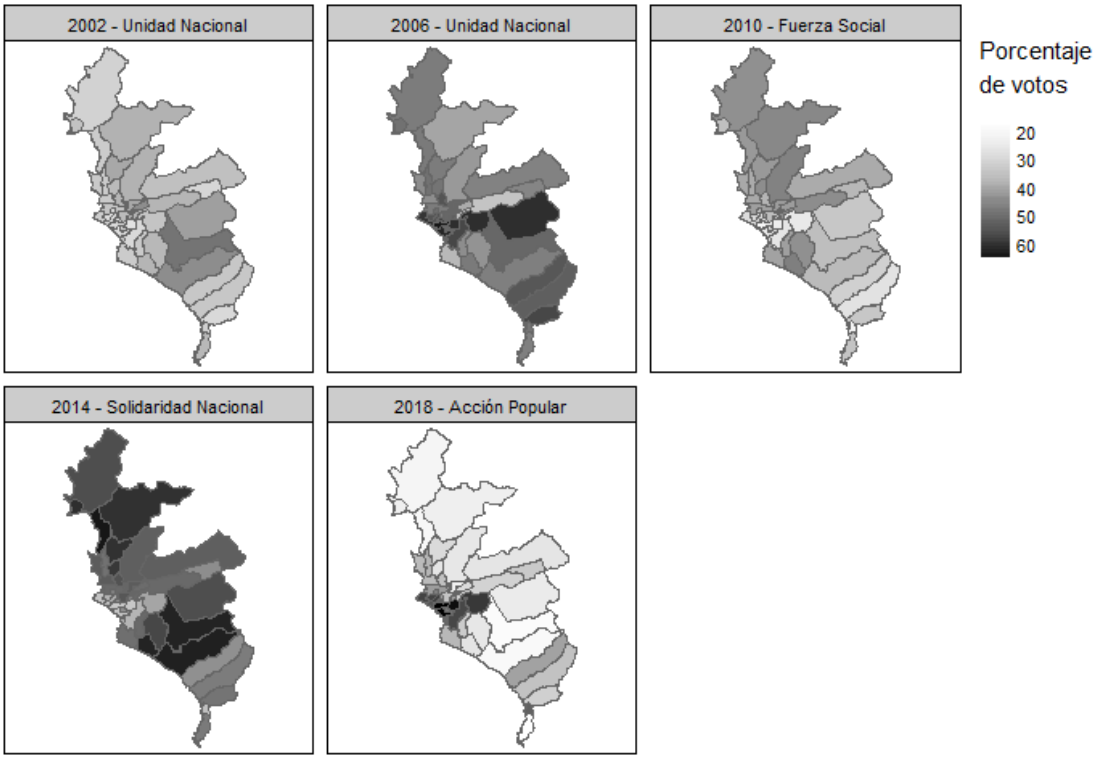
Esos patrones vinculados al desarrollo socio-económico se replicaron también en el apoyo electoral de las candidaturas que ocuparon las siguientes posiciones detrás de las opciones ganadoras. En ese sentido, la competencia electoral en Lima estaría polarizada en función del nivel socioeconómico de los distritos (Dietz, 2019). Con excepción de la elección de 2010 y parcialmente de 2006, las candidaturas que ocuparon el segundo y tercer lugar recibieron importantes apoyos en el mismo tipo de distritos y en términos territoriales opuestos a los de la candidatura ganadora. Por ejemplo, en 2002 Alberto Andrade (Somos Perú) y Jaime Salinas (Diálogo Vecinal) quedaron en segundo y tercer lugar, respectivamente. Los dos candidatos tuvieron un fuerte apoyo en los distritos de mayores ingresos de la ciudad, con una correlación significativa positiva entre IDH y voto en cada distrito. De manera opuesta, en 2018 Daniel Urresti (PP) y Renzo Reggiardo (PPS) ocuparon el segundo y tercer lugar, respectivamente, compitiendo por el electorado en los distritos de menores ingresos, cuyos resultados también estuvieron correlacionados, aunque de forma negativa.

Esta lógica se rompió solo en la elección particular de Villarán en 2010 debido a que el escenario político cambió rápidamente pocos días antes de la elección. Dos meses antes de la elección se repetía el mismo patrón electoral: la candidata de la centroderecha dominaba la intención de voto y los siguientes puestos eran disputados por Alex Kouri (Cambio Radical), ex alcalde de la provincia de Callao y ex gobernador de la región del mismo nombre, y Susana Villarán (FS) candidata de izquierda. No obstante, Alex Kouri fue excluido de la competencia por el JNE por irregularidades al momento de su inscripción a finales de agosto. A su vez, a mediados de septiembre un audio filtrado sugería que a Flores le interesaba poco ocupar el sillón municipal, lo cual le hizo perder puntos decisivos el día de la elección (El Comercio 2010). Dichos factores explican, en parte, el repunte de último momento de FS dejando en segundo lugar a Flores quien tuvo importantes apoyos en distritos con niveles socioeconómicos más altos y a Lay en tercer lugar con apoyos opuestos. En cualquier caso, el hecho de que las primeras y segundas opciones compartan el mismo perfil de distritos sugiere que la victoria de las candidaturas más votadas se debe en parte importante a la división del espectro partidario y del otro sector de la sociedad que apoyan candidaturas con posiciones similares.

Estos patrones socioeconómicos se pueden observar geográficamente.[24] Los distritos de mayor nivel socioeconómico se encuentran principalmente en el centro de la ciudad, denominada como Lima Centro. En ese sentido, se puede observar un clivaje centro-periferia en relación a la demanda electoral de la ciudad, puesto que los apoyos electorales de quienes ocupan el primer lugar se concentran en alguno de estos dos polos (Gráfico 4.1).

24. En ese sentido, Lima no es la excepción a los patrones territoriales que reflejan segmentación social típica para ciudades divididas según líneas de niveles de ingresos, identificación étnica o religiosa (Enos, 2017).

Gráfico 4.1: Mapas de distribución de votos obtenidos
por los ganadores de las elecciones provinciales Lima (2002-2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (https://www.onpe.gob.pe/)

Desde esta óptica, los resultados de Castañeda en 2006 y de Villarán en 2010 son particularmente interesantes. Por un lado, la reelección de Castañeda fue la única consecutiva en todo el período analizado, mejorando sus resultados en casi toda la ciudad. El aumento de su apoyo electoral respecto de 2002 fue particularmente importante en los distritos más ricos de la capital y se debió muy probablemente a la imagen de centro-derecha que adquirió UN en las elecciones presidenciales celebradas seis meses antes de las elecciones municipales de 2006, donde la candidata presidencial de UN fue Lourdes Flores del centro-derechista PPC. A la vez, Castañeda no

perdió apoyo en los distritos con menos niveles de desarrollo humano, por el contrario, tuvo un en general un ligero aumento.[25] Por otro lado, como se mencionó líneas arriba, la candidatura de centro-izquierda de Villarán en 2010 obtuvo mejores resultados en los distritos económicamente más desfavorecidos, dado que su principal contendiente fue la misma Flores, identificada con la derecha tradicional, quien recibió, de manera esperada, altos apoyos en los distritos de mejor condición económica.

En segundo lugar, las preferencias del electorado se mantienen relativamente estables en los tres niveles electorales en la capital. Por un lado, esto es particularmente cierto en los comicios distritales y provinciales. Utilizando el Índice de disimilitud[26] (Johnston, 1980; Schakel, 2013) que mide las diferencias en apoyos electorales recibidos por las organizaciones políticas en los distintos niveles, se observa que el apoyo electoral hacia los partidos políticos en los comicios provinciales y distritales son más similares o congruentes (2.89) que las votaciones subnacionales con el nivel presidencial (Tabla 4.2). Estos valores bajos se deben muy probablemente a la simultaneidad temporal de las elecciones, la misma oferta e imagen partidaria en juego, y la poca costumbre de cruzar el voto entre cargos de diferentes niveles por parte del electorado (Saravia, 2018; Hidalgo Bustamante, 2022).

Por otro lado, la congruencia entre las votaciones nacionales y las subnacionales es menor (Tabla 4.2), debido a que las elecciones no son concurrentes y la oferta partidaria y de las candidaturas cambian. Además, el electorado parece guiar su decisión en los comicios nacionales más por las características individuales de las personas y sus posiciones frente a temas de interés nacional. En otras palabras, la demanda por el tipo de candidatura a nivel local y nacional es estable pues responde al mismo tipo de perfil electoral.

25. Como lo resume Panfichi (2007: 212), “Unidad Nacional ha conservado el electorado que ganó durante la campaña presidencial y le ha agregado el arrastre de la candidatura de Luis Castañeda a la alcaldía provincial de Lima”.

26. El índice se calcula como la suma de las restas de los votos obtenidos por el partido en cada nivel electoral y dividido entre dos para evitar el doble conteo. Los valores oscilan entre cero y cien. Mientras menos el valor del Índice, mayor la similitud entre los dos niveles.

Tabla 4.2: Índice de disimilitud comparando los tres niveles electorales en Lima Metropolitana

Interacción	EG 2001 ERM 2002	EG 2006 ERM 2006	EG 2011 ERM 2010	EG 2016 ERM 2014	EG 2021 ERM 2018	Promedio
Nacional - Provincial	4.55	3.66	8.98	6.94	3.43	5.51
Nacional - Distrital	6.77	4.32	3.42	6.06	3.79	4.87
Provincial - Distrital	2.48	2.57	4.04	3.20	2.17	2.89

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (https://www.onpe.gob.pe/).

Nota: EG se refiere a las Elecciones Generales (nacionales) y ERM a elecciones Regionales y Municipales (subnacionales).

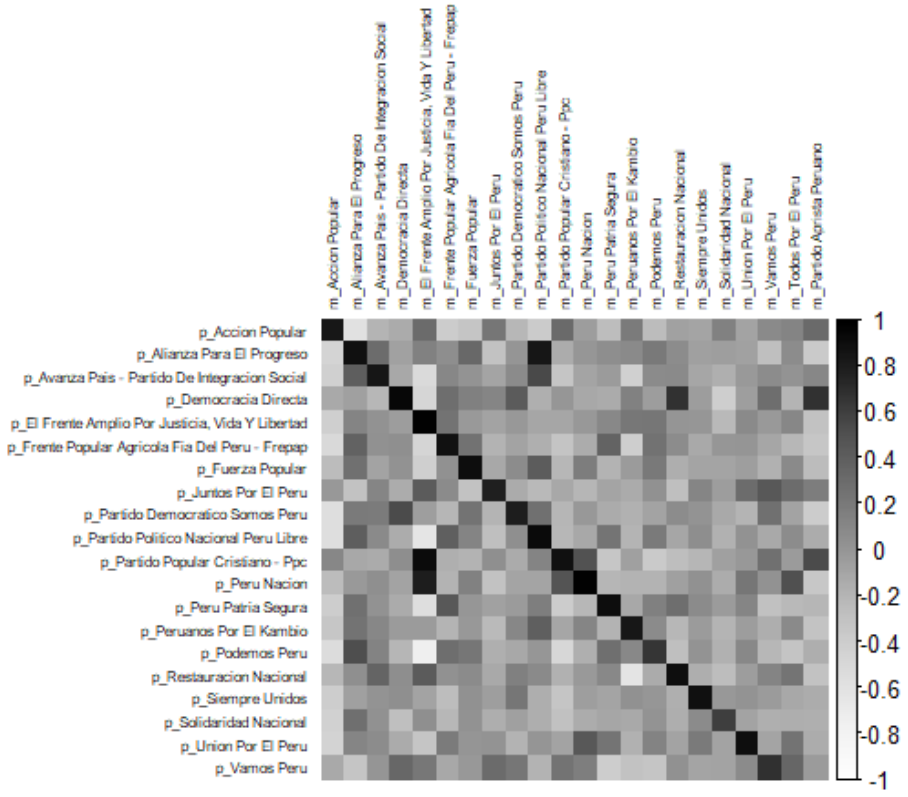
Los datos muestran una mayor incongruencia presidencial-subnacional. Si bien la exploración de estos patrones a lo largo de los cinco comicios requiere mayor análisis, aquí se profundiza, utilizando un análisis de correlaciones de resultados de diferentes niveles electorales, en un esbozo de las lógicas arriba mencionadas para el caso de las elecciones subnacionales de 2018 y su contraparte nacional en 2021.

Primero, las correlaciones de votos obtenidos por las candidaturas provinciales y las respectivas candidaturas del mismo partido a nivel distrital fueron bastante altas y positivas (Gráfico 4.2).[27] En general, el electorado tiende a no dividir su voto y votan por la misma marca partidaria en los dos niveles.[28] La literatura y las crónicas periodísticas proponen la lógica de que la candidatura provincial en gran medida arrastra las candidaturas distritales (Saravia, 2018). En ese sentido, la lógica individual del electorado se definiría principalmente por la candidatura a nivel metropolitano y la acompañaría con la candidatura distrital perteneciente al mismo partido. No obstante, pueden presentarse excepciones, como los casos de los caudillos locales o ex alcaldes quienes concentran el grueso del apoyo electoral que termina otorgando apoyos a otras candidaturas provinciales que no sean las ganadoras.

27. Se trata de correlaciones de Pearson, donde valores cercanos a 1 significan una mayor asociación positiva (matices de gris más oscuros) y valores tendientes a -1 implican una asociación más negativa (matices de gris más claros).

28. Si bien los datos agregados no permiten una aseveración contundente sobre las decisiones electorales individuales, las altas correlaciones sugieren que en la mayoría de las personas esto debería ser el caso. Esta advertencia aplica a todas las interpretaciones individuales mencionadas en esta sección.

Gráfico 4.2: Matriz de correlaciones de votos obtenidos por partidos políticos en las elecciones distritales 2018 versus las provinciales 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (https://www.onpe.gob.pe/)

Cabe destacar que en todos los procesos electorales desde 2002 se ha encontrado una fuerte asociación de apoyo al mismo partido político en las elecciones distritales y provinciales, con la excepción de la elección de 2010. Como se ha mencionado líneas arriba, FS ganó la elección provincial en parte por la exclusión de uno de los candidatos favoritos pocos días antes de los comicios. Esta inesperada victoria de Villarán se traduce en un ligero desajuste en la congruencia electoral general entre el nivel distrital y el provincial (Tabla 4.2). FS no tuvo el mismo nivel de apoyo a nivel distrital (correlación prácticamente de cero) y no obtuvo ninguna alcaldía. No obstante, el resto de candidaturas provinciales mantienen similares niveles de apoyo a nivel distrital.

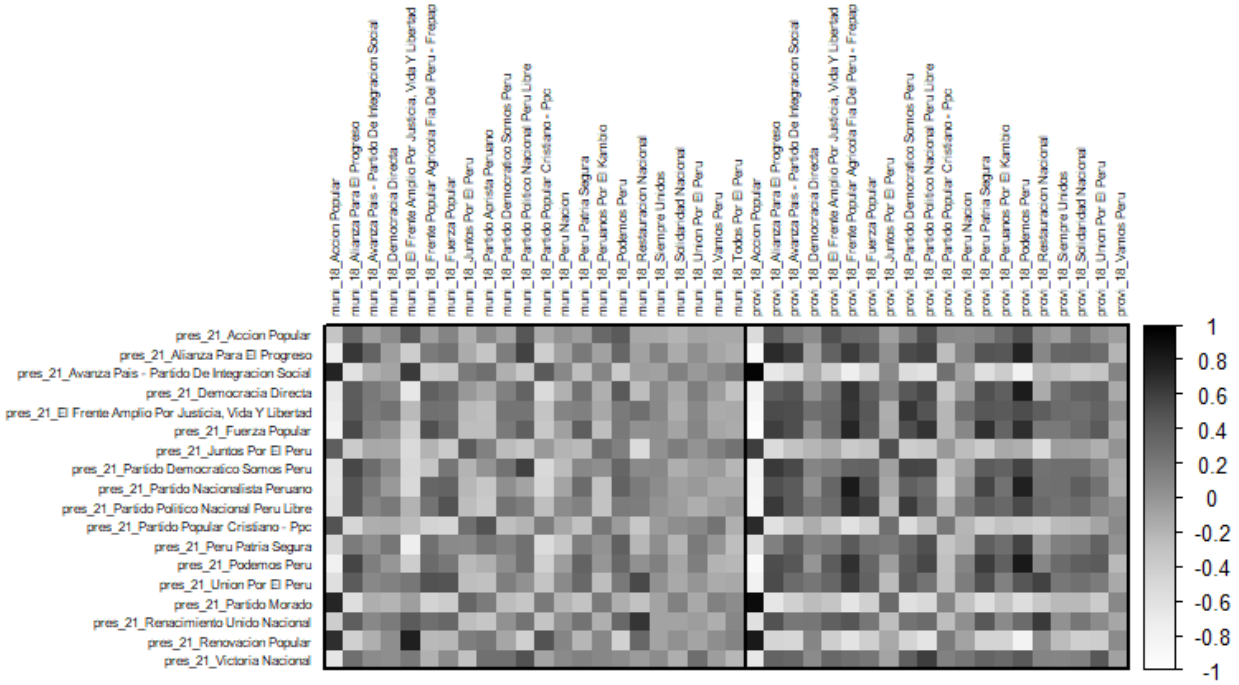
En contraste, las dinámicas municipales están menos ligadas a las preferencias partidarias en elecciones presidenciales en todos los procesos electorales desde el 2001. A modo de ejemplo, el análisis de las correlaciones entre el voto en las municipales de 2018 y las presidenciales de 2021 (Gráfico 4.3) sugiere que las preferencias por las organizaciones políticas en la escala nacional frente a las opciones locales son mucho más débiles. En el nivel nacional, la ciudadanía aparentemente responde al perfil político de candidaturas que mejor acomode a sus preferencias políticas más allá de las etiquetas partidarias. Esta tendencia se hace particularmente evidente si se comparan los resultados municipales provinciales con los presidenciales. De este modo, la presencia de candidaturas con perfil nacional en las elecciones provinciales no implica una mayor congruencia o lógicas nacionales en las contiendas subnacionales.

A nivel provincial, esta lógica se puede ejemplificar con el electorado de Muñoz en los comicios provinciales de 2018, que optó, en mayor medida, por Hernando de Soto (Avanza País) y Julio Guzmán (Partido Morado) en las elecciones presidenciales de 2021 (ver primera columna del Gráfico 4.3b). Aunque son partidos diferentes, los perfiles ideológicos tienen un común denominador en las posturas liberales de mercado. Jorge Muñoz ganó las elecciones al presentarse como un candidato con un perfil tecnocrático (Rosales Arenas, 2018) resaltado por su experiencia como alcalde de uno de los distritos más acaudalados de la capital. Al conocerse su victoria, Muñoz recibió apoyo de parte de Alfredo Barnechea (Perú 21, 2018), líder de una de las facciones liberales dentro de AP (Paredes, 2021). Del mismo modo, durante las elecciones de 2021, Hernando de Soto fue uno de los candidatos de derecha liberal enfocado en la idea fuerza de que la reactivación económica del Perú necesita pasar por el otorgamiento de títulos de propiedad y políticas de "destrabe" de obras públicas (Requena, 2021). Por su parte, Julio Guzmán ya había intentado postular a la presidencia en las elecciones de 2016 con una imagen de candidato técnico y un plan de gobierno y equipo enfocado en el largo plazo (Albán, 2021). Por supuesto, existen diferentes dimensiones —coyunturales, culturales, entre otras—que el electorado toma en cuenta al momento de elegir un candidato, por lo que también se encuentra, aunque en menor medida, apoyos a candidaturas tan distintas como las de Rafael López Aliaga (Renovación Popular), Veronika Mendoza (Juntos por el Perú) y Alberto Beingolea (PPC).

Finalmente, las correlaciones entre resultados distritales y presidenciales muestran todavía un mayor desapego en términos de preferencias partidarias (Gráfico IV.3a). Si bien se repiten algunos patrones de la elección provincial como una correlación positiva entre votantes de Acción Popular en las elecciones distritales y votantes de Avanza País o Partido Morado en las elecciones presidenciales tres años más tarde, la mayoría de las correlaciones son mucho más

bajas. Por tanto, esto implica que las demandas en cada arena electoral son mucho más variadas y responden a una complejidad que no puede ser capturada con simples correlaciones.

Gráfico 4.3a y 4.3b: Matriz de correlaciones de los votos obtenidos por partidos políticos en las elecciones presidenciales 2021 versus los resultados distritales y provinciales del 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (https://www.onpe.gob.pe/)

Conclusiones

La política en Lima no difiere mucho de las dinámicas políticas en el resto de Perú. De hecho, Lima se parece bastante a una provincia típica del Perú. La oferta política en Lima está fragmentada, con altos niveles de volatilidad partidaria, organizaciones políticas débiles, personalistas y sin bases ideológicas fuertes. Por tanto, la presencia exclusiva de partidos políticos formalmente nacionales no garantiza una política estructurada y estable y los partidos se parecen cada vez más a los movimientos regionales.

Lima es también víctima de su propia posición de la capital del país, sede del gobierno nacional, centro de la vida política y ciudad más importante. Si bien su estructura de gobierno debería

en teoría facilitar una gobernanza más integrada y colaborativa entre niveles, el desempeño de los alcaldes es mediocre, la desafección popular es creciente y la ciudad funciona con arenas de gobierno de facto separadas. Los alcaldes provinciales tienen aspiraciones en la política nacional y los alcaldes distritales no ascienden ni se interesan en mayor medida por la política provincial. Por tanto, particularmente el gobierno metropolitano queda cuasi-abandonado y la ciudad desintegrada. Los partidos que ganan al nivel provincial poseen cierta capacidad de arrastre, pero sus alcaldes distritales corresponden muchas veces a candidaturas personalistas, sin trayectoria e identificación con el partido que optan por la mejor posibilidad de mantenerse en el cargo, independiente de la etiqueta partidaria con la que lleguen a ganar. La colaboración entre los niveles termina siendo una ilusión.

Pese a estas características, el comportamiento político en la ciudad es relativamente estable. Sus patrones siguen las líneas de diferencias socioeconómicas y, por tanto, la política reproduce los patrones y condicionantes estructurales que los alcaldes metropolitanos no parecen cambiar. La ciudadanía tiende a optar por un perfil similar en los tres niveles de competencia en la ciudad y candidaturas de los mismos partidos a nivel subnacional. En ese sentido, el electorado limeño es racional y consecuente con sus elecciones políticas, a la vez que es obligado a reacomodarse debido a cambios en la oferta electoral de una elección a otra o de un nivel a otro. Los recientes resultados electorales y la elección de Rafael López Aliaga como nuevo alcalde de Lima metropolitana no auguran que estas dinámicas vayan a cambiar en el período 2022-2026.

Finalmente, pese a la importancia política de la capital y la cantidad de sentidos comunes en la opinión pública, las investigaciones empíricas sobre las dinámicas políticas en la ciudad son sorprendentemente escasas. Por tanto, futuros trabajos deberían ofrecer análisis más enfocados en quién y cómo gobierna en Lima. En particular, se requieren más estudios sobre los respectivos gobiernos en Lima metropolitana y en los distritos de la capital, donde si bien muchos de los alcaldes repiten en el cargo, hay poco conocimiento sobre sus estrategias electorales, las determinantes de sus victorias y sus gobiernos en general. Esta agenda de investigación implica más diálogo entre la Ciencia Política y las otras disciplinas que investigan la(s) política(s) en la ciudad. Este diálogo permitiría comprender mejor las consecuencias (negativas) de la precaria política en la capital sobre la gestión y las políticas públicas de los alcaldes limeños y, por ende, identificar posibles soluciones.

Anexo

Tabla A.1: Principales características de la competencia electoral en Lima (2002-2018)

	2002	2006	2010	2014	2018
Votos válidos (%) y partido/alianza electoral del ganador(a)	39.90% (Solidaridad Nacional/ Alianza Electoral Unidad Nacional)	47.83% (Solidaridad Nacional (Alianza Electoral Unidad Nacional)	38.39% (Partido Descentralista Fuerza Social)	50.77% (Solidaridad Nacional)	36.03% (Acción Popular)
Candidatura ganadora	Luis Castañeda*	Luis Castañeda*	Susana Villarán*	Luis Castañeda*	Jorge Muñoz
Segundo lugar	Alberto Andrade*	Humberto Lay*	Lourdes Flores*	Enrique Cornejo*	Daniel Urresti*
Tercer lugar	Jaime Salinas	Benedicto Jiménez	Humberto Lay*	Susana Villarán*	Renzo Reggiardo*
Cuarto lugar	Michel Azcueta	Gino Costa*		Salvador Heresi*	
Número de candidaturas total	9	12	9	13	20
Número efectivo de partidos (nivel provincial)	4.48	3.33	3.20	3.33	5.38
Candidaturas distritales del partido/coalición ganador(a)	39	41	25	35	36
Alcaldes(as) del partido/ coalición ganador(a)	15	27	0	18	14
Alcaldesas distritales	3	0	3	1	1
Electorado habilitado	4,767,604	5,238,207	5,902,175	6,616,583	7,283,679
Votos emitidos (VE, %)	85.51%	88.02%	86.43%	84.50%	82.56%
Votos válidos (sobre VE, %)	87.41%	88.91%	89.00%	91.03%	88.03%

Votos en blanco (%)	6.70%	4.31%	3.88%	2.26%	2.65%
Votos nulos (%)	5.89%	6.78%	7.12%	6.71%	9.32%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (https://www.onpe.gob.pe/) y Jurado Nacional de Elecciones (https://infogob.jne.gob.pe/)
Notas: Se incluye solo candidaturas con más de 5% de votos válidos.
*Candidaturas con experiencia nacional (electoral o ministerial) previa.

Bibliografía

Alegre, Mariana. 2020. "Lima la ingobernable." *Perú 21*. https://peru21.pe/opinion/lima-la-ingobernable-por-mariana-alegre-noticia/

Albán, Javier. 2021. "¿Tenemos partido? Los morados y su camino hacia el año 2021." En *Minicandidatos. Última temporada electoral de la serie política peruana*, editado por Carlos Meléndez, 121–133. Lima: Debate.

Aragón, Jorge, y José Luis Incio. 2014. "La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006–2014." *Revista Argumentos* 8 (5): 16–30.

Ayala, Henry. 2017. "Las oportunidades de estudio como incentivo: Los jóvenes de Solidaridad Nacional y la militancia partidaria en el Perú contemporáneo." *Politai: Revista de Ciencia Política* 7 (13): 69–92.

Ayala, Henry, y Alejandra Fuentes. 2019. *Perfil de las candidaturas subnacionales en el Perú. Análisis de la encuesta a candidatos y candidatas en las ERM 2018*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Barrenechea, Rodrigo. 2014. *Becas, bases y votos. Alianza para el Progreso y la construcción partidaria subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Batlle, Margarita, y Jennifer Cyr. 2014. "El sistema de partidos multinivel: el cambio hacia la incongruencia y el predominio de nuevos partidos en Perú (1980–2011)." En *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg y Julieta Suárez-Cao, 233–258. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Bensa, Jessica. 2017. "Lima: los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional." En *El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*, editado por Eduardo Grin, José Hernández Bonivento y Fernando Abrucio, 143–172. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.

Camarena Miranda, Jhasmin. 2019. "Una aproximación a la dinámica local en Lima: factores a considerar en el análisis de su situación actual." *Politai: Revista de Ciencia Política* 10 (19): 98–128.

Caramani, Daniele. 2004. *The Nationalization of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Carter, Christopher L. 2020. "Party System Erosion: Evidence from Peru." *Party Politics* 26 (5): 581–593.

Chaparro, Hernán. 2018. *Afectos y desafectos. Las diversas subculturas políticas en Lima*. Lima:

Instituto de Estudios Peruanos.
Ciriaco, Mayté. 2022. “El 79% de alcaldes de Lima tiene investigaciones fiscales y denuncias.” *El Comercio*. https://elcomercio.pe/peru/elecciones-2022-el-79-de-alcaldes-de-lima-tiene-investigaciones-fiscales-o-denuncias-informe-elecciones-municipales-y-regionales-corrupcion-violencia-familiar-ecdata-noticia/
Córdoba Aquino, Beatriz, y José Luis Incio Coronado. 2013. “La ventaja del incumbente en el ámbito subnacional: un análisis de las dos últimas elecciones municipales en Perú.” *Papel Político* 18 (2): 415–436.
Cotler, Julio. 2014. “En este país cada quien baila con propio pañuelo.” *Perú 21*. https://peru21.pe/politica/julio-cotler-pais-baila-propio-panuelo-181618-noticia/
Dammert-Guardia, Manuel, y Laura Lozada. 2021. “Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima.” En *Ciudades capitales en América Latina: capitalidad y autonomía*, editado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda, 213–240. Quito: FLACSO Ecuador.
De Gramont, Diane. 2006. “¿Se está quedando Lima detrás? Las elecciones regionales de noviembre de 2006 y el ascenso de los movimientos regionales en el Perú.” *Politai: Revista de Ciencia Política* 1 (1): 56–72.
Dietz, Henry. 1998. “Urban Elections in Peru, 1980–1995.” En *Urban Elections in Democratic Latin America*, editado por Henry A. Dietz y Gil Shidlo, 85–114. Wilmington, DE: Scholarly Resources Inc.
Dietz, Henry. 2019. *Population Growth, Social Segregation and Voting Behavior in Lima, Peru, 1940–2016*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
Dosek, Tomás, y Flavia Freidenberg. 2013. “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: Conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición.” *Politai: Revista de Ciencia Política* 4 (7): 161–178.
Dosek, Tomás, y Jair Alva Mendoza. 2021. “Elecciones subnacionales en Lima 2018: hacia un escenario (aún) más fragmentado.” *Revista Argumentos* 2 (1): 5–33. https://doi.org/10.46476/ra.v2i1.68
Dosek, Tomás, y Kent Eaton. 2025. “Mayors Unchecked: Vertical and Horizontal Dimensions of Local Autonomy in Latin American Municipalities.” *Urban Affairs Review* 61 (2): 556–590. https://doi.org/10.1177/10780874241266222
Dosek, Tomás. 2024. *The Persistence of Local Caudillos in Latin America: Informal Political Practices and Democracy in Unitary Countries*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
El Comercio. 2010. “Jaime Bayly reveló audio en que Lourdes Flores afirma que la Alcaldía de Lima ‘le importa un comino’.” *El Comercio*. https://elcomercio.pe/politica/gobierno/jaime-bayly-

revelo-audio-que-lourdes-flores-afirma-que-alcaldia-limale-importa-comino-noticia-639833/
Enos, Ryan D. 2017. *The Space Between Us*. Cambridge: Cambridge University Press.
Freidenberg, Flavia, y Julieta Suárez-Cao, eds. 2014. *Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
Hernández Bonivento, José. 2014. *El gobierno de las grandes ciudades: tipología y análisis de los modelos de gestión y gobierno en ciudades de América Latina*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
Hidalgo Bustamante, Martín. 2018. "Reelección por insistencia." *El Comercio*. https://www.pressreader.com/peru/diario-el-comercio/20180523/281543703901653
———. 2022. "¿Quiénes son los candidatos distritales en Lima que salen en busca del voto cruzado?" *El Comercio*. https://elcomercio.pe/politica/elecciones-2022-estos-son-los-candidatos-distritales-en-lima-que-salen-en-busca-del-voto-cruzado-carlos-bruce-francis-allison-juan-altamirano-ecdata-noticia/
INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2014. *Una mirada a Lima Metropolitana*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1168/libro.pdf
Infobae. 2022. "Felipe Castillo será sucedido por su hijo como alcalde de Los Olivos." *Infobae*. https://www.infobae.com/america/peru/2022/10/03/elecciones-2022-felipe-castillo-sera-sucedido-por-su-hijo-como-alcalde-de-los-olivos/
Incio Coronado, José Luis, y Rodrigo Gil. 2016. "Enraizamiento electoral en ámbitos subnacionales. Análisis de las organizaciones político-electorales peruanas (1963–2014)." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 25 (1): 115–136.
Ipsos Perú. 2018. *Intención de voto Elecciones Municipales 2018*. Lima: Ipsos Perú. https://www.ipsos.com/es-pe/intencion-de-voto-municipal-2018-lima-metropolitana
Johnston, Richard. 1980. "Federal and Provincial Voting: Contemporary Patterns and Historical Evolution." En *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life*, editado por David J. Elkins, Richard Simeon y Donald E. Blake, 25–54. Toronto: Methuen.
Jurado Nacional de Elecciones. 2022. *Perfil electoral 4: El perfil de las candidaturas a las elecciones regionales y municipales 2022*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones. https://dnef.jne.gob.pe/documentos/investigacion/perfil-electoral/Perfil%20Electoral%204%20-%202022_Perfil-Electoral-4.6.pdf
Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12 (1): 3–27.

Lavilla Ruiz, Alexander. 2018. “Lima metropolitana: 64% de los alcaldes electos por Acción Popular no militan en el partido.” *Convoca*. https://www.convoca.pe/agenda-propia/lima-metropolitana-64-de-los-alcaldes-electos-por-accion-popular-no-militan-en-el
Levitsky, Steven, y Mauricio Zavaleta. 2019. *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Lima: Planeta.
Martuccelli, Danilo. 2015. *Lima y sus arenas. Poderes sociales y jerarquías culturales*. Lima: Cauces Editores.
Meléndez, Carlos. 2007. “Partidos y sistema de partidos en el Perú.” En *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, editado por Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez, 75–112. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.
Montero, Laetitia, y Johann García, eds. 2017. *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
Muñoz, Paula. 2005. *El diseño institucional municipal 1980–2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales.
———. 2019. *Buying Audiences: Clientelism and Electoral Campaigns When Parties Are Weak*. Cambridge: Cambridge University Press.
Neyra, Ana. 2018. “La prohibición de reelección inmediata como nueva regla en las Elecciones Municipales.” *Elecciones* 17 (18): 95–120.
Panfichi, Aldo. 2007. “Perú, Elecciones 2006: Auge y caída del nacionalismo de Ollanta Humala.” En *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*, compilado por Isidoro Cheresky, 101–123. Buenos Aires: Manantial.
Paredes, José Carlos. 2021. “Acción Popular o la federación de caciques locales.” En *Minicandidatos. Última temporada electoral de la serie política peruana*, editado por Carlos Meléndez, 45–67. Lima: Debate.
Pedersen, Mogens N. 1979. “The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility.” *European Journal of Political Research* 7 (1): 1–26.
Pedraglio Teillier, Darío. 2016. “Perú: un acercamiento al desempeño electoral en reelecciones subnacionales. Estudio cuantitativo de las elecciones provinciales de 2010.” *Revista de Ciencia Política y Gobierno* 3 (6): 45–71. https://doi.org/10.18800/rcpg.201602.003
Perú 21. 2018. “Alfredo Barnechea sobre Jorge Muñoz: ‘Es una gran victoria de la lampa’.” *Perú 21*. https://peru21.pe/lima/alfredo-barnechea-gran-victoria-lampa-video-433055-noticia/
PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2019. *El reto de la igualdad: Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*. Lima: PNUD.

Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. 2018. *La corrupción en los gobiernos regionales y locales. Informe temático*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. https://procuraduriaanticorrupcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/LA-CORRUPCI%C3%93N-EN-GOBIERNOS-REGIONALES-Y-LOCALES.pdf

Remy, María Isabel. 2010. "Elecciones regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia." *Revista Argumentos* 4 (3): s.p.

Requena, José Carlos. 2021. "El otro sendero. Hernando de Soto va a las urnas." En *Minicandidatos. Última temporada electoral de la serie política peruana*, editado por Carlos Meléndez, 83–97. Lima: Debate.

Rojas Medrano, José Carlos. 2016. "Pa bravo yo. La historia exitosa de Chim Pum Callao en una democracia sin partidos." En *Anticandidatos. El thriller político de las elecciones 2016*, editado por Carlos Meléndez, 55–76. Lima: Planeta.

———. 2017. "Política subnacional y poderes ilegales: el caso del Callao." *Revista Argumentos* 11 (2): 32–36.

Rosales Arenas, Juan. 2018. "Elecciones 2018: ¿por qué Jorge Muñoz ganó la alcaldía de Lima?" *Semana Económica*. https://semanaeconomica.com/legal-politica/politica/312383-elecciones-municipales-por-que-gano-jorge-munoz

Saravia, Mauricio. 2018. "La campaña de los catorce días." *Revista Ideele* 282: s.p.

Sánchez, Diego. 2019. "Lima la ingobernable." *Blog de Opinión – Crítica y Debates*. https://iep.org.pe/noticias/lima-la-ingobernable-por-diego-sanchez/

Schakel, Arjan H. 2013. "Congruence Between Regional and National Elections." *Comparative Political Studies* 46 (5): 631–662.

Seifert Bonifaz, Manuel. 2016. "Volatilidad partidaria en el Perú: repensando la institucionalidad democrática." *Politai: Revista de Ciencia Política* 7 (13): 35–51.

Tanaka, Martín. 2005. *Democracia sin partidos. Perú 2000–2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Tuesta Soldevilla, Fernando. 2016. "Representación política: partidos por la mitad." En *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 19–42. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Vega Luna, Eduardo Ernesto, y Lorena Yalú Elías Ayay. 2020. *Municipalidad y lucha contra la corrupción. El caso de Lima Norte*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Vergara Paniagua, Alberto, y María Claudia Augusto Meléndez. 2020. "Explorando el fujimorismo en el ámbito subnacional: los Gobiernos Regionales de Ica, Pasco y San Martín (2014–2018)." *Argumentos* 1 (1): 33–57. https://doi.org/10.46476/ra.vi1.12

Zamora, Paulo. 2022. *Fútbol y política: El club de fútbol León de Huánuco como sustituto partidario en las elecciones regionales (2010–2018)*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú.
Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TRIUNFOS QUE PESAN COMO DERROTAS: REALINEAMIENTO POLÍTICO SANTAFESINO PARA LA ELECCIÓN DE CONVENCIONALES CONSTITUYENTES

Christian Scaramella
UBA - FFyL - Instituto de Geografía
E-mail: christian.scaramella@gmail.com

Francisco Somaglia
UNL - FHUC - Departamento de Ciencia Política
E-mail: fsomaglia@hotmail.com

Introducción

En abril de 2025 se celebraron las elecciones a Convencionales Constituyentes en la provincia de Santa Fe, con el propósito de reformar la Constitución provincial vigente desde la década de 1960. Uno de los puntos más relevantes del debate constitucional fue la posibilidad de habilitar la reelección inmediata del gobernador. En este marco, resultó particularmente significativo que dicho comicio se realizara de manera desdoblada respecto de las elecciones nacionales, previstas para octubre del mismo año.

La elección de Convencionales Constituyentes se llevó adelante mediante un criterio mixto: cincuenta de ellos fueron elegidos por distrito único, en listas plurinominales bajo la fórmula pro-

porcional D'Hondt, y diecinueve fueron electos en forma uninominal, mediante mayoría simple, en cada uno de los departamentos provinciales. Todo ello se realizó utilizando la boleta única en papel, característica institucional consolidada en Santa Fe.

Para comprender las dinámicas de esta elección es necesario atender al cruce de distintos factores que incidieron de manera simultánea. En primer lugar, se trató de la primera contienda en la que participó la coalición oficialista provincial, encabezada por Maximiliano Pullaro, tras su triunfo en la gobernación en 2023. En segundo lugar, el peronismo —junto con el kirchnerismo y el Frente Renovador—, a pesar de sus dificultades de coordinación, se mantuvo como principal fuerza opositora tanto al oficialismo nacional liderado por Javier Milei como al gobernador santafesino. En tercer lugar, La Libertad Avanza, tras su victoria en las elecciones nacionales de 2023 pero con una presencia casi inexistente en el plano provincial, se presentó en 2025 con un aparato territorial incipiente. En cuarto lugar, persistió la participación de Amalia Granata, aunque con un peso electoral menor al de comicios previos. Finalmente, el alto nivel de ausentismo, cercano al 50%, constituyó un dato sobresaliente, aunque no será objeto de análisis en este trabajo.

La cobertura periodística y política de la elección destacó algunos elementos, pero omitió otros de igual importancia. En primer lugar, se subrayó el amplio triunfo de Maximiliano Pullaro como candidato a convencional constituyente en la lista plurinominal oficialista, aunque este resultado disimula la notable caída en su nivel de apoyo respecto de la elección a gobernador de 2023, así como la menor performance de las candidaturas departamentales. En segundo lugar, se celebró el segundo lugar alcanzado por el peronismo frente a La Libertad Avanza; sin embargo, incluso sumando sus listas fragmentadas, el caudal de votos fue sustancialmente inferior al obtenido dos años antes. En tercer lugar, se resaltó el tercer puesto de La Libertad Avanza en la lista plurinominal y su victoria en el distrito de Rosario, aunque quedó en segundo plano que duplicó su apoyo en el distrito único y lo quintuplicó en el nivel departamental.

Dada la multiplicidad de ángulos posibles, donde todas las fuerzas obtuvieron logros parciales, pero también retrocesos o limitaciones, se impone un análisis más detenido de la complejidad del caso santafesino. La primera definición metodológica consistió en determinar qué elecciones resultaban razonables de comparar. La segunda, en establecer qué categorías electivas ofrecían mayor equivalencia. En consecuencia, se optó por comparar únicamente elecciones provinciales, con categorías de perfil legislativo y bajo criterios de similitud en la estructura distrital: por un lado, la elección de convencionales por distrito único en 2025 con la de diputados provinciales en 2023; y por otro, la elección de convencionales departamentales en 2025 con la de senadores provinciales en 2023.

De este modo, los objetivos del capítulo se organizan en cuatro dimensiones. Primero, analizar los patrones de continuidad y cambio en el comportamiento electoral entre 2023 y 2025 en la dinámica global y local de las categorías electivas por distrito único. Segundo, examinar esas mismas dinámicas en el caso de las categorías departamentales. Tercero, identificar similitudes y diferencias entre ambas arenas competitivas. Y cuarto, realizar una comparación general de los resultados de 2023 y 2025, con especial atención a los patrones espaciales del voto, a fin de reconocer escenarios donde el comportamiento electoral se encuentre geográficamente contextualizado.

En suma, la comparación de Santa Fe en el período 2023-2025 permite articular dos perspectivas disciplinares. Desde la ciencia política, el análisis se concentra en la nacionalización y territorialización de los sistemas de partidos, el rol de los oficialismos subnacionales y la coordinación estratégica de élites y votantes. Desde la geografía electoral, se enfatiza la contextualidad geográfica, las escalas de análisis y la distribución territorial del voto. La integración de ambas miradas en un marco comparativista subnacional no solo busca explicar un caso provincial, sino también contribuir a un debate más amplio sobre las transformaciones de la política contemporánea en sistemas federales y en democracias caracterizadas por la coexistencia de múltiples marcos competitivos y territorios heterogéneos.

Finalmente, el capítulo se organiza de la siguiente manera: en el primer ítem, “El escenario electoral santafesino”, se introduce el marco conceptual para el abordaje del caso; en el segundo, “Consideraciones metodológicas”, se desarrolla la estrategia comparativa subnacional y las variables electorales construidas; en el tercero, “Las preferencias electorales globales en el distrito único”, se comparan los resultados de 2023 y 2025 en esa categoría; en el cuarto, “Performance global del voto para las candidaturas departamentales”, se analiza la competencia en los departamentos; en el quinto, “Comparación de las performances globales del voto distrital y departamental”, se realiza una síntesis entre ambas estructuras; en el sexto, “Los desempeños electorales subprovinciales para las candidaturas por distrito único y departamentales en 2025”, se examinan las diferencias a nivel departamental; en el séptimo, “Patrones locales para las candidaturas por distrito único”, se abordan los patrones espaciales en 2023 y 2025; y en el octavo, se examinan esos patrones en las categorías departamentales. Finalmente, el texto concluye con un análisis integrador a modo de cierre.

El escenario electoral santafesino

El estudio de las elecciones provinciales en la Argentina implica considerar la yuxtaposición entre los marcos generales de la política nacional y las especificidades que adoptan los procesos

políticos en el nivel subnacional. La provincia de Santa Fe constituye un caso paradigmático en este sentido, dado que su sistema político combina, de manera particular, elementos de nacionalización y territorialización, ofreciendo un laboratorio privilegiado para examinar cómo interactúan las dinámicas partidarias nacionales y locales. El análisis de las elecciones provinciales de 2023, en comparación con el proceso de 2025, permite explorar la persistencia y transformación de estos patrones de voto, así como las implicancias de la gobernanza electoral subnacional en la construcción de agendas electorales autónomas y en la estructuración de la competencia política (Seminara, 2024).

Una de las principales discusiones conceptuales que atraviesan este trabajo se refiere a la tensión entre los procesos de nacionalización del voto y la territorialización política. La primera refiere al grado en que la competencia electoral tiende a homogeneizarse a escala nacional, generando un electorado relativamente uniforme que responde de manera semejante en los distintos distritos (Caramani 2004; Chhibber y Kollman 2004; Lipset y Rokkan 1967)). La segunda, en cambio, subraya la persistencia de particularismos territoriales, clivajes regionales y liderazgos locales, que producen patrones electorales clusterizados regionalmente y diferenciados en su distribución espacial (Calvo y Escolar 2005; Suárez Cao 2010). Ambos enfoques no deben ser vistos como mutuamente excluyentes, sino como polos de un continuo analítico que permite comprender el modo en que los sistemas políticos, como el argentino, se estructuran a través de la interacción entre las arenas, las lógicas y los intereses nacionales, provinciales y municipales.

Otra discusión conceptual, más vinculada a debates propios de la geografía electoral, está relacionada con la importancia de la contextualidad geográfica, entendida como el modo en que los comportamientos electorales se inscriben en entornos geográficos concretos que median, estructuran y reconfiguran las preferencias políticas (Agnew 1996; Scaramella 2025a). La contextualidad geográfica permite observar que los patrones de voto no son meramente una sumatoria de expresiones individuales. Por el contrario, el voto puede responder a lógicas de lugar, vinculadas a la construcción territorial de los aparatos políticos, la capacidad de distribución de recursos materiales y simbólicos por parte de los partidos en el plano local, el peso de las redes políticas y la relevancia de las instituciones de proximidad (Abreu de Azevedo 2023; Scaramella 2025b). El espacio no constituye un simple escenario pasivo donde se despliega la competencia, sino un factor activo que estructura oportunidades, incentivos y limitaciones para partidos, candidatos y electores (Abreu de Azevedo y Terrón, 2025; Gibson y Suárez Cao 2010).

En Santa Fe, la configuración de la competencia política, aparentemente de tipo bicoalicional, en realidad se ha visto marcada desde la década de 2010 por la interacción entre tres grandes fuerzas. Por un lado, el peso del peronismo, con fuertes enclaves en los departamentos del norte y

en áreas urbanas populares. Por otro, la gravitación del socialismo y de fuerzas radicales y progresistas, con epicentro en Rosario y en sectores medios urbanos, articulados en el Frente Progresista Cívico y Social. Finalmente, Propuesta Republicana (PRO), con mayor presencia en el centro y sur de la provincia (Scaramella, Contursi Reynoso y Escobar 2018; Scaramella y Contursi Reynoso 2019). La reestructuración coalicional provincial con el surgimiento de Unidos para Cambiar Santa Fe, las fallas de coordinación en el distrito y a nivel multinivel por parte del peronismo, y la irrupción de La Libertad Avanza en la arena competitiva nacional, logrando el triunfo en las elecciones presidenciales argentinas en general y en el distrito santafesino en particular, configuran un escenario donde la competencia no puede comprenderse sin atender a los efectos de múltiples escalas contextuales (Cox, 1997).

La elección de 2023 mostró la incongruencia en la coordinación estratégica multinivel entre la arena nacional y la provincial en el territorio santafesino. Con un calendario electoral desdoblado, en la arena provincial para el cargo de gobernador triunfó ampliamente la coalición Unidos para Cambiar Santa Fe, integrada principalmente por la Unión Cívica Radical, Propuesta Republicana y el Partido Socialista (este último formando parte de otra coalición en la arena nacional). Esta coalición se impuso sobre los candidatos de Juntos Avancemos, integrada por el peronismo, el kirchnerismo y el Frente Renovador. El espacio político provincial vinculado a La Libertad Avanza de Javier Milei jugó un papel irrelevante.

En contraste, en la elección presidencial, Javier Milei se impuso en la provincia de Santa Fe, desplazando a Sergio Massa de Unión por la Patria al segundo lugar y relegando a Patricia Bullrich, candidata de Juntos por el Cambio —coalición en la que se encuadraba el gobernador electo Maximiliano Pullaro— a un tercer puesto exiguo. En este sentido, la separación de los comicios entre distintas arenas competitivas redujo el arrastre de las etiquetas nacionales y, al mismo tiempo, permitió a los votantes ejercer un comportamiento diferenciado, escogiendo opciones distintas en los niveles nacional y provincial, lo que complejiza la lectura del mapa electoral (Escolar y Abal Medina 2014). La coyuntura de 2025, al incorporar la elección de Convencionales Constituyentes bajo un esquema mixto —distrito único proporcional y representación uninominal departamental—, planteó un nuevo escenario en el que se combinaron incentivos territoriales y proporcionales, otorgando un papel relevante a los liderazgos departamentales. Asimismo, el margen de maniobra derivado del desdoblamiento respecto del cronograma electoral nacional ha sido interpretado como un modo de blindaje de los oficialismos provinciales frente a coyunturas nacionales adversas (Del Cogliano y Varetto 2015; Scaramella 2025).

La contextualidad geográfica se hace visible al observar los patrones diferenciales de voto dentro de la provincia. Estos clivajes muestran que los contextos locales —niveles de urbanización,

estructura productiva, redes y tradiciones políticas locales— condicionan fuertemente el comportamiento electoral (Scaramella 2025b; Villarreal e Ipar 2023). El análisis comparado con 2025 permitirá indagar si estas regularidades persisten o si emergen reconfiguraciones vinculadas a la gestión provincial encabezada por Pullaro o al liderazgo nacional de Javier Milei (Abreu de Azevedo y Terrón 2025; Suárez Cao 2010).

En este marco, el ascenso de fuerzas nacionales disruptivas como La Libertad Avanza también incide en el escenario santafesino. Aunque su desempeño provincial fue más limitado en 2023, la proyección nacional de Milei reconfiguró las lealtades partidarias y abrió interrogantes sobre la capacidad de estas expresiones de consolidar un anclaje territorial (Astarita, Barbieri y Garibaldi 2025; Nazareno y Brusco 2023). Aquí, nuevamente, la contextualidad geográfica adquiere relevancia: mientras a nivel nacional LLA logró captar un electorado heterogéneo y difuso, en el nivel provincial su implantación fue desigual y dependiente de liderazgos locales y coyunturas específicas (Gallo y Bruculo, 2024).

El método comparativo subnacional resulta indispensable para abordar estas tensiones. A diferencia de los estudios centrados exclusivamente en el nivel nacional, este enfoque permite explorar variaciones internas dentro de un mismo país e identificar cómo factores institucionales y territoriales producen resultados divergentes (Snyder 2001; Giraudy, Moncada y Snyder 2019). En el caso de Santa Fe, la comparación entre 2023 y 2025 ofrece una oportunidad para observar cómo se reconfiguran los equilibrios entre nacionalización y territorialización, y de qué modo la coordinación de élites y votantes influye en esa relación.

Consideraciones metodológicas

El presente trabajo posee una impronta eminentemente comparativista de tipo subnacional (Giraudy, Moncada y Snyder 2019; Scaramella 2025b). En este marco, se analizan las dinámicas y configuraciones del comportamiento electoral en la provincia de Santa Fe durante las elecciones provinciales de 2023 y 2025.

Con el objetivo de comparar casos equivalentes en dos procesos distintos, fue necesario definir las categorías electorales más idóneas para el análisis. En 2023, el proceso electoral incluyó una amplia variedad de categorías provinciales y locales: el ejecutivo provincial, ambas cámaras del legislativo —senadores y diputados provinciales—, intendentes, concejales y miembros comunales. En cambio, en 2025 se trató de una elección de medio término, destinada a la designación de Convencionales Constituyentes para la reforma de la Constitución provincial, acompañada únicamente por un número reducido de comicios municipales (intendentes y renovación parcial de concejos deliberantes).

En la elección de 2025, la categoría central fue la de Convencionales Constituyentes, elegidos mediante un sistema mixto: (i) cincuenta representantes por distrito único, bajo el sistema proporcional D'Hondt, y (ii) diecinueve representantes elegidos por mayoría simple en cada uno de los departamentos, considerados como distritos uninominales. A fin de garantizar la comparabilidad, se establecieron dos categorías de referencia: (i) la elección de diputados provinciales en 2023, electos por distrito único, comparada con la de convencionales por distrito único en 2025, y (ii) la elección de senadores provinciales en 2023, electos en cada uno de los diecinueve departamentos, comparada con la de convencionales elegidos en esos mismos distritos en 2025.

Con el propósito de captar la variación espacial del voto, la unidad de análisis seleccionada fue la división en circuitos electorales de la provincia de Santa Fe, lo que permitió representar, analizar y comparar la distribución del voto en escala subprovincial. Este abordaje posibilita la realización de inferencias que abarcan desde la escala local hasta la provincial, pasando por el nivel departamental.

Bajo este esquema, se llevó a cabo una comparación global entre los resultados electorales de 2023 y 2025, tomando en cuenta aquellas variables que permitieron a las fuerzas políticas alcanzar representación o, en su defecto, un caudal significativo de votos, como en el caso de la sumatoria de sufragios blancos y nulos (voto negativo). Todos los valores relativos fueron calculados sobre el total de votos emitidos, entendido como la suma de los votos válidos de las distintas fuerzas más los votos negativos (blancos y nulos).

Para la elección de 2023, las variables electorales construidas fueron: (i) Unidos para Cambiar Santa Fe (UCSF), coalición oficialista provincial que integró a la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista, Propuesta Republicana y el Partido Demócrata Progresista; (ii) Juntos Avancemos, alianza que reunió a diversas expresiones del peronismo, kirchnerismo y el Frente Renovador (PJ); (iii) Viva la Libertad, expresión provincial asociada a Javier Milei, que posteriormente se incorporaría a La Libertad Avanza (LLA); (iv) Unite por la Libertad y la Dignidad, encabezada por Amalia Granata (VIDA); (v) Frente Amplio por la Soberanía, que nucleó fuerzas del progresismo, la centroizquierda y la izquierda (FAS); y (vi) votos negativos (NEG).

En el caso de 2025, las variables consideradas fueron: (i) Unidos para Cambiar Santa Fe (UCSF), con la misma composición que en 2023, encabezada por el gobernador Maximiliano Pullaro; (ii) la suma de las listas Más para Santa Fe, Activemos y Política Abierta para la Integridad Social, encabezadas por Juan Monteverde, Marcelo Lewandowski y Roberto Sukerman, respectivamente, que en 2023 habían concurrido unidas bajo Juntos Avancemos pero en 2025 se presentaron de manera fragmentada (PJ); (iii) La Libertad Avanza (LLA), con Nicolás Mayoraz como candidato; (iv) Somos la Vida y Libertad, liderada por Amalia Granata (VIDA); (v) Frente de la Esperanza,

encabezado por Alejandra “Locomotora” Olivera (FE); y (vi) la sumatoria de votos blancos y nulos (NEG).

Estas variables fueron aplicadas al análisis de la performance de las fuerzas políticas tanto en las candidaturas provinciales como en las departamentales. Este enfoque permite examinar el rendimiento diferencial de cada fuerza, considerando su desempeño en las arenas provincial y departamental durante las elecciones a convencionales constituyentes de 2025, en cada uno de los diecinueve departamentos de la provincia de Santa Fe (Figura 1).

Asimismo, a partir de estas variables se elaboró una aproximación a las variaciones espaciales del voto mediante representaciones cartográficas de los valores relativos en cada circuito electoral. Este recurso posibilitó analizar la implantación territorial de las principales fuerzas políticas, midiendo el peso relativo de cada una en los distintos circuitos y evaluando la existencia de escenarios políticos geográficamente contextualizados.

En suma, todas las comparaciones se realizaron de forma paralela, considerando los patrones de voto en categorías electivas correspondientes al distrito único —diputados provinciales (2023) y convencionales constituyentes por distrito único (2025)—, así como en las categorías uninominales departamentales —senadores provinciales (2023) y convencionales departamentales (2025).

Figura N° 1: División departamental de la Provincia de Santa Fe



Fuente: Instituto Geográfico Nacional (IGN).

Las preferencias electorales globales en el distrito único

Al comparar los resultados globales de las elecciones provinciales de 2023 y 2025 en las categorías electivas votadas por distrito único, no se observan cambios drásticos en los niveles de apoyo de las principales coaliciones políticas (Cuadro 1). Sin embargo, se destacan dos variaciones relevantes en términos relativos: la duplicación del nivel de apoyo a favor de La Libertad Avanza (LLA) y la caída de casi siete puntos porcentuales en la candidatura encabezada por Amalia Granata (VIDA).

Los resultados muestran modificaciones significativas en la distribución del voto entre ambos comicios. En 2023, Unidos para Cambiar Santa Fe obtuvo 573.639 votos, equivalentes al 29,88% del total emitido. En 2025 alcanzó 495.115 sufragios, que representaron el 31,55% del total. Si bien la cifra absoluta implica una disminución de 78.524 votos, el incremento de 1,66 puntos porcentuales refleja que, en un contexto de reducción general del caudal de votantes de las principales fuerzas, la coalición logró mejorar su peso relativo. Un dato ilustrativo es que el propio Maximiliano Pullaro, candidato de UCSF a gobernador en 2023, había obtenido 1.031.964 votos, equivalentes al 53,76%.

Por su parte, Juntos Avancemos —que en 2025 se presentó de manera fragmentada en tres opciones electorales— pasó de 484.161 votos en 2023 (25,22%) a 367.938 en 2025 (23,44%). Esto significó una pérdida de 116.223 sufragios y un retroceso de 1,78 puntos porcentuales. En consecuencia, la brecha con respecto a la primera fuerza, que en 2023 superaba los cuatro puntos porcentuales, prácticamente se duplicó en 2025.

Cuadro N° 1: Performance electoral provincial santafesina en distrito único (2023 y 2025)

Diputados Provinciales Distrito Único 2023	Votos		*Elección Constiyentes Distrito Único 2025*	Votos		Diferencial de votos	
	Abs.	*%*		*Abs.*	*%*	*Abs.*	*Puntos porcentuales*
Unidos para Cambiar Santa Fe	573.639	29,88	Unidos para Cambiar Santa Fe	495.115	31,55	-78.524	1,66
Juntos Avancemos	484.161	25,22	Más por Santa Fe - Activemos - PAIS	367.938	23,44	-116.223	-1,78
Viva la Libertad	132.278	6,89	La Libertad Avanza	201.005	12,81	68.727	5,92
Unite por la Libertad y la Dignidad	345.551	18,00	Somos Vida y Libertad	175.926	11,21	-169.625	-6,79
SIN CANDIDATURA			Frente de la Esperanza	79.790	5,08	79.790	5,08
Frente Amplio por la Soberanía	128.884	6,71	Frente Amplio por la Soberanía	57.894	3,69	-70.990	-3,03
SIN CANDIDATURA			Frente de Izquierda y de Trabajadores	6.299	0,40		
			Acuerdo Ciudadano	6.145	0,39		
			Confluencia Santafesina	31.235	1,99		
			Partido Moderado	4.597	0,29		
Igualdad y Participación	70.980	3,70	SIN CANDIDATURA				
Negativos	184.132	9,59	Negativos	143.521	9,14	-40.611	-0,45

Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

En contraste, La Libertad Avanza experimentó un crecimiento sustantivo: pasó de 132.278 votos (6,89%) en 2023 a 201.005 (12,81%) en 2025, lo que significó un incremento de 68.727 sufragios y una suba de 5,92 puntos porcentuales. Este aumento representó el mayor avance relativo entre las fuerzas con representación y, al mismo tiempo, un crecimiento significativo en valores absolutos.

Por el contrario, la fuerza liderada por Amalia Granata —que en 2025 adoptó el nombre Somos Vida y Libertad— sufrió una merma considerable. Pasó de 345.551 votos (18,00%) en 2023 a 175.926 (11,21%) en 2025, lo que implicó prácticamente una reducción a la mitad de su caudal electoral y un retroceso de 6,79 puntos porcentuales. En la misma dirección, el Frente Amplio por la Soberanía redujo su caudal de 128.884 votos (6,71%) en 2023 a 57.894 (3,69%) en 2025, perdiendo 70.990 sufragios y más de tres puntos porcentuales.

En cuanto al Frente de la Esperanza, esta fuerza irrumpió en la competencia política en 2025, alcanzando 79.790 votos (5,08%). De esta manera, logró una representación mínima en la elección de convencionales constituyentes.

Finalmente, los votos negativos (blancos más nulos) descendieron de 184.132 (9,59%) en 2023 a 143.521 (9,14%) en 2025, con una disminución absoluta de 40.611 sufragios y una variación porcentual prácticamente nula entre ambas elecciones.

Performance global del voto para las candidaturas departamentales

Al analizar los resultados globales de las elecciones provinciales de 2023 y 2025 en las categorías electivas elegidas distritalmente en los departamentos, la magnitud de los cambios resulta sustancialmente distinta a la observada en las categorías de distrito único (Cuadro 2). Mientras que el oficialismo provincial registró una caída cercana a los quince puntos porcentuales, y las candidaturas vinculadas al peronismo en su conjunto retrocedieron más de diez puntos, La Libertad Avanza (LLA) protagonizó un crecimiento contundente, quintuplicando su nivel de apoyo relativo y ubicándose casi a la par de la sumatoria de las tres variantes con las que se presentó el PJ.

Cuadro N° 2: Performance electoral provincial santafesina en los Departamentos (2023 y 2025)

Senadores Provinciales Distrito Único 2023	Votos		*Constiyentes Departamentales Distrito Único 2025*	Votos		Diferencial de votos	
	Abs.	*%*		*Abs.*	*%*	*Abs.*	*Puntos porcentuales*
Unidos para Cambiar Santa Fe	890.846	46,41	Unidos para Cambiar Santa Fe	497.467	31,57	-393.379	-14,83
Juntos Avancemos	623.826	32,50	Más por Santa Fe - Activemos - PAIS	351.166	22,29	-272.660	-10,21
Viva la Libertad	76.930	4,01	La Libertad Avanza	328.159	20,83	251.229	16,82
Unite por la Libertad y la Dignidad	10.678	0,56	Somos Vida y Libertad	75.552	4,80	64.874	4,24
SIN CANDIDATURA			Frente de la Esperanza	10.203	0,65	10.203	0,65
Frente Amplio por la Soberanía	5.356	0,28	Frente Amplio por la Soberanía	28.744	1,82	23.388	1,55
Frente de Izquierda y de Trabajadores	53.098	2,77	Frente de Izquierda y de Trabajadores	62.280	3,95		
SIN CANDIDATURA			Acuerdo Ciudadano	6.145	0,39		
			Confluencia Santafesina	14.398	0,91		
			Partido Moderado	9.472	0,60		
			Propuesta Federal	14.282	0,91		
			Política Obrera	4.181	0,27		
			Compromiso	1.889	0,12		
Coalición Cívica	44.009	2,29	SIN CANDIDATURA				
Primero Santa Fe	18.558	0,97					
Partido Demócrata Cristiano	3.005	0,16					
Escucharte	1.765	0,09					
Negativos	191.554	9,98	Negativos	171.672	10,90	-19.882	0,92

Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

En la competencia departamental, los resultados favorecieron a Unidos para Cambiar Santa Fe (UCSF). No obstante, esta fuerza política pasó de 890.846 votos (46,41%) en 2023 a 497.467 (31,57%) en 2025, lo que implicó una pérdida de 393.379 sufragios y una caída cercana a los quince puntos porcentuales.

En segundo lugar, las distintas expresiones del peronismo, el kirchnerismo y el Frente Renovador —que en 2023 confluyeron en Juntos Avancemos y que en 2025 se fragmentaron en tres fuerzas políticas (Más por Santa Fe, Activemos y PAIS)— registraron un comportamiento similar. En efecto, pasaron de 623.826 votos (32,50%) en 2023 a 351.166 (22,29%) en 2025, con un retroceso de 272.660 sufragios y una disminución de poco más de diez puntos porcentuales.

En sentido inverso, La Libertad Avanza fue la expresión política más favorecida entre ambas elecciones: creció de 76.930 votos (4,01%) en 2023 a 328.159 (20,83%) en 2025, sumando 251.229 sufragios y casi cuadruplicando su apoyo en términos absolutos. En valores relativos, el incremento fue aún más notable, con una suba de casi 17 puntos porcentuales, el avance más pronunciado de todas las fuerzas políticas.

Por otra parte, Somos Vida y Libertad también mejoró su desempeño, al pasar de 10.678 votos (0,56%) en 2023 a 75.552 (4,80%) en 2025, lo que representa un incremento de 64.874 votos y

algo más de cuatro puntos porcentuales. El Frente de la Esperanza irrumpió en 2025 con 10.203 sufragios (0,65%), mientras que el Frente Amplio por la Soberanía pasó de 5.356 votos (0,28%) en 2023 a 28.744 (1,82%) en 2025, ganando 23.388 votos y casi un punto y medio porcentuales.

En cuanto a los votos negativos, descendieron en valores absolutos de 191.554 (9,98%) a 171.672 (10,90%). Esta reducción de 19.882 sufragios se tradujo, sin embargo, en un aumento porcentual cercano a un punto, debido a la menor cantidad total de votos emitidos.

Comparación de las performances globales del voto distrital y departamental

La comparación evidencia que el comportamiento electoral difiere según la estructura de distrito considerada. En tal sentido, esto se constituye como uno de los indicadores de los procesos de territorialización política.

En el distrito único, Unidos para Cambiar Santa Fe y Juntos Avancemos (2023) —junto con la sumatoria de Más por Santa Fe, Activemos y PAIS en 2025— logran mantener o incluso mejorar su porcentaje relativo a pesar de registrar caídas en valores absolutos. En cambio, en el ámbito departamental ambas fuerzas sufren retrocesos significativos, con pérdidas superiores a los diez puntos porcentuales (Cuadros 1 y 2).

El crecimiento de La Libertad Avanza se mantuvo constante en ambos diseños distritales, aunque con distinta magnitud: cerca de seis puntos porcentuales en el distrito único frente a casi diecisiete puntos en el ámbito departamental. Este contraste sugiere una fuerte capacidad de penetración territorial de la fuerza libertaria en la competencia local.

Por su parte, la expresión encabezada por Amalia Granata, Somos Vida y Libertad, mostró un patrón divergente: registró una caída de casi siete puntos porcentuales en el distrito único, pero un crecimiento superior a cuatro puntos en el ámbito departamental. Esto indica que, si bien su nivel de apoyo general disminuyó, la fuerza logró ampliar su capilaridad en escenarios sub provinciales.

El Frente de la Esperanza (FE) y el Frente Amplio por la Soberanía (FAS) tuvieron en 2025 un peso relativo exiguo. No obstante, mientras el FAS retrocedió en el distrito único, obtuvo una leve ganancia en la competencia departamental, lo que refleja posibles diferencias en las estrategias de implantación territorial.

Finalmente, en relación con los votos negativos, ambos niveles muestran descensos en valores absolutos. Sin embargo, en términos relativos las tendencias difieren: en el distrito único se observa una disminución porcentual, mientras que en el nivel departamental se registra un leve incremento.

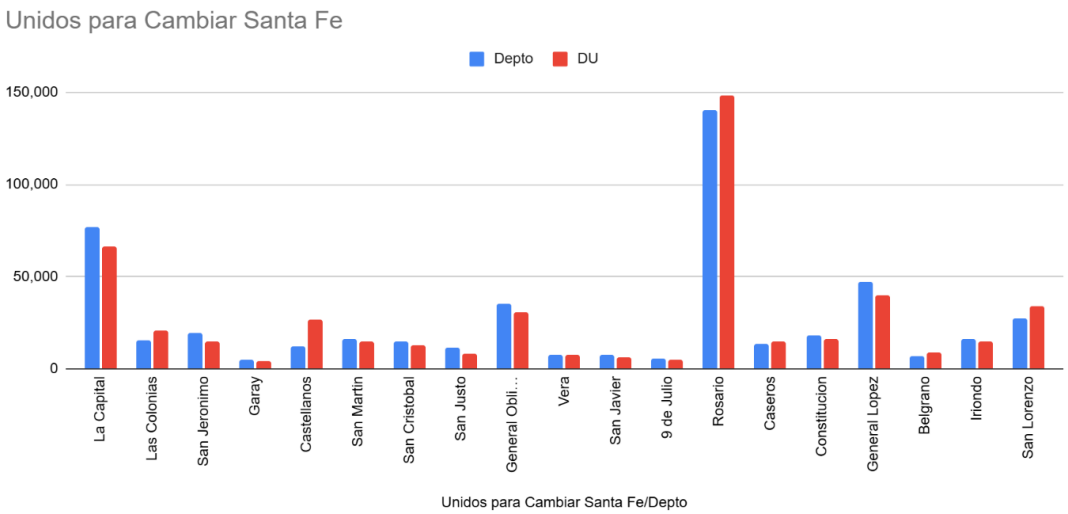
Los desempeños electorales subprovinciales para las candidaturas por distrito único y departamentales en 2025

A continuación, se presenta una comparación de la performance electoral de las principales candidaturas a convencionales constituyentes en la provincia de Santa Fe durante 2025, considerando tanto las listas por distrito único como las departamentales. El propósito es identificar los rasgos que asumió la competencia política en las cinco expresiones partidarias más relevantes y determinar si estas optimizaron su capacidad competitiva en la arena provincial o si, por el contrario, su fortaleza se expresó con mayor contundencia en el nivel departamental.

En lo que respecta a las candidaturas de Unidos para Cambiar Santa Fe (UCSF), y tomando como referencia los guarismos en valores absolutos, puede afirmarse que las diferencias entre el total de votos obtenidos a nivel departamental y los alcanzados en el distrito único no son estadísticamente significativas (Figura 2). Sin embargo, en la mayoría de los departamentos se observó un mejor desempeño de las candidaturas locales en comparación con las provinciales. De manera inversa, en Rosario, San Lorenzo, Las Colonias y Castellanos se registraron resultados más favorables para la lista provincial, en la que figuraba el gobernador Maximiliano Pullaro, candidato oriundo del departamento Rosario.

Por otra parte, al realizar el mismo análisis en términos relativos, se advierte que en la mayoría de los departamentos las candidaturas departamentales alcanzaron porcentajes considerablemente superiores a los obtenidos por la lista provincial (Figura 3). En aquellos distritos donde la candidatura provincial se impuso sobre la departamental —con excepción de Rosario— la diferencia registrada fue mínima, lo que confirma la mayor gravitación de las candidaturas locales en la competencia departamental.

Figura N° 2: Comparación de la performance electoral de UCSF entre las candidaturas por distrito único y departamentales en valores absolutos (2023 y 2025)

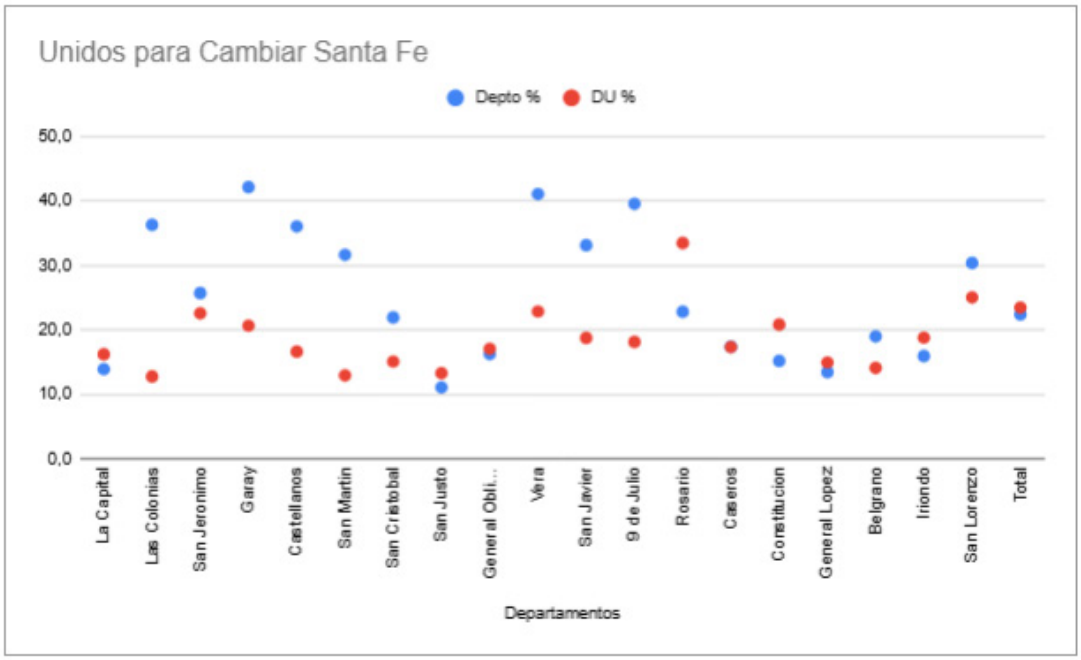


Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

Respecto de las variantes de origen peronista (PJ), al igual que en el caso de UCSF, puede señalarse que, a nivel subprovincial, las candidaturas departamentales lograron mejores desempeños que la lista de distrito único en la mayoría de los departamentos, al considerar los valores absolutos (Figura 4). Sin embargo, en los dos departamentos más poblados de la provincia esta relación se invirtió, destacándose particularmente Rosario, donde la diferencia a favor de las candidaturas de distrito único superó ampliamente a las departamentales. Cabe remarcar que las tres listas con las que compitieron las variantes de origen peronista y kirchnerista en el distrito único estaban encabezadas por candidatos rosarinos.

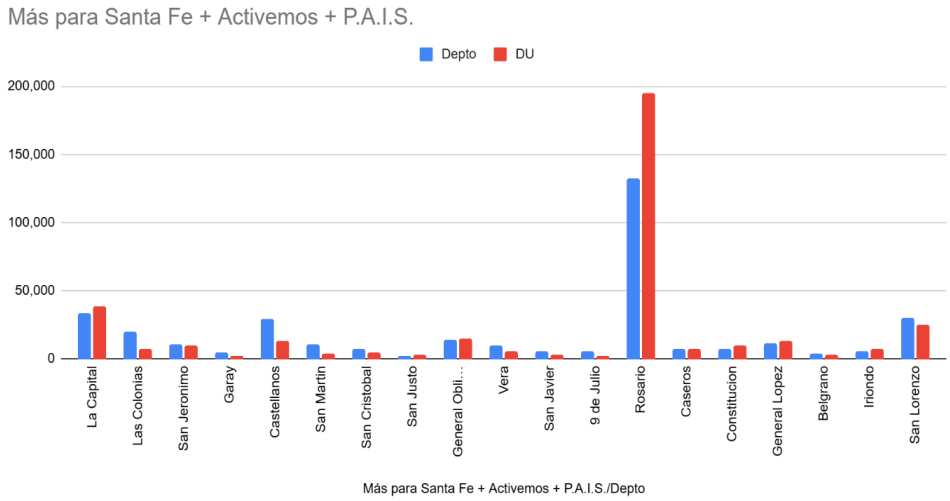
En términos relativos, las diferencias a favor de las candidaturas departamentales resultaron holgadamente superiores a las obtenidas por las candidaturas de distrito único en la mayoría de los departamentos (Figura 5). En cambio, en aquellos donde la lista provincial superó a la departamental, la ventaja fue mínima, salvo en Rosario y Constitución, donde las diferencias fueron algo más amplias.

Figura N° 3: Comparación de la performance electoral de UCSF entre las candidaturas por distrito único y departamentales en valores relativos (2023 y 2025)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

Figura N° 4: Comparación de la performance electoral de PJ entre las candidaturas por distrito único y departamentales en valores absolutos (2023 y 2025)



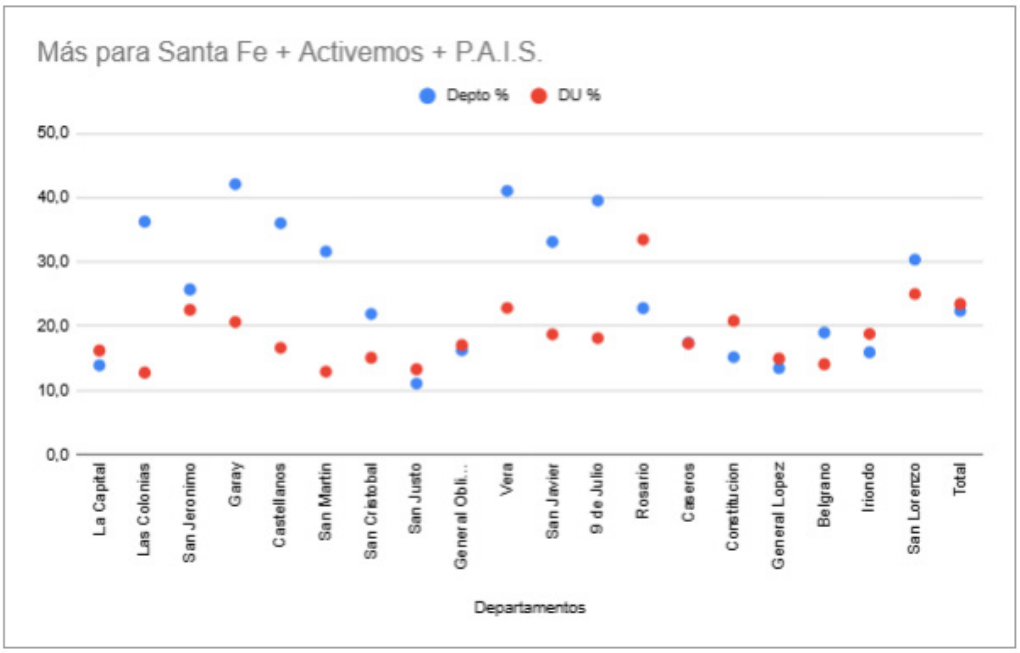
Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

Considerando los patrones diferenciales que presentó La Libertad Avanza (LLA), un rasgo distintivo es que, en valores absolutos, las candidaturas departamentales superaron ampliamente a la lista provincial. El diferencial más significativo se registró en Rosario, aunque también se observaron casos notorios, aunque menos extremos, en los departamentos La Capital, Castellanos, San Lorenzo y Belgrano (Figura 6).

Si se analizan los guarismos en términos relativos, el patrón es aún más claro: salvo en el departamento Garay, donde se verificó una escasa ventaja a favor de la candidatura provincial, y en San Martín, donde LLA no presentó candidato departamental, en el resto de la provincia las candidaturas locales obtuvieron un desempeño superior al de la lista provincial (Figura 7).

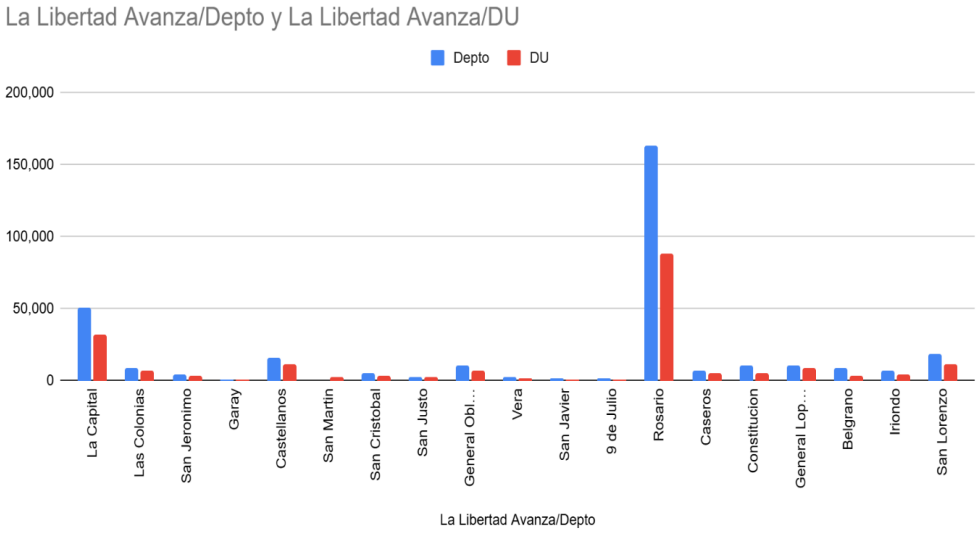
En cuanto a los patrones que exhibió LLA, excede los objetivos de este trabajo indagar si las diferencias observadas se explican por las dificultades propias de una fuerza política emergente para consolidar una candidatura de alcance provincial o, por el contrario, si se deben a mecanismos causales que refuercen el mejor desempeño de sus postulantes en el nivel departamental.

Figura N° 5: Comparación de la performance electoral de PJ entre las candidaturas por distrito único y departamentales en valores relativos (2023 y 2025)



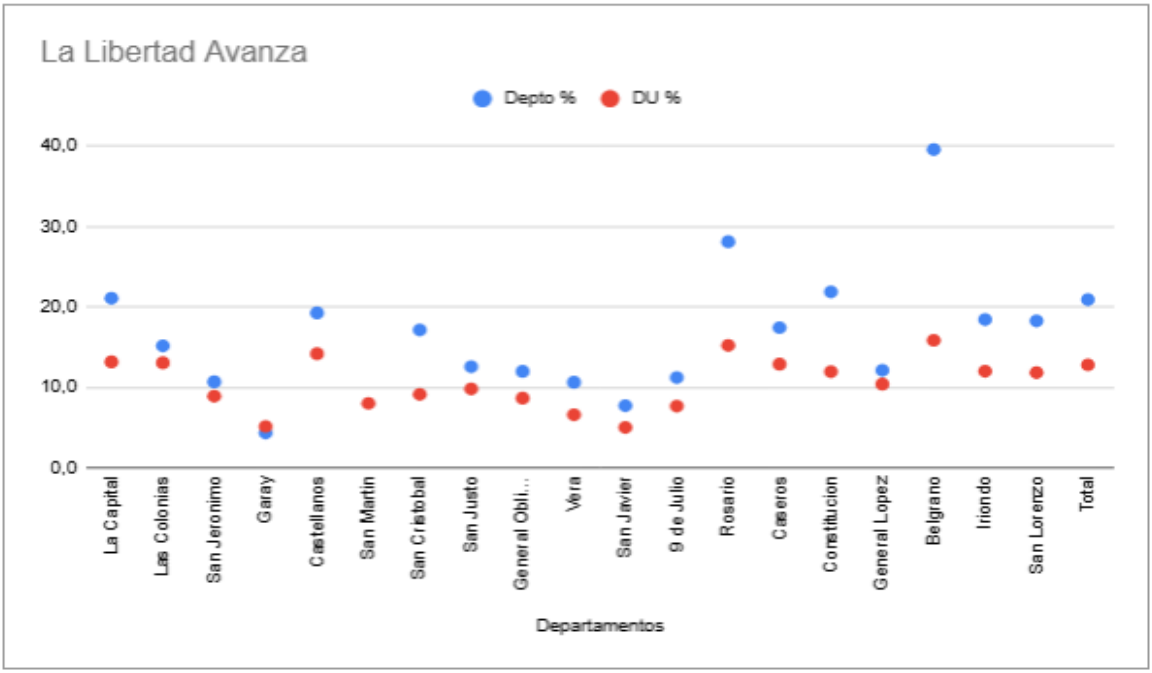
Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

Figura N° 6: Comparación de la performance electoral de LLA entre las candidaturas por distrito único y departamentales en valores absolutos (2023 y 2025)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

Figura N° 7: Comparación de la performance electoral de LLA entre las candidaturas por distrito único y departamentales en valores relativos (2023 y 2025)

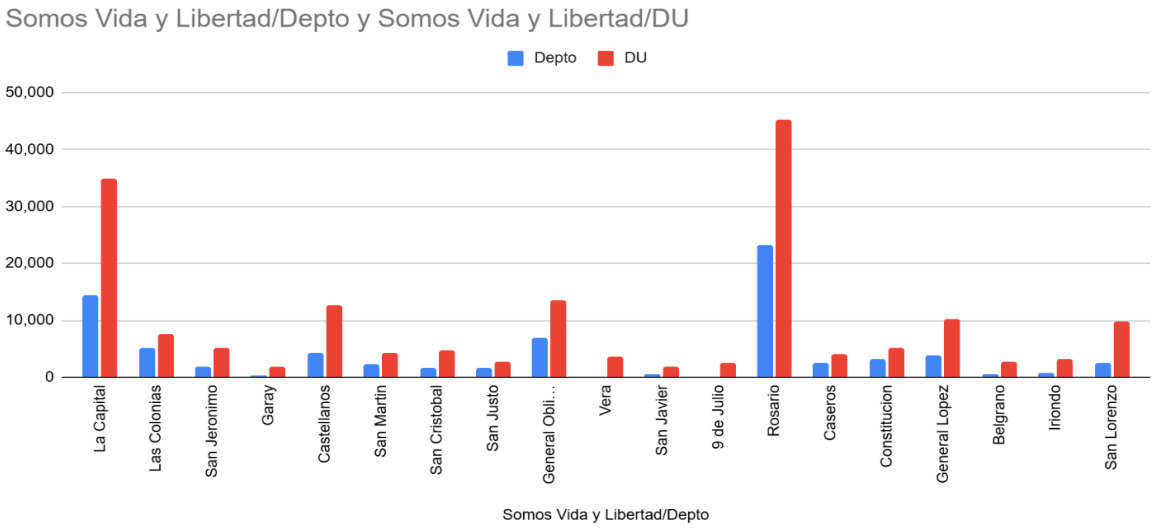


Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

En el caso de Somos Vida y Libertad (VIDA), la lista provincial encabezada por Amalia Granata obtuvo un mejor desempeño, tanto en valores absolutos como relativos, en todos los departamentos de Santa Fe en comparación con las candidaturas departamentales (Figuras 8 y 9). Este resultado se explica, por un lado, por el mérito personal de Granata para sostener la estructura partidaria y mantener su visibilidad en toda la provincia; y, por otro, refleja las dificultades de su liderazgo para construir una organización política sólida a nivel subprovincial. Ejemplo de ello es la ausencia de candidaturas departamentales en Vera y 9 de Julio, así como la presencia de postulaciones cuasi testimoniales en Garay, San Javier, Belgrano e Iriondo, donde el caudal de votos fue mínimo. No obstante, a nivel provincial, en departamentos como General Obligado, Las Colonias y Constitución, la fuerza alcanzó resultados más que aceptables. La conjunción de los votos positivos en todos los distritos, y en particular el desempeño en Rosario, La Capital, General Obligado y Castellanos, permitió al partido acceder a las siete bancas en juego.

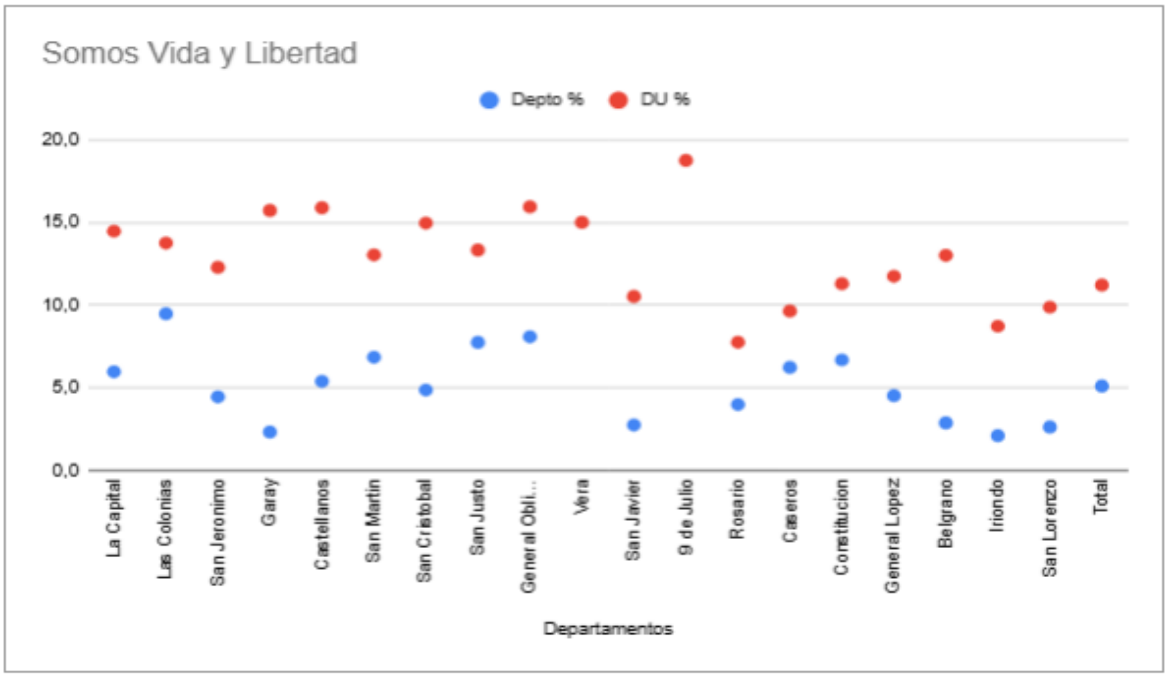
Por último, la candidatura encabezada por Alejandra "Locomotora" Oliveras (FE), al contar con representación departamental únicamente en dos distritos, ofrece limitaciones para establecer un análisis comparativo entre la lista provincial y las departamentales. Esta restricción se vincula a la carencia de una estructura territorial consistente que respaldara su postulación en la provincia de Santa Fe.

Figura N° 8: Comparación de la performance electoral de VIDA entre las candidaturas por distrito único y departamentales en valores absolutos (2023 y 2025)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

Figura N° 9: Comparación de la performance electoral de VIDA entre las candidaturas por distrito único y departamentales en valores relativos (2023 y 2025)



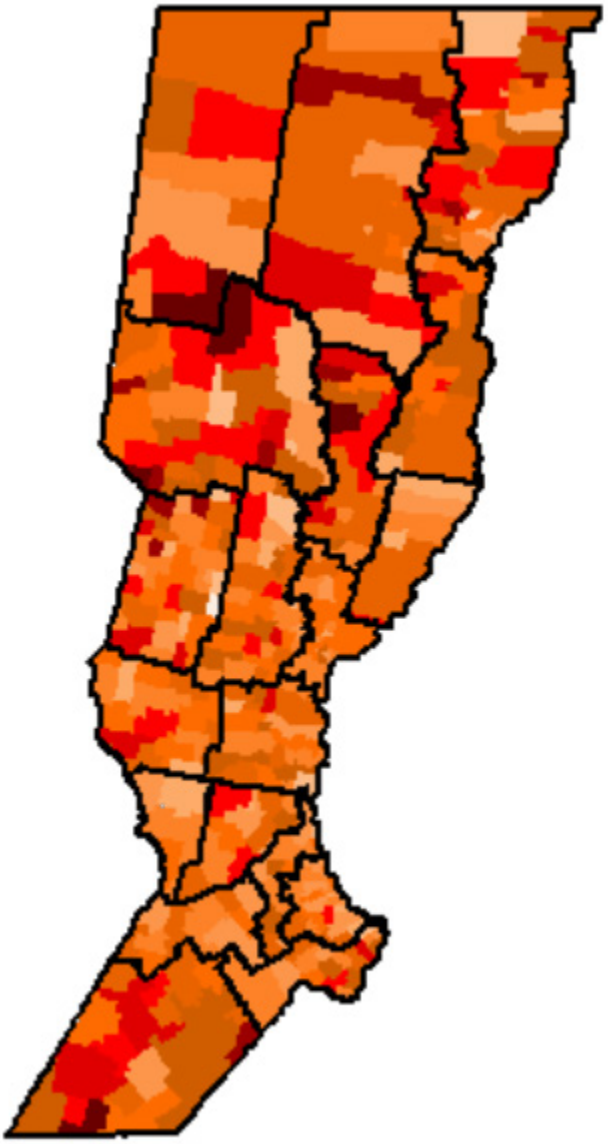
Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

Patrones locales para las candidaturas por distrito único

El análisis de las elecciones legislativas provinciales bajo el esquema de distrito único en Santa Fe revela, en el bienio 2023–2025, patrones espaciales diferenciados que responden tanto a efectos contextuales de tipo geográficos consolidados como a reconfiguraciones recientes en el mapa electoral. La cartografía por circuito electoral permite observar con un alto nivel de detalle la distribución geográfica de las principales fuerzas políticas y de los votos negativos (Figura 10).

En el caso de Unidos para Cambiar Santa Fe (UCSF), en 2023 se consolidó como la fuerza con mayor homogeneidad territorial en el sur y el centro de la provincia. Los valores porcentuales superaron el 50% en el eje metropolitano Rosario–San Lorenzo–Villa Gobernador Gálvez, en el corredor agroindustrial del departamento San Lorenzo, en gran parte de Iriondo y Belgrano, y en áreas de alta productividad agrícola del centro-sur de Castellanos y Las Colonias. Estos territorios exhibieron porcentajes consistentemente elevados, reflejando una base electoral tanto urbana como rural-agraria intermedia, vinculada principalmente con sectores socioeconómicos medios y altos.

Figura N° 10: Performance espacial del voto en categorías electivas de distrito único (2023 y 2025)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

En 2025, si bien UCSF mantuvo un núcleo competitivo en el corredor Rosario–San Lorenzo–Iriondo, la fuerza experimentó retrocesos relativos. En las áreas metropolitanas, los porcentajes descendieron al rango del 30–40% en circuitos periféricos de Rosario y Santa Fe capital, lo que

evidencia un corrimiento parcial hacia nuevas alternativas —en particular La Libertad Avanza— y un leve repunte peronista en determinados enclaves urbanos, especialmente en Rosario. Los picos de más del 50% se redujeron a un conjunto más acotado de circuitos, mayormente urbanos y asociados a sectores socioeconómicos medios-altos.

Por el lado de las variantes vinculadas al peronismo, en 2023 el PJ mostró un patrón de concentración en el norte provincial (departamentos 9 de Julio, Vera y General Obligado), donde en algunos circuitos superó el 45% y alcanzó picos cercanos al 50%. En el centro-oeste y en parte de la capital provincial registró valores intermedios (25–35%), especialmente en áreas populares y de periferia urbana.

En 2025, su desempeño evidenció un retroceso en el alcance territorial, manteniendo porcentajes elevados solo en los núcleos del norte y perdiendo competitividad en Rosario y Santa Fe capital. En estas últimas ciudades, el apoyo descendió a un piso del 20–30%, cediendo espacio a La Libertad Avanza (LLA) y UCSF en zonas que antes eran disputadas. Cabe señalar que en las elecciones de 2023 la lista de diputados provinciales había sido encabezada por el entonces gobernador peronista Omar Perotti, oriundo de Rafaela (departamento Castellanos), lo que podría explicar parcialmente la merma en esa región. En contraste, el PJ incrementó su peso en Rosario, en parte porque los tres candidatos peronistas al distrito único provenían de esa ciudad.

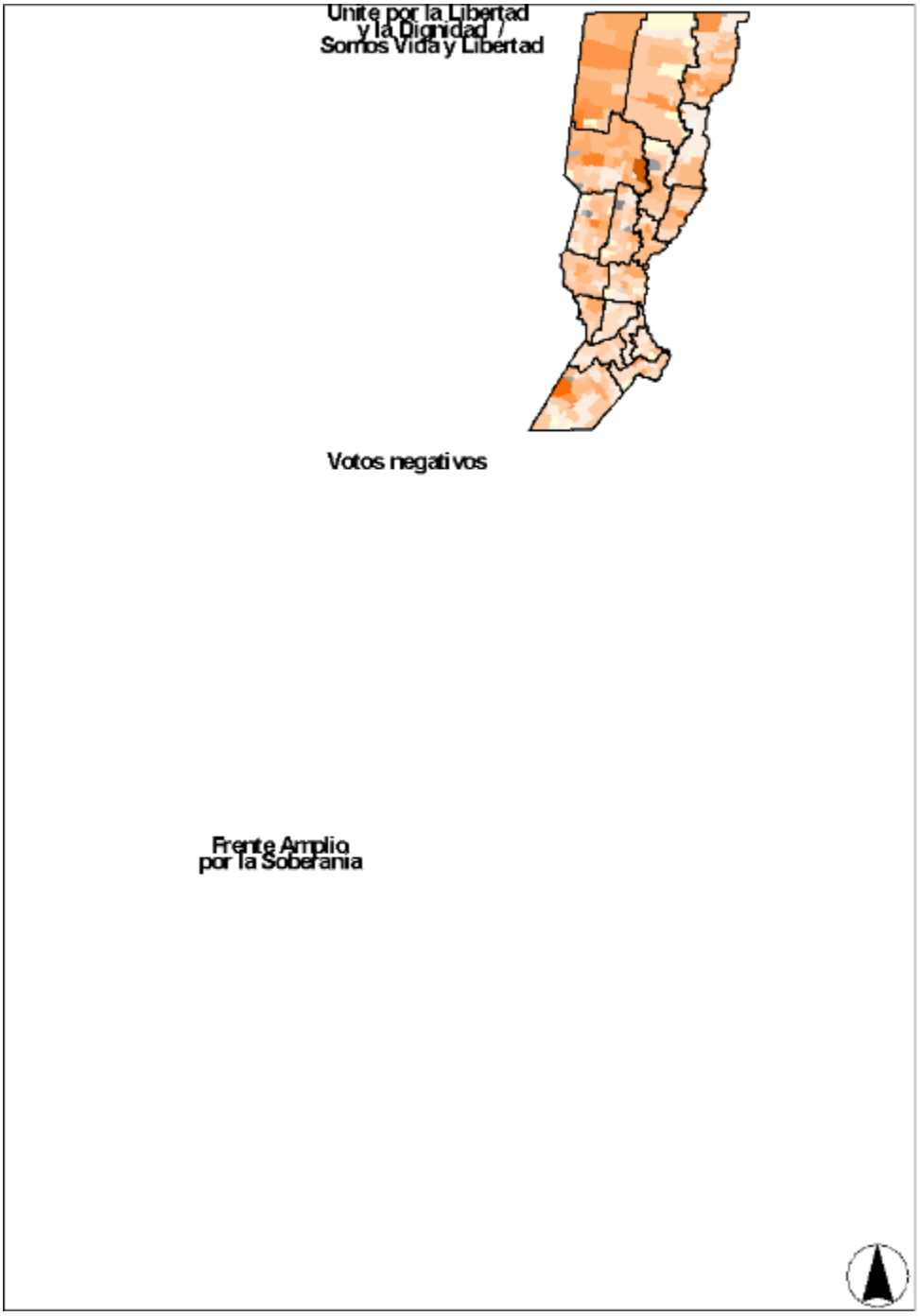
En cuanto a la irrupción de LLA en la arena provincial en 2023, a pesar de su carácter incipiente, logró visibilidad en circuitos periféricos de Rosario y Santa Fe capital, así como en algunas localidades intermedias del sur y centro provincial, aunque en general no superó el 7% en el resto de la provincia. En 2025, su avance fue notorio: alcanzó entre 20 y 25% en múltiples circuitos, con picos en algunas franjas periféricas urbanas. Este patrón refleja un proceso de expansión desde las periferias hacia sectores urbanos más centrales.

En relación con las candidaturas de Amalia Granata (VIDA), se observa una disminución de apoyos en la mayor parte del territorio provincial, con escasas excepciones que muestran crecimientos puntuales entre ambas elecciones (Figura 11).

Por otro lado, en 2023 los votos blancos y nulos se distribuyeron espacialmente de manera relativamente homogénea, con concentraciones superiores al 12% en áreas rurales dispersas y en circuitos de baja densidad poblacional. En 2025, se registró una disminución en el promedio general, aunque persisten focos elevados en localidades pequeñas y zonas rurales del norte y el oeste provincial.

En cuanto a las candidaturas menores, el Frente Amplio por la Soberanía (FAS) en 2023 obtuvo sus mejores desempeños relativos en el sur de la provincia, especialmente en Rosario. En cambio, el Frente de la Esperanza (FE) en 2025 alcanzó guarismos más significativos en los departamentos del centro hacia el norte provincial.

Figura N° 11: Performance espacial del voto en categorías electivas de distrito único (2023 y 2025)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

Patrones locales del voto de las candidaturas departamentales

Con respecto a las candidaturas departamentales, los patrones se modifican sustancialmente debido a la lógica territorial de la competencia y a la estructura de representación.

En primer lugar, al analizar la performance de Unidos para Cambiar Santa Fe en 2023, se observa un dominio en los departamentos del sur y centro, con porcentajes que superan el 55% en Rosario, San Lorenzo, Iriondo, Belgrano y en parte de Castellanos y Las Colonias. En el norte, en cambio, el control es más heterogéneo, con guarismos que descienden al rango del 20–30%.

En 2025, la fuerza mantuvo el predominio en los departamentos del sur, aunque con menor homogeneidad interna. En varios circuitos urbanos y periurbanos sus porcentajes se redujeron al 35–40%, coincidiendo con el avance de La Libertad Avanza (LLA) y, en menor medida, del peronismo en áreas periféricas (Figura 12).

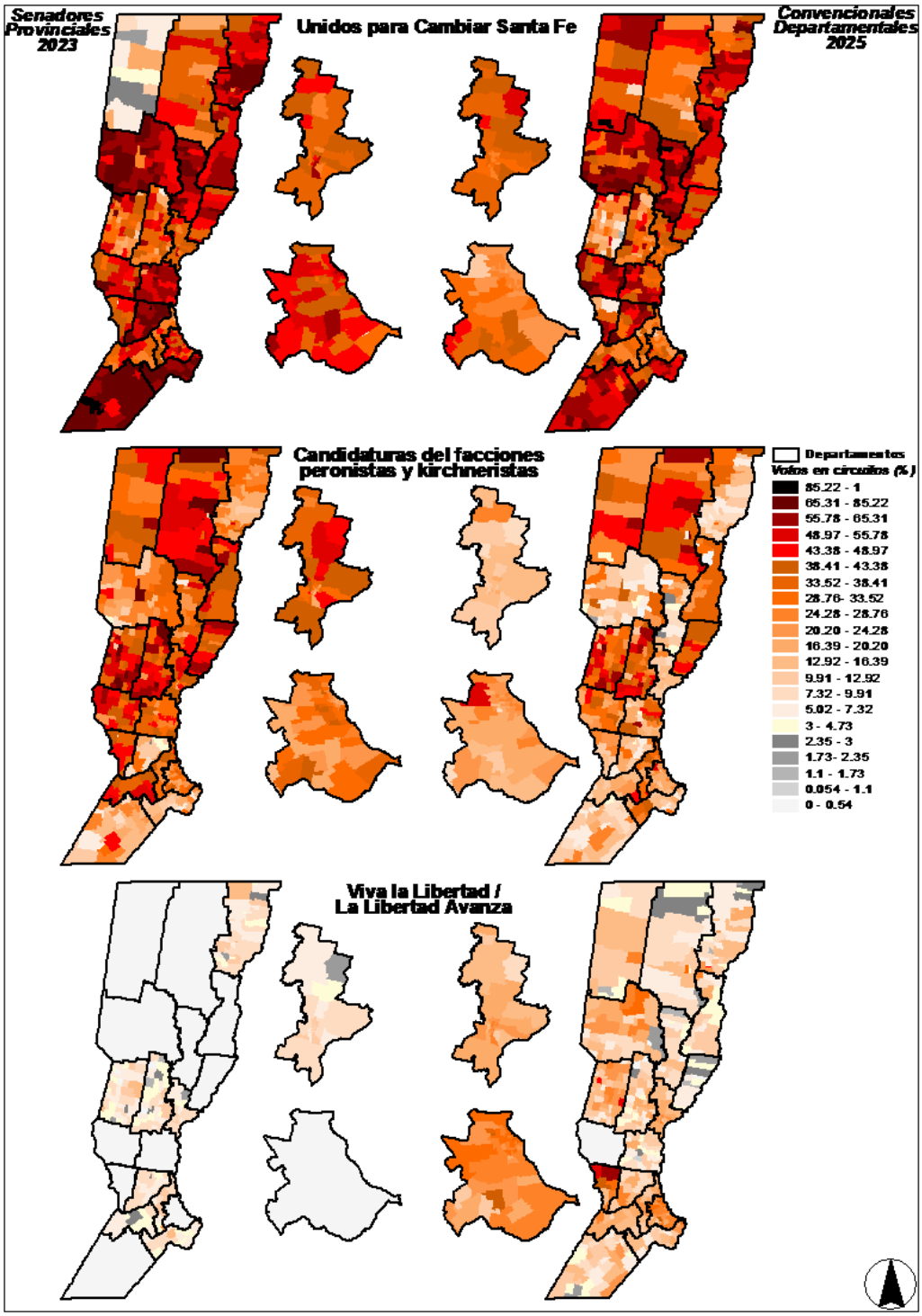
Un caso particular que ilustra cómo las variaciones en el voto pueden explicarse por la forma en que las élites políticas se coordinan a nivel subprovincial es el del departamento 9 de Julio, con la trayectoria del senador provincial Joaquín Gramajo. Este dirigente representó a su departamento en los períodos 1991–2007 y 2011–2019, siempre bajo distintas coaliciones de origen peronista. En 2023 asumió como senador, postulado por VIDA, y en 2025 se presentó como candidato a convencional departamental por UCSF. Este itinerario contribuye a explicar, al menos en parte, la variación registrada en el voto entre ambas elecciones.

En segundo lugar, el PJ, en 2023, alcanzó altos porcentajes en los departamentos del norte —superiores al 45%— y mantuvo competitividad en algunos distritos urbanos del centro. En 2025, conservó bastiones en Vera, 9 de Julio y General Obligado, pero retrocedió en el resto, especialmente en Rosario y Santa Fe, donde la competencia tripartita redujo sus márgenes.

Por su parte, LLA tuvo en 2023 un peso departamental limitado y fragmentado. Sin embargo, en 2025 emergió como actor decisivo en los departamentos metropolitanos de Rosario y La Capital, así como en algunos del sur, como Constitución, Caseros y Belgrano. Cabe destacar un cambio estructural en la implantación territorial del voto libertario: mientras que en 2023 no presentó candidaturas departamentales, en 2025 lo hizo en casi toda la provincia.

En el caso particular del departamento Belgrano, LLA presentó como candidato a Javier Meyer, intendente de Las Rosas, la ciudad más grande de dicho departamento. Meyer obtuvo 8.635 votos, superando a Pablo Verdecchia, candidato a convencional departamental por UCSF y actual senador provincial. Otro dato llamativo de Belgrano fue la abrupta caída del PJ: en 2023 había obtenido el segundo lugar en la elección a senadores con 11.364 votos (41,39%), mientras en 2025, sumando las variantes que lo representaban, apenas alcanzó 4.140 sufragios (10,43%).

Figura N° 12: Performance espacial del voto en categorías electivas departamentales (2023 y 2025)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

En cuanto al voto negativo, la distribución espacial en el nivel departamental resultó más heterogénea que en el distrito único, con focos altos en departamentos de menor densidad poblacional. Por otro lado, tanto FAS en 2023 como el FE en 2025 mostraron un patrón fragmentado y con escaso peso electoral, lo cual se relaciona directamente con su limitada capacidad de construcción de una estructura partidaria territorial, que les impidió presentar candidaturas en gran parte de la provincia (Figura 13).

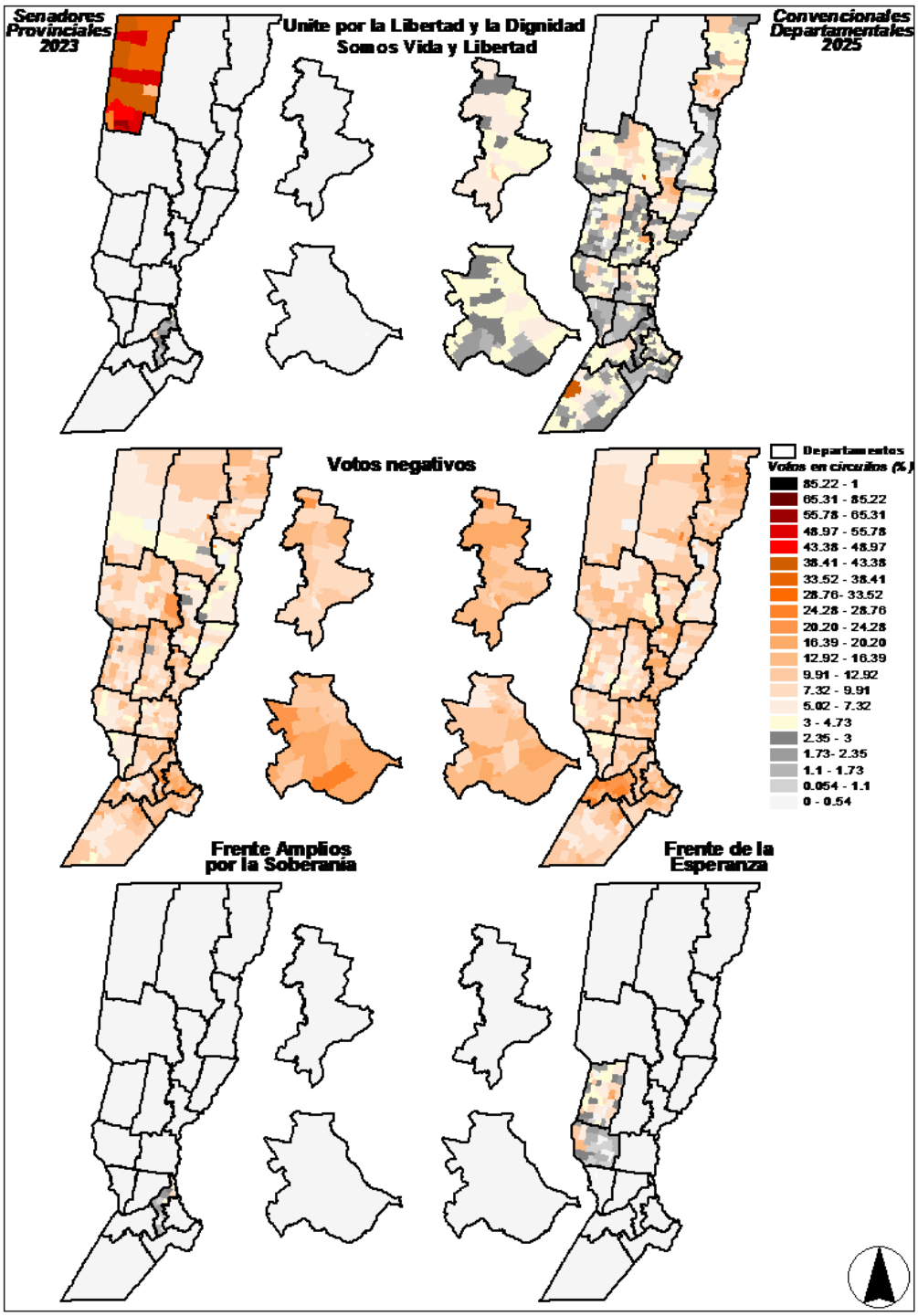
Finalmente, en el caso VIDA se observa una ampliación del aparato territorial entre 2023 y 2025. Mientras que en 2023 sólo presentó candidatos a senadores provinciales en dos departamentos, en 2025 lo hizo en diecisiete. Sin embargo, sus resultados oscilaron entre moderadamente bajos y muy bajos. La excepción se produjo en 2023 en el departamento 9 de Julio, en el noroeste provincial, donde su candidato alcanzó un nivel de apoyo considerable, aunque se trató de un liderazgo previamente construido por fuera de la fuerza, que luego se apartó de ella. En 2025 se registraron apoyos moderados en circuitos con perfil rural, particularmente en General Obligado, en el noreste provincial; en Castellanos, San Cristóbal y Las Colonias, en el centro; y en General López, en el sureste de la provincia.

Consideraciones finales

El análisis comparado de las elecciones provinciales de Santa Fe en 2023 y 2025 permite comprender cómo interactúan las distintas arenas competitivas de la política en un contexto federal y cómo se reconfiguran las dinámicas de competencia en función de los incentivos institucionales y las coyunturas políticas. La principal constatación es que el escenario santafesino sigue siendo un espacio donde conviven tendencias de nacionalización del voto con fuertes procesos de territorialización, lo que genera un mapa político cambiante, complejo y con múltiples lecturas posibles.

El oficialismo provincial, Unidos para Cambiar Santa Fe, logró sostener su primacía, aunque con un retroceso evidente en el nivel departamental. Ello muestra que la fortaleza alcanzada en la arena ejecutiva no siempre puede trasladarse de manera lineal hacia otras categorías electivas. El liderazgo de Maximiliano Pullaro, consolidado en 2023, enfrentó en 2025 un escenario más difícil, en el que las candidaturas departamentales exhibieron debilidades y una menor capacidad de arrastre. No obstante, la performance de su coalición sólo puede explicarse a partir de las lógicas territoriales provinciales, ya que en la arena nacional no existe ninguna estructura política que la incluya.

Figura N° 13: Performance espacial del voto en categorías electivas departamentales (2023 y 2025)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (2025).

El peronismo, por su parte, mostró grandes dificultades para capitalizar su rol opositor frente a los oficialismos nacional y provincial. Su fragmentación en 2025 y la pérdida de votos en términos absolutos y relativos lo relegaron a un segundo plano, sostenido apenas en algunos enclaves de competitividad.

El dato más novedoso fue el crecimiento de La Libertad Avanza, a pesar de haber obtenido el tercer lugar en la competencia electoral. Con un desempeño marginal en 2023, la fuerza libertaria logró en 2025 una expansión considerable, duplicando su caudal electoral en la competencia provincial y hasta quintuplicando sus guarismos en la escala subprovincial. Su crecimiento fue más marcado en la competencia departamental, donde penetró en áreas urbanas y periurbanas estratégicas. No obstante, esta expansión no fue homogénea: mientras que en Rosario, La Capital y ciertos corredores del sur se consolidó como actor relevante, en muchas zonas rurales su implantación continuó siendo débil. Este comportamiento desigual muestra que la construcción territorial de su aparato partidario —impulsada desde la Casa Rosada— requiere anclajes locales para ampliarse y demanda un proceso de consolidación a mediano plazo.

En contraste, la trayectoria de Amalia Granata y su espacio político evidenció un retroceso en el distrito único, aunque con cierta capacidad de extender candidaturas en el nivel departamental. El fenómeno refleja las dificultades de los liderazgos personalistas para consolidar una estructura territorial robusta, así como la dependencia de figuras mediáticas frente a coyunturas electorales cambiantes.

Más allá de los desempeños particulares de cada fuerza, los resultados ratifican el papel central de las instituciones provinciales. La boleta única en papel, el desdoblamiento del calendario y el sistema mixto aplicado en 2025 para la elección de convencionales refuerzan la autonomía de la agenda electoral santafesina y complejizan la coordinación entre niveles. Estos factores no solo amplían los márgenes de maniobra para las élites políticas, sino que también ofrecen a los votantes la posibilidad de ejercer un comportamiento diferenciado entre arenas nacionales, provinciales y departamentales.

En lo que respecta a los patrones espaciales del voto, se mantienen clivajes estructurales: el norte con mayor competitividad peronista, el sur y los corredores agroindustriales vinculados a UCSF, y las grandes ciudades como escenarios de competencia abierta, ahora con la irrupción libertaria como factor disruptivo. Estos patrones, lejos de ser estáticos, reflejan transformaciones que responden tanto a comportamientos históricos como a los nuevos contextos generados por la aparición de actores competitivos emergentes.

En síntesis, la comparación entre 2023 y 2025 permite extraer tres conclusiones centrales. Primero, que la territorialización continúa siendo clave para comprender la política santafesina.

Segundo, que la nacionalización incide de manera fragmentada, siempre mediada por contextos locales. Y tercero, que las instituciones provinciales y la contextualidad geográfica actúan como filtros decisivos que condicionan tanto a las élites como a los votantes. El caso santafesino, en este sentido, confirma la relevancia de los enfoques comparativos y subnacionales para entender las transformaciones de la política en la Argentina contemporánea.

Bibliografía

Calvo, Ernesto, y Marcelo Escolar. La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral. Prometeo, 2005.

Caramani, Daniele. *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge University Press, 2004.

Chhibber, Pradeep, y Ken Kollman. *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton University Press, 2004.

Cox, Gary W. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press, 1997.

Escolar, Marcelo, y Juan Manuel Abal Medina (h). *Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*. Prometeo, 2014.

Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada, y Richard Snyder. *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge University Press, 2019.

Lipset, Seymour Martin, y Stein Rokkan. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Free Press, 1967.

Capítulos de libro

Scaramella, Christian, y Adrián Contursi Reynoso. "Segmentación estratégica multinivel: el caso de Santa Fe en las elecciones 2017." En *Los Procesos Electorales en perspectiva multinivel: Gobernanza electoral y comportamiento político*, editado por Gastón Mutti y Anibal Torres. UNR Editora, 2019.

Scaramella, Christian, Adrián Contursi Reynoso, y Silvia Escobar. "Realineamiento partidario entre las elecciones primarias y generales de Santa Fe desde 2007 a 2015." En *Los procesos electorales en perspectiva comparada. Desafíos y estrategias de administración y justicia electoral*, editado por Gastón Mutti y Anibal Torres. UNR Editora, 2018.

Artículos de revista

Abreu de Azevedo, Daniel. "A necessidade da geografia eleitoral: as possibilidades do campo." Geousp - Espaço e Tempo, 27 (2023). https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2023.204649.pt

Abreu de Azevedo, Daniel, y Sonia Terrón. "Eleições municipais de 2024 no brasil: o que podemos entender do voto de escala?". 2025. GEOgraphia 27 (58). https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2025.v27i58.a66948

Agnew, John. “Mapping politics: How context counts in electoral geography.” Political Geography, 15 (1996): 129-146. https://doi.org/10.1016/0962-6298(96)00002-3
Astarita, Martín, Daniela Barbieri, y Pablo Garibaldi. “Las bases sociales de los partidos políticos en las elecciones presidenciales de 2023 en Argentina.” POSTData 30 (2025): 11–52.
Del Cogliano, Natalia, y Carlos Varetto. “Las elecciones subnacionales de 2015 en Argentina: estabilidad con cambio.” Revista Uruguaya de Ciencia Política 25 (2015): 13–44.
Gallo, Ariadna, y Celia Romina Bruculo. “Un inesperado PASO a la derecha. Análisis de la influencia de las reglas electorales en el triunfo de la extrema derecha libertaria en la Argentina 2023.” *Revista Argentina de Ciencia Política* 34 (2024): 198–229.
Gibson, Edward, y Julieta Suárez Cao. “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: *Theory and an Empirical Application to Argentina.” Comparative Politics* 43 (2010): 21–39.
Nazareno, Marcelo, y Valeria Brusco. “Derecha radical y subjetividad política en la Argentina. Qué hay detrás del voto a Javier Milei.” *POSTData* 28 (2023.): 227–251.
Scaramella, Christian. “Todo en todas partes al mismo tiempo: segmentación estratégica del voto subnacional en Argentina en 2023, más allá de Milei.” Espaço & Geografia 28 (2025a). https://doi.org/10.26512/2236-56562025e57961
———. “La territorialización política y las Fuerzas del Cielo: reconfiguración electoral en Argentina en 2023.” *Punto Sur* 12 (2025b): 240–259. https://doi.org/10.34096/ps.n12.14849
Seminara, Paola. “Entre urnas y territorios: matices electorales entre lo nacional y lo provincial.” *Cuadernos De Coyuntura*, Sección Perspectiva 9 (2024): 1-17.
Snyder, Richard. “Scaling Down: The Subnational Comparative Method.” *Studies in Comparative International Development* 36 (2001): 93–110.
Suárez Cao, Julieta. “Nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina: una aproximación conceptual y metodológica.” *Revista de Ciencia Política* 30 (2010): 545–74.
Villarreal, Pablo, y Ezequiel Ipar. “Las formas de la anti-política y sus causas en la coyuntura argentina pospandemia.” Revista Argentina de Ciencia Política 30 (2023): 81–108.

Recursos en línea y documentos oficiales

Instituto Geográfico Nacional. República Argentina.
Tribunal electoral de la Provincia de Santa Fe, 2025. https://www.santafe.gov.ar/tribunalelectoral/

NACIÓN VS. PROVINCIA DE CÓRDOBA: UN ANÁLISIS DE LAS (DES)ARMONÍAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Paola Seminara
UNC - Dpto. Geografía- FFyH
E-mail: paola.seminara@unc.edu.ar

Introducción

La Argentina está organizada bajo el sistema federal, esto implica que existan territorios multinivel para la organización política y electoral del país. Tanto los partidos políticos como los electores ejercen su ciudadanía política en diferentes escalas, así un elector tiene pertenencia según su dirección a su municipio, a la provincia y a la nación. En este sentido el territorio donde habita lo sujeta electoralmente a la toma de decisiones de sus representantes. Por lo tanto, el territorio pivota entre el ciudadano y la representación que de allí emerge (Escolar, 2011). Estas arenas electivas reflejan el grado de coordinación por parte del electorado y de las élites políticas entre los distintos niveles. Si nos paramos a analizar desde el sistema de partidos, cuando éstos logran generar una coordinación entre niveles, la literatura considera que existe un proceso de nacionalización, dado que un mismo partido alcanza a presentarse como oferta electoral en los distintos niveles mencionados anteriormente. Si esto no sucede, y un partido o alianza nacional no logra

sostener candidaturas en las escalas subnacionales, o si un partido local obtiene un apoyo interesante por parte de los electores, pero no se presenta en otra arena entonces es muy probable que estemos frente a un proceso de desnacionalización. Esta misma situación observada desde el lugar del comportamiento de los electores tomados como un colectivo, también es considerada nacionalizada cuando las opciones locales confluyen con las decisiones tomadas a nivel nacional en el apoyo a una misma coalición, donde votarían al mismo partido para los diferentes niveles; y lo contrario cuando prevalecen lo local frente a lo nacional y se produce una escisión en sus decisiones. Esto permite pensar que lo sucedido en un nivel no necesariamente sucede en otro, y que no es posible generalizar análisis y/o conclusiones de la escala nacional para interpretar lo subnacional. De allí que resulte interesante metodológicamente poder comparar las diferentes escalas para desentrañar las similitudes y diferencias.

En Argentina esta situación comenzó a vislumbrarse a partir del año 2001, producto de la crisis económica, social y finalmente política. Aunque realizando una arqueología de los acontecimientos autores como Abal Medina y Ernesto Calvo (2008) consideran que es producto de la reforma constitucional del año 94 donde se le otorgó a las provincias mayores autonomías en términos económicos y esto repercutió en lo político. Así es que cuando observamos Córdoba vemos que en 1999 irrumpe una nueva fuerza política en el gobierno de la provincia, el PJ, ganando las elecciones José Manuel De La Sota, y desde entonces se comienza a construir una identidad propia, despegada de lo nacional, denominada el cordobesismo, haciendo paradójicamente una isla a una provincia mediterránea.

A casi un cuarto de siglo de la crisis del 2001 con las profundas transformaciones que sufrió el sistema de partidos, el trabajo propone analizar el proceso de nacionalización/desnacionalización, desde una óptica subnacional, parados en Córdoba para intentar develar la complejidad del sistema de partidos y el comportamiento del electorado en un sistema multinivel con sus diversas arenas de competencias. Es por ello que nos centraremos en la elección ejecutiva para presidente a nivel nacional y para gobernador a nivel provincial, realizando un estudio comparado entre ambas escalas, teniendo como interrogante si los electores anteponen ¿prioridades nacionales o demandas locales?

Se ha registrado un comportamiento notoriamente divergente entre los resultados a gobernador y a presidente desde el retorno de la democracia. En las elecciones de 1983 las decisiones del electorado para presidente y gobernador coincidieron en el mismo partido político la Unión Cívica Radical que ganó las elecciones en ambos territorios, aunque pertenecían a coaliciones internas diferentes. El comportamiento es divergente (exceptuando la primera votación del regreso democrático) en cuanto a las decisiones tomadas por el electorado en un mismo período electoral,

mientras que, en las elecciones de 1987, 1991 y 1995 en Córdoba eran electos gobiernos radicales, en ese mismo período en la Nación ganaba el PJ. Es congruente en cuanto al partido que gobierna en Córdoba desde 1999, con una relación de recambio planificada y sucesión de gobiernos del PJ con rotación pactada entre De la Sota y Schiaretti. Es divergente en cuanto a las alianzas que triunfaron a nivel nacional para la categoría presidente. Así mientras en la provincia el sistema de partidos goza de una estabilidad sostenida -a pesar de la modificación de ley electoral que se aplicó en las elecciones del año 2011- en la Nación luego de los doce años de gobierno kirchenirista la sucesión de partidos, alianzas, y frentes ha ido cambiando.

Tabla 1: Cuadro comparativo entre ejecutivos nacionales y gobernadores de Córdoba

Período	Gobernador Córdoba	Partido/Alianza Córdoba	Ejecutivo Nacional
1983-1987	Angeloz	UCR	1983-1989 Alfonsin- UCR
1987-1991	Angeloz	UCR	1989-1995 Menem- PJ
1991-1995	Angeloz	UCR	
1995- 1999	Mestre	UCR	1995-1999 Menem- PJ
1999- 2003	De la Sota	Unión por Cba (PJ+UCD+..)	1999-2001 De la Rua- Alianza Duhalde
2003-2007	De la Sota	Unión por Cba (PJ+UCD+..)	2003-2007 Kirchner- FpV-PJ
2007- 2011	Schiaretti	Unión por Cba (PJ+UCD+..)	2007-2011 CFK- FpV PJ
2011-2015	De la Sota	Unión por Cba (PJ+UCD+..)	2011-2015 CFK- FpV PJ
2015-2019	Schiaretti	Unión por Cba (PJ+UCD+..)	2015-2019 Macri- Pro
2019-2023	Schiaretti	Hacemos por Córdoba	2019-2023 Alberto Fernández- Frente de todos
2023-2027	Llaryora	Hacemos Unidos por Córdoba	2023- 2027 Milei LLA

Marco conceptual

El federalismo en Argentina se constituye en Estados democráticos multinivel con autonomía política, lo que implica que la integración del sistema político no es homogénea. Las reformas económicas de la década de 1990 y la reforma constitucional de 1994, junto con las modificaciones en las constituciones provinciales, tuvieron un impacto político electoral que resultó en una fuerte territorialización del sistema de partidos. Este proceso se caracterizó por:

- Mayores atribuciones administrativas, fiscales y políticas de las provincias y municipios.
- Mayor peso político institucional de los gobernadores.
- Mayor autonomía política y económica subnacional.

Como consecuencia de ese impacto las teorías de *nacionalización del sistema de partidos*, que se refiere a la homogeneidad de los apoyos electorales a través del territorio, encontraron en Argentina un escenario particular, marcado por dinámicas más fragmentadas y territoriales. Siguiendo a Chhibber y Kollman (2004) se adhiere a la postulación de que existe un mayor protagonismo de los actores que ejercen y ejecutan políticas públicas locales desde la implementación de los procesos de descentralización administrativa producto de las reformas constitucionales del 94'. En este sentido se considera que la posibilidad que tienen los actores locales de manejar la propia agenda electoral, como prerrogativa de su autonomía, separando la competencia nacional de la provincia generan procesos de territorialización y desnacionalización vinculados al proceso de descentralización política mencionado anteriormente

Por contraste, la *desnacionalización* implica que las dinámicas políticas locales influyen significativamente en las elecciones, lo que puede ser impulsado por reformas económicas y constitucionales.

En este escenario, surge la *"perspectiva estratégica"* por parte del electorado y de las élites políticas. Los individuos al votar buscan coordinarse con otros electores para maximizar su voto (Escolar, 2014), lo que se denomina *"voto estratégico"*. Las élites políticas también adoptan comportamientos estratégicos respecto a la viabilidad de sus postulaciones y alianzas (Escolar, 2014). La teoría de la *coordinación estratégica* de Cox (1997) resulta aplicable, ya que los sistemas electorales expresan la interacción entre los incentivos institucionales y la estructura de clivajes sociales, presumiendo un comportamiento dinámico y estratégico de electores y élites.

Metodología

La metodología empleada es un análisis subnacional comparativo complementado con cartografía temática.

Lipset y Rokkan (1967) destacan la necesidad de poner énfasis explícito en la dimensión territorial de la política para comprender la variación de los partidos y sistemas partidarios.

Para cuantificar estas dinámicas, se utilizan medidas basadas en el número efectivo de partidos (NEP) en el sistema y en cada distrito subnacional, siguiendo la tradición institucional y los aportes de Cox (1997 y 1999). Un NEP bajo sugiere estabilidad, mientras que un NEP alto indica fragmentación y volatilidad política (Sartori, 1980). La fragmentación electoral, medida por el Índice de Fragmentación Electoral (IFE), es un indicador clave: sistemas con un IFE alto son más propensos a la inestabilidad y cambios de gobierno frecuentes, revelando un sistema de partidos multipartidista.

El "Cordobesismo" y la desconexión nacional-provincial

Un elemento clave en el estudio de la desnacionalización en Córdoba es el inicio del "cordobesismo".

En la tabla 1 se ilustra la divergencia entre los ejecutivos nacional y provincial en Córdoba desde 1983, muestra claramente que, a partir de 1999, Córdoba consolidó una fuerza política local (Unión por Córdoba, luego Hacemos por Córdoba, actualmente Hacemos Unidos por Córdoba) que ha mantenido el control del ejecutivo provincial, independientemente del signo político del ejecutivo nacional. A partir de 1989 hay un desacople persistente entre la provincia y la Nación, mientras en la Nación gobernó Carlos Menem y el PJ, en la provincia hubo una continuidad de gobiernos radicales, respondiendo en términos de Lipset y Rokkan (1967) a clivajes territoriales y no a una homogeneidad en los alineamientos.

En el período que abarca desde 1999 al 2003, hay una coincidencia en que las alianzas ganadoras en ambas arenas eran del campo opositor al gobierno de turno. Esto no implicó una coordinación vertical ni alineamiento electoral, debido a que Córdoba mantuvo su estrategia propia y no subordinó su agenda provincial al gobierno nacional. Las tensiones ideológicas y programáticas, sumadas a la crisis de 2001, terminaron de diluir cualquier potencial acercamiento.

Podríamos afirmar que entre el 2003–2015 es el período donde se consolida el cordobesismo, con una alternancia entre el par De la Sota- Schiaretti, la continuidad del cambio era el slogan de campaña del 2015. Si bien hay un parentesco partidario nominal, el peronismo, sin embargo, entre el Frente para la Victoria con Cristina Fernández de Kirchner presidenta y los gobernadores provinciales hubo un abismo. La marca política provincial prevaleció sobre la identificación nacional, produciendo un proceso de territorialización política donde los intereses locales fueron más importantes tanto para el electorado como para las élites políticas provinciales. Esta misma situación da lugar a la persistencia de un patrón que se reflejó en las elecciones del 2019, con Alberto Fernández candidato del Frente de Todos y Schiaretti de Hacemos por Córdoba. El electorado cordobés se mantiene en su isla, outlier de lo nacional, votando por Mauricio Macri,

y sosteniendo un proyecto político provincial autónomo. Recordemos que en el período anterior 2015- 2019 Córdoba fue clave en el triunfo del PRO que llevó al presidente Macri a la Casa Rosada, sin embargo esa alianza no desplegó una fuerza política local atractiva en la provincia, durante estos años se reflejó un fenómeno de alineamiento electoral selectivo, por un lado el electorado cordobés coincidía con el resto del país en el apoyo nacional, pero mantenimiento del control provincial con marca propia.

En las últimas elecciones estamos frente a un escenario incierto, por un lado, la llegada a la gobernación de un candidato Martin Llaryora que no proviene del mismo núcleo de la interna partidaria que los gobernadores que le sucedieron. A su vez, a nivel nacional se produce el advenimiento de una nueva alianza sin gestión previa. La incógnita es si habrá alineamiento táctico o mantenimiento de autonomía, se vislumbra acompañamiento en algunos temas del legislativo, pero el patrón histórico sugiere continuidad del desacople en lo electoral.

Veamos ahora el comportamiento por elección, tomando las últimas cinco, siguiendo la tabla 2.

En las elecciones del año 2007 a nivel nacional ganó Cristina Fernández de Kirchner, con el 45,28% de los votos, sin embargo, en Córdoba obtiene el segundo lugar con el 23.84% de los votos, ganando Roberto Lavagna (representante del peronismo federal, armado de Sergio Massa, con la alianza Una Nación Avanzada- UNA), mostrando un voto desalineado y distante del Kirchnerismo.

En las elecciones del 2011 los cordobeses votaron en sintonía con el resto del país, sin embargo, mientras CFK arrasó con el 54.11% a nivel nacional en Córdoba apenas obtuvo un 36.45% quedando muy lejos de la media nacional.

Tabla 2: Cuadro comparativo categoría presidente, total país- electores de Córdoba

Año elec	Puesto	Nación Elecciones generales			Córdoba Elecciones generales		
		total país	% Nación	Candidato/ Alianza	total Córdoba	% Cba	Candidato/ Alianza
2007	1	8 652 293	45.28	Cristina Fernández de Kirchner (FpV)	571659	35,32	Roberto Lavagna (Una Nación Avanzada)
	2	4 403 642	23.05	Elisa Carrió (Coalición Cívica)	385862	23,84	Cristina Fernández de Kirchner (FpV)
	3	3 230 236	16.91	Roberto Lavagna (Una Nación Avanzada)	307555	14,69	Elisa Carrió (Coalición Cívica)
	4	1 459 174	7.64	Alberto Rodríguez Saá (PJ justicia unión y libertad)	237837	19,00	Alberto Rodríguez Saá – (PJ justicia unión y libertad)
2011	1	11 865 055	54.11	Cristina Fernández de Kirchner (FpV)	689052	36,45	Cristina Fernández de Kirchner (FpV)
	2	3 684 970	16.81	Hermes Binner (Frente Amplio Progresista)	432154	22,86	Hermes Binner (Frente Amplio Progresista)
	3	2 443 016	11.14	Ricardo Alfonsín (Unión para el Desarrollo Social)	331032	17,51	Ricardo Alfonsín (Unión para el Desarrollo Social)
	4	1 745 354	7.96	Alberto Rodríguez Saá (PJ Compromiso Federal)	226150	11,96	Alberto Rodríguez Saá – (PJ Compromiso Federal)
2015	1	9 338 490	37.08	Daniel Scioli (PJ Frente para la Victoria)	4498788	51,80	Mauricio Macri (PRO Cambiemos)
	2	8 601 131	34.15	Mauricio Macri (PRO Cambiemos)	1742940	20,07	Sergio Massa (FR UNA)
	3	5 386 977	21.39	Sergio Massa (FR-UNA)	1643564	18,93	Daniel Scioli (PJ Frente para la Victoria)
	4	812 530	3.23	Nicolás del Caño (PTS FIT)			
2019	1	12 946 037	48.24	Alberto Fernández (PJ Frente de Todos)	1386135	60,96	Mauricio Macri (PRO Juntos por el Cambio)
	2	10 811 586	40.28	Mauricio Macri (PRO Juntos por el Cambio)	662322	29,13	Alberto Fernández (PJ Frente de Todos)
	3	1 649 322	6.14	Roberto Lavagna (Ind. Consenso Federal)	113115	4,97	Roberto Lavagna (Ind. Consenso Federal)
	4	579 228	2.16	Nicolás del Caño (PTS FIT)			

2023	1	9.645.983	36,68	Sergio Tomas Massa (Unión por la Patria)	769847	34,02	Javier Milei (La Libertad Avanza)
	2	7.884.336	29,98	Javier Milei (La Libertad Avanza)	665717	29,42	Schiaretti (Hacemos por nuestro país)
	3	6.267.152	23,83	Patricia Bullrich (Juntos por el Cambio)	519252	22,95	Patricia Bullrich (Juntos por el Cambio)
	4	1.784.315	6,78	Schiaretti (Hacemos por nuestro país)	308016	13,61	Sergio Tomas Massa (Unión por la Patria)

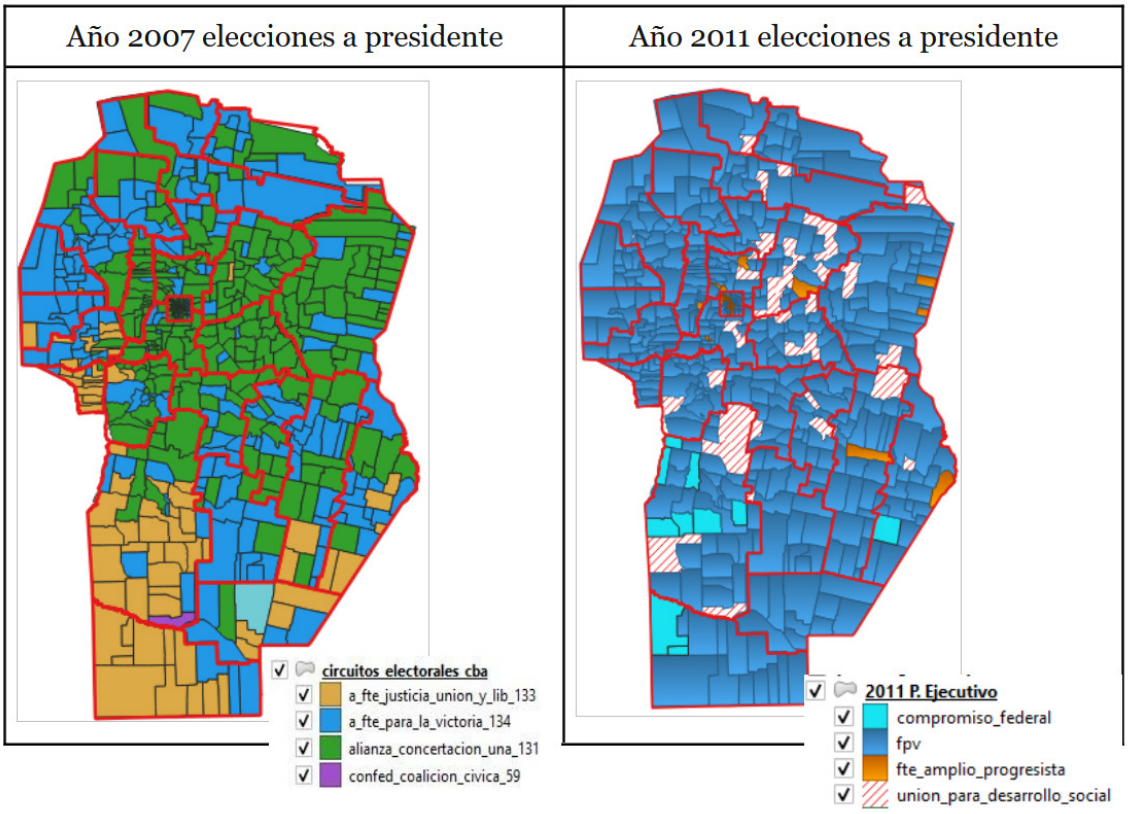
El 2015 estuvo marcado por el fin de una etapa a nivel nacional, el candidato fue Daniel Scioli del Frente para la Victoria que al no conseguir el apoyo necesario en las elecciones nacionales la competencia se dirimió en el balotaje. En las generales Mauricio Macri obtuvo en la provincia un apoyo rotundo del 51,80%, sacando amplia ventaja y anticipando el resultado del balotaje. En tanto que Scioli quedó en tercer lugar en Córdoba.

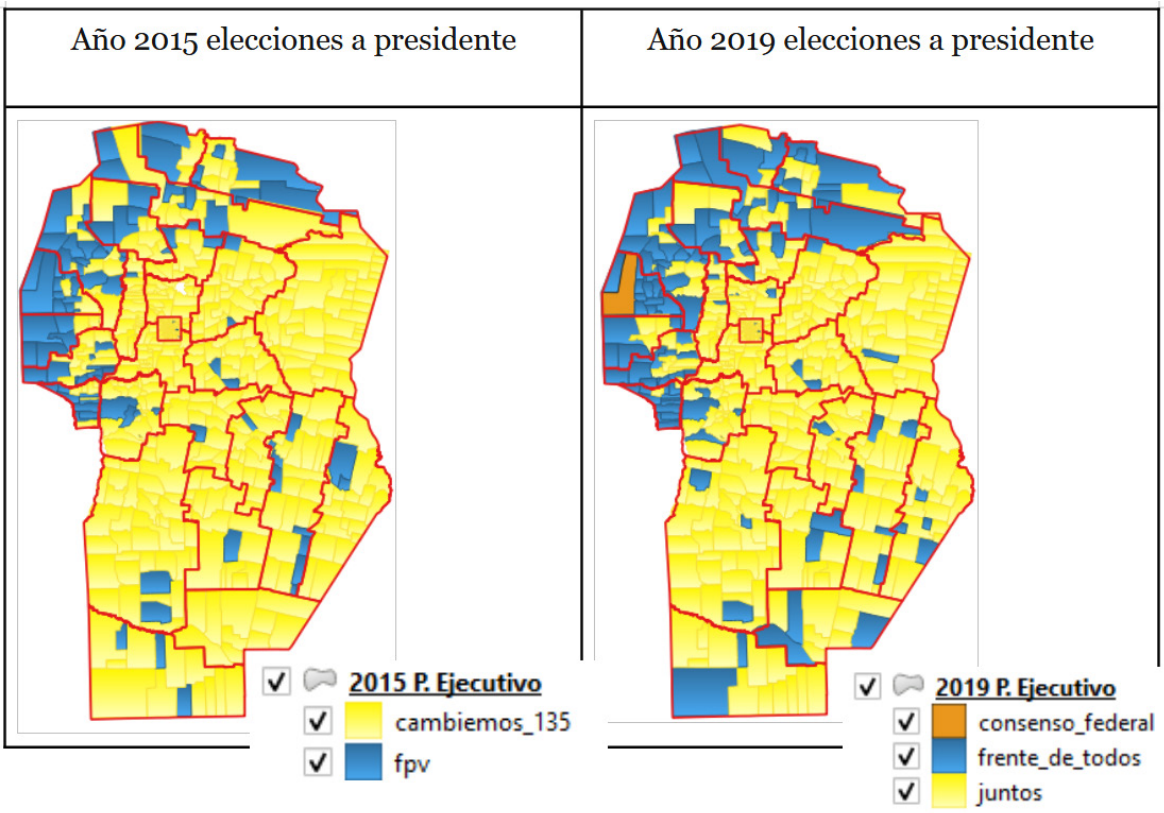
Vemos que en el 2019 en el país ganó en primera vuelta con el 48,24% Alberto Fernández con la alianza Frente de Todos, en tanto Córdoba continuó apoyando al expresidente Macri de Juntos por el Cambio con 60,96%, muy por encima de su media nacional, consolidándose como una provincia opositora.

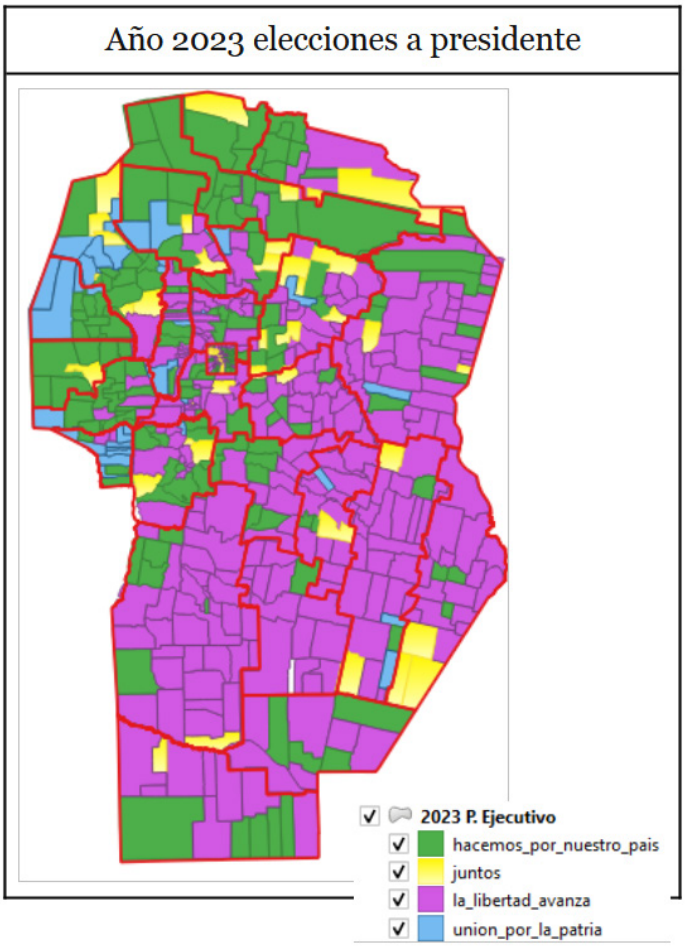
En las últimas elecciones realizadas en el 2023, en las generales el triunfo a nivel país fue de Sergio Massa de Unión por la Patria con 36,68%, seguido por Javier Milei (LLA) con 29,98%, resultado que derivó en el balotaje, donde el electorado definió a Milei como actual presidente. En tanto en Córdoba en las generales Milei ganó con 34,02%, seguido por Schiaretti (HNP) con 29,42%, relegando a Massa al cuarto lugar, esto marca una fuerte gravitación por fuerzas provinciales y por un candidato local jugando en las nacionales.

En síntesis, podemos observar que Córdoba tiende a no acompañar al oficialismo nacional en primera vuelta presidencial, favoreciendo opciones opositoras, liberales o de centro- derecha y apoyando significativamente al candidato de proyección provincial. Esto sugiere la presencia de un electorado con una fuerte impronta autónoma coherente con la hipótesis de desnacionalización del voto. Estos datos demuestran una disociación clara entre el electorado cordobés y las preferencias nacionales, lo que subraya la importancia de las dinámicas políticas locales.

A continuación, se observa la cartografía con la territorialización política de los principales partidos y/o Alianzas para las elecciones nacionales a presidente período 2007-2023 con los resultados obtenidos en Córdoba, teniendo como unidad geográfica el circuito electoral.


Año 2007 elecciones a presidente
Año 2011 elecciones a presidente
circuitos electorales cba
a_fte_justicia_union_y_lib_133
a_fte_para_la_victoria_134
alianza_concertacion_una_131
confed_coalicion_civica_59
2011 P. Ejecutivo
compromiso_federal
fpv
fte_amplio_progresista
union_para_desarrollo_social


Año 2015 elecciones a presidente
Año 2019 elecciones a presidente
2015 P. Ejecutivo
cambiemos_135
fpv
2019 P. Ejecutivo
consenso_federal
frente_de_todos
juntos



Competencia y Fragmentación Electoral

Un análisis de indicadores clave de competencia es el número efectivo de partidos y la fragmentación electoral para analizar la presencia de (des)nacionalización.

Número Efectivo de Partidos (NEP) 2023

El NEP en Córdoba es ligeramente superior al promedio nacional, lo que sugiere una mayor fragmentación partidaria a nivel provincial.

Tabla 3: Número Efectivo de Partidos Año 2023

NEP	País	Córdoba
Año electoral 2023	3,49	3,76

Un NEP más alto significa que el voto se distribuye de manera más equilibrada entre varias fuerzas, reduciendo la concentración en uno o dos partidos principales. En Córdoba, esto refleja que hay más competencia real entre fuerzas políticas, y que ninguna de ellas domina de forma hegemónica. Esto hace que la estructura partidaria sea más plural y permeable a la entrada de nuevas opciones (como Milei en 2023). Y que las preferencias están menos "nacionalizadas" y más diversificadas, lo que permite a fuerzas provinciales competir con relevancia (caso Schiaretti).

Por otro lado, este indicador muestra que la fragmentación provincial es coherente con un sistema desnacionalizado porque las dinámicas locales como el cordobesismo generan independencia de la estructura nacional. Córdoba, con 3,76, está más cerca de un multipartidismo moderado que de un bipartidismo competitivo, lo que potencia la autonomía provincial frente al poder central.

En clave de una lectura comparada, en los sistemas presidenciales, un NEP alto a nivel subnacional tiende a producir incongruencia partidaria entre niveles de gobierno como se muestra en la historia electoral cordobesa desde el retorno de la democracia.

Fragmentación Electoral (IFE)

Los sistemas electorales con un IFE alto son más propensos a ser inestables y a experimentar cambios frecuentes de gobierno. El análisis de la fragmentación electoral indica que estamos frente a un sistema de partidos multipartidista, con implicaciones que pueden afectar tanto la estabilidad política como la gobernabilidad democrática de un país (Sartori, 1980), a pesar de ello hemos observado que en el caso de Córdoba hay una estabilidad política y una hegemonía del PJ Cordobés a lo largo de un cuarto de siglo. De la tabla 4 se desprende que el IFE también es marginalmente más alto en Córdoba. Aunque la diferencia (0,02) es pequeña, es consistente con el patrón que vimos en el Número Efectivo de Partidos (NEP), Córdoba distribuye su voto entre más opciones de forma más equilibrada que el resto del país.

Tabla 4: Fragmentación electoral año 2023

Fragmentación Electoral	Año electoral 2023
País	0,71
Córdoba	0,73

Si pensamos la fragmentación vinculada a la dinámica política cordobesa, podemos relacionar la presencia de un actor fuerte como lo es Hacemos por Córdoba a nivel provincial y su homónima alianza Hacemos por Nuestro País a nivel nacional, donde un actor local compite con fuerzas nacionales. En ese escenario, la disputa se concentra más en las grandes coaliciones (Unión por la Patria, Juntos por el Cambio, La Libertad Avanza), con presencia en grandes aglomerados urbanos, mientras que en Córdoba esa concentración se diluye por la incidencia de la fuerza local. Por lo que cuando se piensa en Córdoba se debería considerar las implicancias de que ningún partido puede lograr mayoría clara sin alianzas o segundas vueltas competitivas.

En otro orden de cosas, pero importante para la competencia política, está vinculado a las decisiones que toman los gobernadores en función del federalismo y de sus autonomías de fijar las agendas del cronograma electoral. En este sentido la fragmentación dificulta el "arrastre" de votos desde la arena nacional a la provincial y viceversa, consolidando la autonomía política provincial.

Margen de Victoria

La diferencia en el margen de victoria entre los partidos ganadores a nivel nacional y provincial subraya la importancia de considerar las particularidades regionales en el análisis electoral.

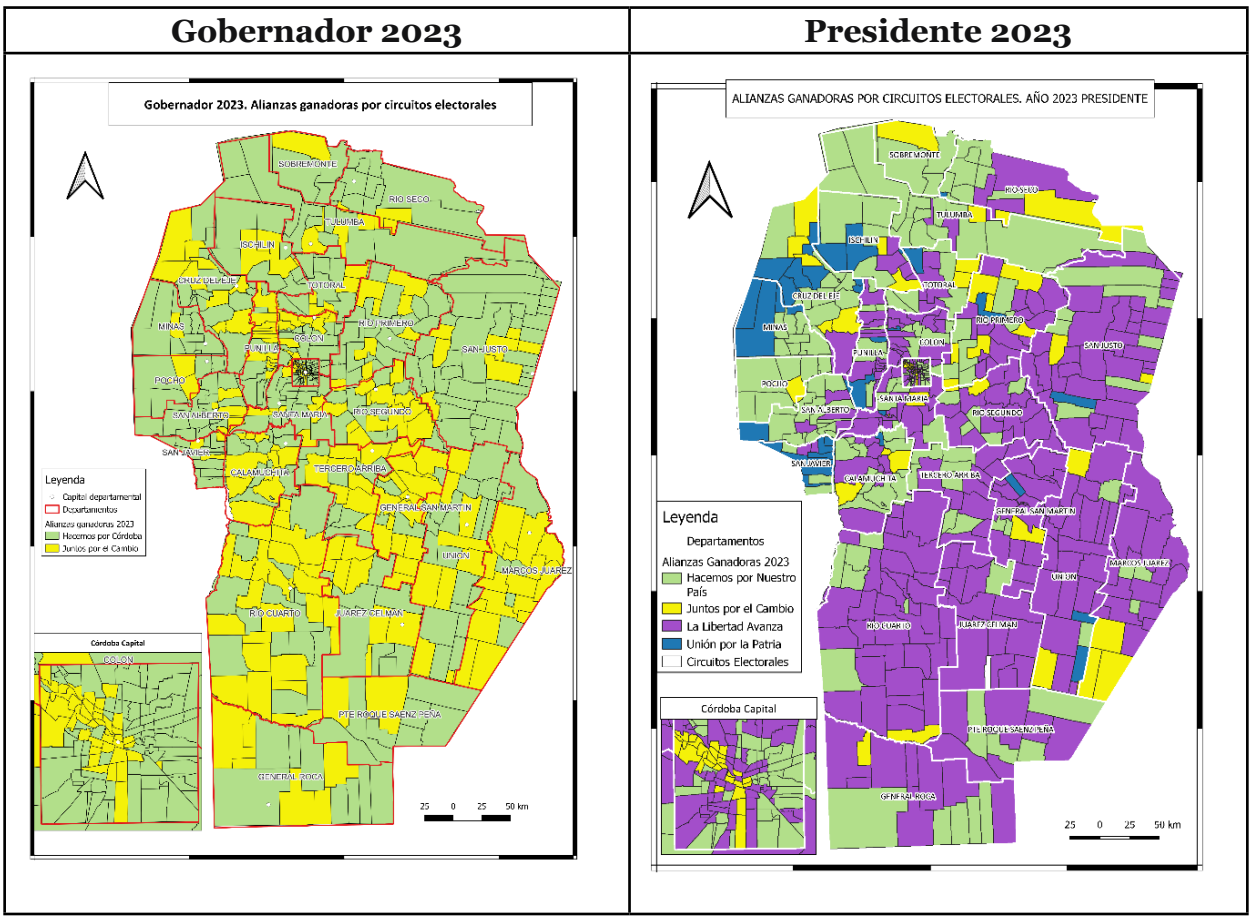
País			**Córdoba**			**Resultado**
Alianza	% de votos	Margen de victoria País	Alianza	% de votos	Margen de victoria Córdoba	
UNIÓN POR LA PATRIA	36,69	6,70	LA LIBERTAD AVANZA	33,59	4,60	Balotaje
LA LIBERTAD AVANZA	29,99		HACEMOS POR NUESTRO PAÍS	28,98		

El hecho de que el ganador en Córdoba (La Libertad Avanza) no coincida con el ganador nacional (Unión por la Patria) y que el margen sea más estrecho es otra evidencia que muestra la tendencia hacia la desnacionalización electoral, porque la competencia en Córdoba no reproduce la misma dinámica que en el promedio del país, y porque la fuerza provincial (Hacemos por Nuestro País) alteró el escenario competitivo, achicando el margen. De todos modos, en la cartografía electoral del año 2023 se observa que el este de Córdoba se tiñó principalmente de violeta, en tanto que el norte principalmente y oeste mantuvieron su apoyo a la alianza local.

El margen de victoria no solo muestra quién ganó, sino la brecha existente o el ajuste de la competencia. En Córdoba 2023, ese margen reducido confirma que la provincia presenta un escenario más fragmentado, competido y autónomo respecto al patrón nacional. La diferencia en el margen de victoria entre los partidos ganadores a nivel nacional y provincial subraya la importancia de considerar las particularidades regionales en el análisis electoral.

Distribución Geográfica del voto

Alianzas ganadoras por circuitos electorales



En la elección a gobernador la cartografía muestra una homogeneidad territorial muy marcada, prácticamente todo el mapa aparece bajo el color verde correspondiente a la fuerza provincial (Hacemos por Córdoba). Esto indica hegemonía provincial sostenida y fuerte penetración territorial del "cordobesismo". El apoyo es transversal en zonas urbanas y rurales, lo que sugiere que la fuerza provincial tiene una red de liderazgos locales consolidada, capaz de integrar intereses diversos bajo una identidad política propia. El amarillo corresponde al PRO.

En el mapa de la derecha observamos la territorialización política de los partidos y alianzas a nivel nacional, se observa que presenta una fragmentación espacial mucho mayor, zonas donde predomina el candidato opositor nacional (Milei en violeta). Escasos sectores donde la fuerza oficialista nacional logra ganar, aunque minoritarios y con escaso peso debido al poco electorado que concentra.

En definitiva, el mapa muestra dispersión y competencia, entre Milei (violeta), Schiaretti (verde) y Juntos por el Cambio (amarillo) ocupando distintos espacios. Nuevamente esto evidencia que el voto presidencial en Córdoba no sigue la misma lógica que el voto a gobernador.

Comparativamente podemos ver que para gobernador la provincia se unifica en torno a una marca local, sin embargo, para las elecciones presidenciales, el electorado se fragmenta entre las opciones políticas nacionales y en algunos circuitos mantiene su adhesión al candidato provincial que compite en la arena nacional. Siendo así, podemos considerar que el electorado cordobés diferencia las arenas políticas, mantiene la autonomía con el cordobesismo, pero se abre a otras opciones para las elecciones presidenciales. Este patrón sugiere la idea de coordinación estratégica diferenciada (Cox, 1997), a nivel provincial se prioriza la estructura de poder local conocida y estable durante más de veinticinco años, en tanto que a nivel nacional en general se prioriza un voto contra el oficialismo central o dicho de otra manera se apoya las opciones percibidas como competitivas a nivel país. Tal como se muestra en las cartografías la distribución del voto cambia según el nivel de elección.

Conclusiones y Discusión

Los hallazgos de este estudio reafirman que, si bien Argentina ha mantenido una democracia competitiva desde 1983, no ha logrado consolidar plenamente su sistema de partidos a nivel nacional. La fragmentación del voto, tanto a nivel nacional como provincial, refleja la apertura del sistema político a nuevas dinámicas y actores. En particular, el sistema partidario de Córdoba muestra una clara tendencia a la desnacionalización, donde la política local adquiere una relevancia preponderante. Este patrón se caracteriza por un sistema descentralizado de lo nacional y territorializado en el nivel subnacional.

La capacidad de las provincias argentinas, en el marco de un sistema federal, de fijar su propio diseño institucional, reglas electorales y organización municipal, fortaleciendo la territorialización de la política provincial, refuerza el fenómeno.

El impacto político-electoral de las reformas económicas de los 90 y la reforma constitucional de 1994, que dotaron a las provincias de mayores atribuciones y autonomía generaron que lo local tenga prioridad sobre lo nacional.

La práctica del desdoblamiento electoral a nivel subnacional, un recurso utilizado por los gobiernos locales para administrar autónomamente las fechas de los comicios y reducir los impactos electorales de las arenas nacionales, no permite arrastres de una arena política a la otra.

La perspectiva estratégica de electores y élites políticas, tal como lo plantea Escolar (2014) y la teoría de coordinación estratégica de Cox (1997), ofrece un marco explicativo robusto para entender cómo los actores políticos, tanto votantes como dirigentes, adaptan su comportamiento a los incentivos institucionales y clivajes sociales en un entorno multinivel.

En definitiva, la autonomía política de las provincias argentinas impacta directamente sobre los procesos de nacionalización, fortaleciendo la territorialización de la política provincial. Este estudio contribuye al análisis de la coyuntura política argentina, destacando la importancia ineludible de las especificidades regionales para una comprensión cabal del funcionamiento del sistema democrático federal. Aunque el sistema partidario de Córdoba siga un patrón desnacionalizado, esto no implica que el gobernador Llaryora no pueda coordinarse con el proyecto político del presidente Milei, dado el juego estratégico inherente a los sistemas federales.

Bibliografía

Calvo, Ernesto, y Juan Manuel Abal Medina (h). *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, 2008.

Cox, Gary W. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press, 1997.

Escolar, Marcelo, y Juan Manuel Abal Medina (h). *Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*. Prometeo, 2011.

Lijphart, Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. Oxford University Press, 1994. Versión española, 1995: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: CEC.

Lipset, Seymour Martin, y Stein Rokkan. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Free Press, 1967.

Nöhlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, 2004.

Riker, William. *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Waveland Press Inc., 1982.

Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos: Un marco para el análisis*. Alianza Editorial, 1980

Capítulos de libro

Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca. "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas." En *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, editado por Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h). Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, 2001.

Chhibber, Pradeep, y Ken Kollman. *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton University Press, 2004.

Escolar, Marcelo. "Nacionalización y equilibrio democrático en Estados multinivel presidencialistas: Los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada." En *Elecciones y sistemas electorales en América Latina: Reformas, rupturas y continuidades*, editado por Juan Manuel Abal Medina y Marcelo Escolar. Buenos Aires: Prometeo, 2014.

Taylor, Charles. "The Politics of Recognition." En *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, editado por Amy Gutmann. Princeton University Press, 1994.

Artículos de revista

Cox, Gary W. "Electoral Rules and Electoral Coordination." *Annual Review of Political Science* 2 (1999): 145–161.

Laakso, Markku, y Rein Taagepera. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12 (1979): 3–27.

Snyder, Richard. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method." *Studies in Comparative International Development* 36 (2001): 93–110.

Recursos en línea y documentos oficiales

Escolar, Marcelo. *Análisis de sistemas electorales años: 1923, 1987 y 2001*. 2008. https://reformapoliticacba.files.wordpress.com/2008/

Legislatura de la Provincia de Córdoba. *Código electoral Provincial*. Córdoba, 22 de septiembre de 2010.

Poder Judicial de la Provincia de Córdoba. Fuero Justicia Electoral. *Resoluciones del Tribunal electoral Provincial Ad Hoc–Oficialización de listas*. Córdoba, 2011. http://www.justiciacordoba.gob.ar/

Provincia de Córdoba. Poder Judicial. Tribunal electoral Provincial Ad hoc. *Elecciones provinciales 7 de agosto de 2011. Resolución N°48*. Córdoba, 2011. http://www.justiciacordoba.gob.ar/

Ministerio del Interior de la República Argentina.

Justicia Córdoba. "Reportes Elección 2011." Accedido abril 2014. http://www.justiciacordoba.gob.ar/jel/ReportesEleccion20110807/default.html

José Manuel de la Sota. "Biografía." Accedido abril 2014. http://www.josemanueldelasota.com.ar/biografia-jose-manuel-de-la-sota/

RECONFIGURACIÓN DEL ESPACIO POLÍTICO SUBNACIONAL: ANÁLISIS ELECTORAL Y TERRITORIAL DE LA LIBERTAD AVANZA EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

Adrián Contursi Reynoso
UNL
E-mail: acontursi@fhuc.unl.edu.ar

Introducción

La irrupción de La Libertad Avanza (LLA) alteró en pocos años los patrones de competencia del sistema político argentino, activando clivajes identitarios novedosos y reordenando las coordenadas de coordinación entre élites y votantes. Este proceso —nítido en la arena nacional durante 2023— no se traduce de manera lineal en los territorios subnacionales, donde persisten instituciones, redes y prácticas que median la conversión del voto de opinión en poder efectivo. En ese marco, la provincia de Santa Fe constituye un laboratorio privilegiado: es el tercer distrito electoral del país, presenta altísima heterogeneidad socioterritorial y cuenta con tradiciones organizativas (partidarias y estatales) capaces de amortiguar o potenciar innovaciones partidarias.

Este trabajo investiga si la emergencia de LLA reconfigura el espacio político subnacional santafesino y, en particular, bajo qué condiciones tal reconfiguración puede estabilizarse. Para ello, articulamos tres lentes teóricas complementarias: (i) la tradición de clivajes históricos y alinea-

mientos partidarios (Lipset & Rokkan), (ii) la coordinación estratégica de votantes y élites condicionada por las reglas electorales (Cox) y (iii) la gobernanza multinivel como forma de comprender la (des)articulación vertical de estructuras y liderazgos entre niveles de gobierno (Hooghe & Marks). La combinación de estos enfoques permite distinguir entre un efecto disruptivo coyuntural y un realineamiento duradero con anclaje territorial.

Empíricamente, el artículo ofrece un análisis territorializado y multinivel del ciclo reciente: nación 2023, provincia 2023 y elecciones locales/convencionales constituyentes 2025 en Santa Fe. Integramos resultados electorales oficiales y cartografía georreferenciada (por circuito, localidad y departamento) para evaluar tres dimensiones: (a) activación o desplazamiento de clivajes; (b) señales de coordinación/descoordinación (número efectivo de competidores, umbrales y eficiencia D'Hondt); y (c) capilaridad organizativa y articulación vertical de LLA. Este diseño permite contrastar la penetración simbólica del mileísmo con su traducción organizativa en el plano subnacional.

El aporte principal es doble. En términos sustantivos, mostramos que el avance de LLA en Santa Fe no es homogéneo ni lineal: combina rendimientos competitivos en espacios urbanos y periurbanos con límites organizativos frente a oficialismos locales y coaliciones tradicionales.

Marco teórico

La comprensión de los procesos de transformación del sistema de partidos y del comportamiento electoral en contextos contemporáneos requiere el diálogo entre diversos enfoques teóricos. Este trabajo se apoya en tres marcos conceptuales complementarios que permiten analizar, desde distintas dimensiones, los fenómenos de emergencia, articulación y consolidación de nuevas fuerzas políticas en escenarios subnacionales.

Clivajes históricos y estructuración partidaria

El enfoque clásico desarrollado por Lipset y Rokkan (1967) sostiene que los sistemas de partidos en Europa Occidental se estructuraron históricamente a partir de clivajes sociales profundos que emergieron en contextos de modernización política, económica y cultural. Estos clivajes —como centro-periferia, iglesia-Estado, campo-ciudad y capital-trabajo— dieron lugar a alineamientos partidarios duraderos, en la medida en que los partidos lograron institucionalizarse como expresiones políticas de esos conflictos estructurales.

Uno de los conceptos clave del modelo es la hipótesis del "congelamiento", según la cual los sistemas de partidos tienden a estabilizarse en torno a los clivajes originarios y permanecen re-

lativamente inalterables, salvo que se produzcan crisis de representación de magnitud suficiente como para permitir su reconfiguración.

Coordinación estratégica en sistemas electorales

Desde una perspectiva más conductual y centrada en las reglas del juego, Gary W. Cox (1997, 1999) introduce el concepto de coordinación estratégica, tanto desde el lado de los votantes como de las élites partidarias. En este marco, el número de partidos viables en competencia no solo depende de las preferencias sociales, sino también de los incentivos estructurales que imponen los sistemas electorales.

Cox distingue entre la coordinación estratégica de los votantes —quienes tienden a abandonar candidatos sin posibilidad de éxito para no "desperdiciar" su voto— y la coordinación estratégica de las élites, que puede manifestarse en la decisión de no presentar candidatos en ciertos distritos o en la formación de coaliciones. En este contexto, formaliza la conocida regla M+1, según la cual el número de partidos viables tiende a ser igual al número de escaños en disputa (M) más uno. Esta teoría permite explicar cómo, incluso en sistemas proporcionalmente permisivos, la competencia efectiva se ve condicionada por cálculos estratégicos.

La coordinación electoral, por tanto, no es automática ni homogénea, sino que varía en función de factores institucionales (como el tipo de sistema electoral y los umbrales de acceso al poder), organizativos (recursos de los partidos) y contextuales (grado de polarización, percepción de viabilidad, etc.).

Gobernanza multinivel y articulación territorial del poder

Por último, el enfoque de la gobernanza multinivel desarrollado por Hooghe y Marks (2001) aporta herramientas teóricas para analizar la forma en que el poder político y la toma de decisiones se distribuyen entre distintos niveles de gobierno —local, provincial/regional, nacional y supranacional— en contextos de creciente interdependencia.

Este enfoque parte del reconocimiento de que las estructuras políticas contemporáneas ya no pueden ser entendidas como sistemas jerárquicos centrados exclusivamente en el Estado-nación, sino como redes complejas y superpuestas de autoridad. Los autores distinguen dos tipos ideales de gobernanza multinivel: el Tipo I, caracterizado por niveles de gobierno claramente definidos y estables (como los sistemas federales), y el Tipo II, donde las competencias se asignan a organismos funcionales y flexibles creados para resolver problemas específicos.

Desde esta perspectiva, el comportamiento de los partidos políticos y su grado de consolidación no puede ser comprendido únicamente a nivel nacional, sino que debe analizarse en térmi-

nos de su capacidad de articulación y coordinación vertical entre los distintos niveles de gobierno, así como de su inserción en redes institucionales y territoriales diferenciadas.

Metodología

Este trabajo adopta una estrategia de análisis territorial y multinivel. El diseño combina el análisis electoral, la cartografía electoral y la interpretación estructural-institucional, integrando aportes de los tres marcos teóricos expuestos.

Análisis de clivajes históricos y alineamientos partidarios

A partir del enfoque de Lipset y Rokkan (1967), se examinan las estructuras partidarias predominantes en Santa Fe entre 2007 y 2023 para identificar los clivajes sociales e históricos que estructuraron el sistema de partidos provincial. La persistencia o disrupción de esos clivajes a partir de la irrupción de LLA. La existencia de realineamientos electorales, definidos como cambios en las lealtades partidarias que rompen con patrones estables previos.

Análisis de coordinación estratégica electoral

Desde el marco propuesto por Cox (1997, 1999), se observa el comportamiento de votantes y élites políticas en los distintos niveles electorales (nacional, provincial y local), con especial atención a la cantidad de listas y partidos competitivos en cada elección (Presidente, Gobernador, Diputados Nacionales, etc.). La viabilidad percibida de las opciones políticas, con énfasis en el crecimiento de LLA en relación con la "regla M+1". Evidencias de coordinación o fragmentación estratégica: ¿se produjo un abandono de candidaturas sin chance?, ¿hubo incentivos para el voto útil?, ¿existieron alianzas o rupturas significativas?

Se realiza un análisis comparativo de resultados por departamento y por tipo de elección, utilizando datos oficiales de escrutinio definitivo, para detectar patrones de viabilidad y recomposición de las coaliciones políticas.

Análisis desde la gobernanza multinivel

A partir del enfoque de Hooghe y Marks (2001), se estudia la capacidad de LLA para desplegar una estrategia de articulación vertical e inserción territorial, prestando atención a la presencia (o ausencia) de estructuras partidarias en distintos niveles del Estado. La asimetría territorial en el desempeño electoral de LLA (por regiones, ciudades, zonas rurales). El tipo de gobernanza que LLA intenta implementar: ¿se aproxima a un modelo Tipo I (estructurado y estable) o Tipo II (funcional, informal y reactivo)? La existencia (o no) de intermediarios terri-

toriales, como candidatos locales, referentes comunales, intendentes o redes sociales ancladas en el territorio.

Se emplea cartografía electoral georreferenciada (a nivel de circuito electoral, localidad y departamento), junto con observación documental (plataformas partidarias, declaraciones públicas, redes sociales), para caracterizar la capilaridad territorial y organizativa de la nueva fuerza.

Hallazgos

Elección Nacional 2023

La emergencia de LLA y la elección de Javier Milei como Presidente en el año 2023 activó nuevos clivajes, como Casta vs. Pueblo, Estado vs. Individuo y Orden vs. Caos.

Los partidos tradicionales como el peronismo en su etiqueta Unión por la Patria, no lograron retener la fuga de votantes, principalmente de sectores medios y jóvenes, hacia LLA. Y las coaliciones más recientes, pero institucionalizadas, como JxC, no lograron consolidarse debido a sus internas conflictivas, acentuando la crisis de representación, y permitiendo que LLA capturara el voto de protesta, voto desideologizado, y rechazo a las élites tradicionales. El resultado fue un realineamiento electoral parcial, en el que LLA capturó porciones de antiguos votantes de JxC, del peronismo desilusionado y del abstencionismo estructural. Los votantes estratégicos abandonaron las opciones "intermedias" y confluyeron en Milei como candidato de cambio radical. El sistema de balotaje incentivó aún más esta polarización final.

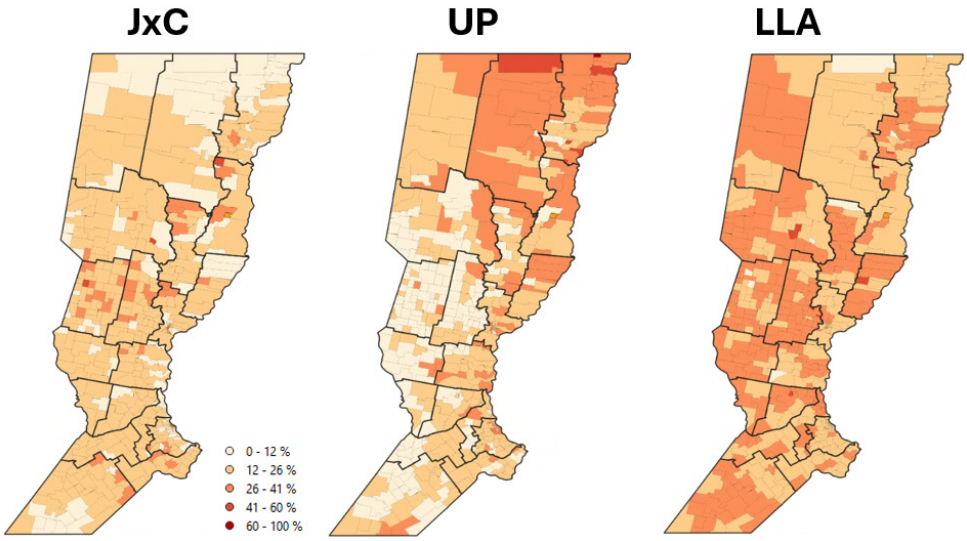
El desempeño de LLA en la provincia de Santa Fe en las categoría a Presidente (imagen nro. 1) y Diputados Nacionales (imagen nro. 2), confirman la tendencia nacional de preeminencia del nuevo partido. Aunque, en el caso particular de la provincia de Santa Fe, persisten los tercios en el resultado de las elecciones generales para ambas categorías.

Categoría Presidencial: 32.52% (LLA), 29.70% (UP) y 26.88% (JxC).

Categoría Diputados Nacionales: 32.34% (LLA), 29.09% (UP), 26.95% (JxC) y 9.19% (FSF).

Observamos que la penetración territorial del voto de LLA es mayor que sus contrincantes, con una distribución sobre el oeste, centro y sur de la provincia. Juntos por el cambio posee menor distribución, pero es competitivo en la franja central de la provincia y dentro de los centros demográficos principales, Santa Fe, Rosario y Rafaela. Finalmente, Unión por la Patria concentra su votación en la zona norte y este de la provincia, y la periferia de Rosario.

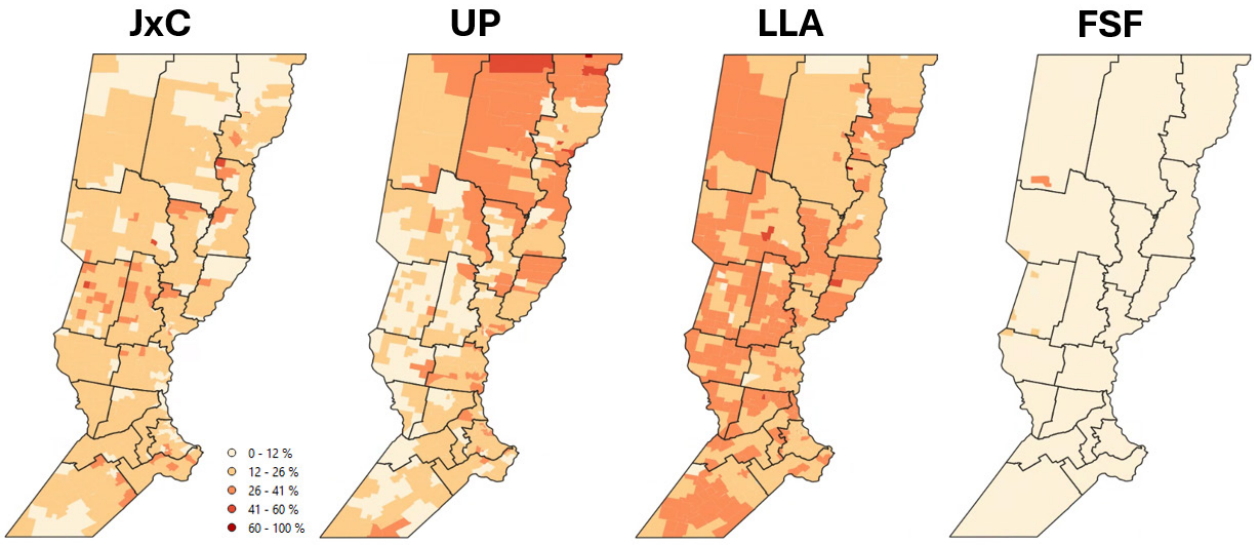
Imagen Nro. 1: Resultado de la Elección General a Presidente año 2023, por Circuito Electoral



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.

En la categoría a Diputados Nacionales, la distribución es muy similar. Sumándose el partido Hacemos La Fuerza de Santa Fe (FSF), el cual obtiene un resultado similar a la participación en la categoría de Presidente y Vice con un poco más del 9% de los votos.

Imagen Nro. 2: Resultado de la Elección General a Diputados Nacionales año 2023, por Circuito Electoral



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.

Elección de la Provincia de Santa Fe 2023

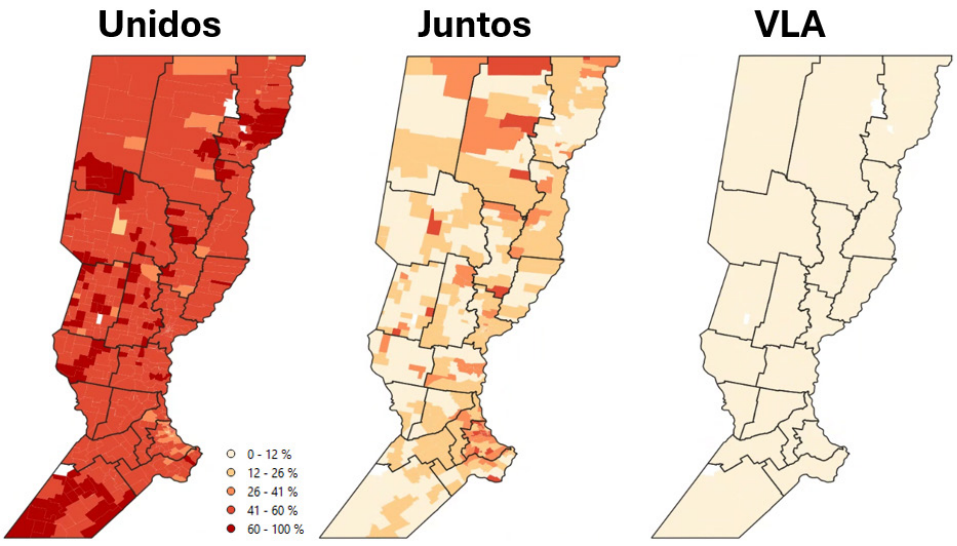
Cronológicamente, la elección dentro de la provincia de Santa Fe se realizó primero que las nacionales. Pero, en este estudio exponemos la dimensión nacional y la subnacional en orden de entender la penetración de la LLA como partido. LLA no logró traducir su capital simbólico nacional en presencia institucional subnacional.

En la provincia de Santa Fe en el año 2023, en la categoría a Gobernador, la coalición Unidos para Cambiar Santa Fe ganó cómodamente con el 55.71% de los votos, convirtiendo a Maximiliano Pullaro en el Ejecutivo Provincial, este resultado se extendió por todo el territorio (imagen nro. 3), en tanto Juntos Avancemos, etiqueta aglutinante del peronismo santafesino, recolectó el 29.39% de los votos, concentrando sus votos en la periferia de Rosario y el norte provincial. En tanto, La Libertad Avanza fue bajo la etiqueta Viva La Libertad (VLL), con un magro resultado de 6.15%, arriba del FIT (4.03%) apenas por dos puntos porcentuales.

Por lo tanto, la elección provincial no refleja el realineamiento político-partidario expuesto por los nuevos clivajes que se manifiestan a nivel nacional, sino que persisten los clivajes tradicionales y por lo tanto un ordenamiento estable entre Peronismo y una coalición alternativa (UCR, PRO, PS, etc.)

LLA no tuvo presencia articulada, y muy poco respaldo nacional. Los votantes libertarios probablemente votaron estratégicamente por Unidos o se abstuvieron. La coordinación estratégica fue favorable a LLA a nivel nacional, pero inexistente a nivel provincial, donde las élites libertarias no presentaron una alternativa creíble ni viable.

Imagen Nro. 3: Resultado de la Elección General a Gobernador año 2023, por Circuito Electoral



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

Elección de la Provincia de Santa Fe 2025

Después de la asunción de Javier Milei como Presidente de la Nación el 10 de Diciembre de 2023, LLA ha comenzado un proceso de penetración territorial, con el objetivo de consolidarse como una fuerza nacional, dentro de sus estrategias, resultado del acercamiento entre JxC y LLA en el ballotage, ha tratado de reproducir ésta alianza a nivel subnacional, con el fin de armarse de la estructura necesaria para su expansión.

En el caso particular de la provincia de Santa Fe tanto la UCR como el PRO forman parte, junto con el Partido Socialista y otros más, de la coalición Unidos para Cambiar Santa Fe. Por lo tanto, la posible alianza con la LLA se vio truncada por la oposición de algunos partidos integrantes de Unidos.

LLA debió presentarse como una tercera fuerza, sin apoyo ni respaldo territorial dentro de la provincia.

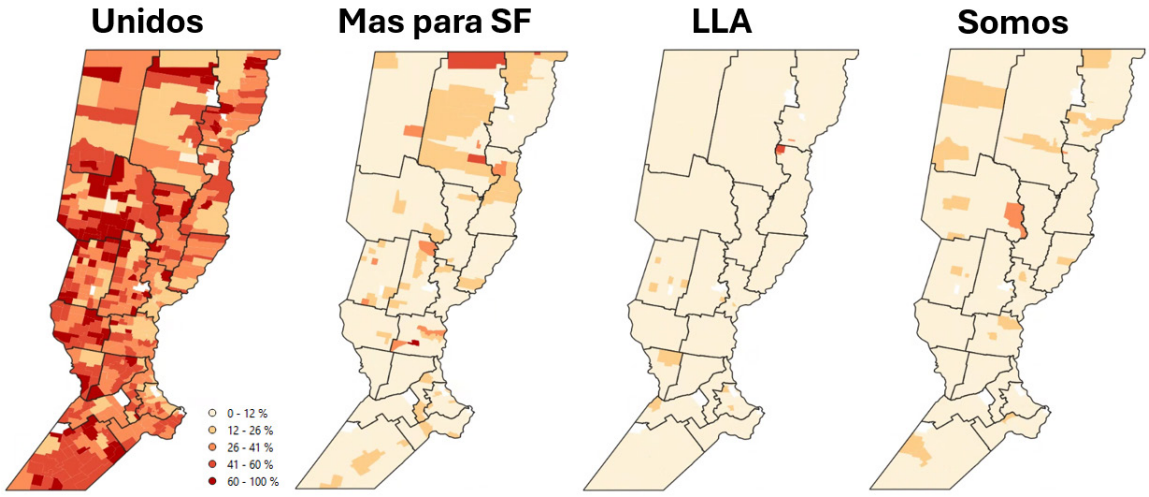
A diferencia del Congreso Nacional, la Legislatura Provincial no renueva parcialmente su composición, sino que tanto Senadores como Diputados inician y finalizan su mandato conjuntamente con el Gobernador. Por lo tanto, las elecciones intermedias en la provincia de Santa Fe solo afectan al nivel local: Intendentes, Concejales y Miembros de Comunas. Pero, el año 2025 para Santa Fe se ha convertido en un hecho histórico, ya que se lleva a cabo, la Reforma de la Constitución Provincial. Habilitando la elección de los Convencionales Constituyentes, 69 en total, de los cuales 50 se eligieron considerando a la provincia como Distrito Único y los restantes 19, por circunscripción uninominal respondiente a uno por cada departamento.

En la elección a convencionales por distrito único, los resultados fueron:

- 20 escaños Unidos para Cambiar Santa Fe
- 8 escaños Más para Santa Fe
- 8 escaños La Libertad Avanza
- 7 escaños Somos Vida y Libertad
- 4 escaños Activemos
- 3 escaños Frente de la Esperanza

Claramente, LLA ha ganado en representación dentro de la provincia. De una performance casi desapercibida en 2023, a igualar las bancas del peronismo santafesino en la Convención Reformadora. Su distribución territorial no muestra en ésta categoría mayor información, excepto por la concentración de votos en el norte de San Javier. Mientras Unidos y Más para Santa Fe (peronismo) siguen los mismos patrones de distribución territorial que en el 2023.

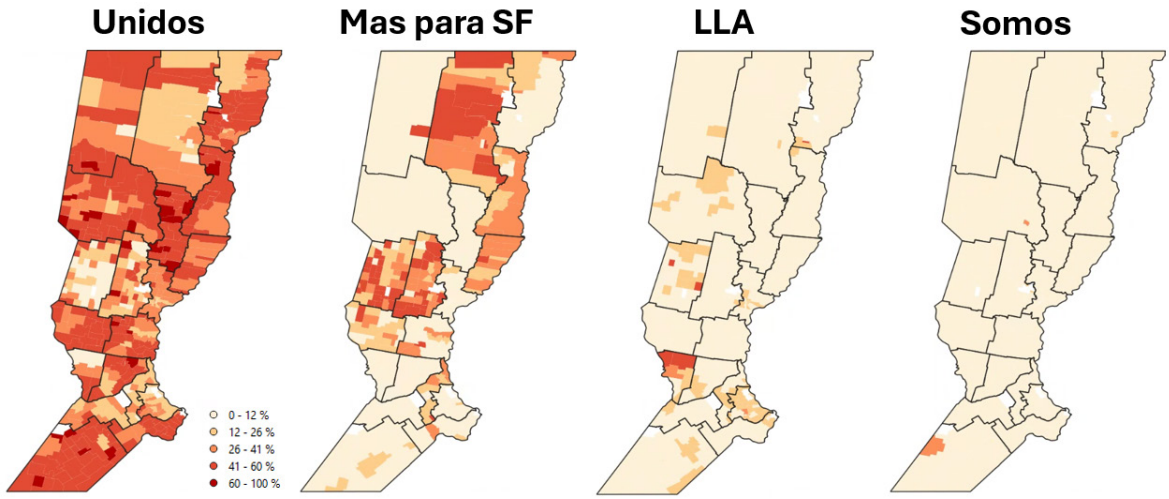
Imagen Nro. 4: Resultado de la Elección a Convencional Constituyente por Distrito Único año 2025, por Circuito Electoral



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

Además, los Convencionales por Departamento arrojan que Unidos incrementa sus escaños en 13 escaños, Más para Santa Fe en 4 escaños y, LLA en 2 escaños. Siendo para Unidos y para el peronismo coincidente que las victorias se dieron en donde prevalece el senado del mismo color político. En tanto, la sorpresa de LLA es que prevalece en el Departamento Belgrano, pero sobre todo, en el Departamento Rosario, el más poblado de la provincia de Santa Fe.

Imagen Nro. 5: Resultado de la Elección a Convencional Constituyente Departamental año 2025, por Circuito Electoral



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

Comparación entre Elecciones 2023 y 2025

En su momento, el partido Unión PRO Federal, siguió un recorrido el cual parece asemejarse mucho al que estaría desarrollando LLA. En el año 2011, Unión PRO Federal comienza a participar en las elecciones provinciales, con Miguel Del Sel como candidato a Gobernador. Pero, no tenía suficiente desarrollo territorial para cubrir las candidaturas a senadores provinciales en todos los departamentos, por lo que su inserción fue limitada.

En tanto, en la elección del año 2015, Unión PRO Federal había crecido a nivel interno en la provincia, librando una elección mucho más pareja. Ya en el 2011 había desplazado al tercer lugar en la categoría al ejecutivo al partido justicialista. Pero, en 2015 tendrá su mejor resultado, a pesar de no lograr la banca del Ejecutivo santafesino. Por, insignificantes, 1496 votos, lo que equivale al 0.08% de los votos, Unión PRO Federal vuelve a perder ante el Frente Progresista Cívico y Social.

En el ciclo electoral 2023, LLA fue un actor disruptivo a nivel nacional pero marginal en Santa Fe. En contraste, en 2025, si bien la elección no renovó cargos ejecutivos o legislativos provinciales, la participación en la reforma constitucional le permitió a LLA consolidar una base institucional inicial. Este proceso evidencia un desplazamiento de lo simbólico hacia lo organizativo. La comparación muestra un tránsito de un partido sin anclaje territorial hacia una fuerza que empieza a disputar espacios institucionales subnacionales.

Desde la perspectiva de Lipset y Rokkan (1967), este proceso puede interpretarse como un intento de consolidación de nuevos clivajes (anti-Estado, anti-casta) a nivel subnacional. La persistencia o el fracaso de estos alineamientos dependerá de la capacidad de LLA para insertarse en la competencia territorial, disputar intendencias, integrar listas de concejales y formar alianzas funcionales. De lo contrario, corre el riesgo de replegarse a la lógica nacional y perder eficacia local.

Conclusiones

La irrupción de La Libertad Avanza (LLA) en el escenario político argentino constituye un fenómeno electoral de alta intensidad simbólica y narrativa, cuya consolidación institucional y territorial aún se encuentra en disputa. A partir del análisis del caso santafesino, se observa con claridad que la expansión nacional del mileísmo no garantiza, por sí sola, una reconfiguración automática del espacio político subnacional. La fuerza libertaria ha logrado alterar el sistema político provincial en términos discursivos y electorales, pero su consolidación como actor territorialmente estructurado sigue siendo incipiente, fragmentaria y asimétrica.

En términos teóricos, el caso de Santa Fe confirma la utilidad de abordar la reconfiguración política mediante un enfoque que combine clivajes, coordinación estratégica y gobernanza multinivel. Desde la perspectiva de Lipset y Rokkan, el ascenso de LLA representa la emergencia de

nuevos clivajes identitarios (anti-casta, anti-Estado, orden/caos) que desafían la lógica tradicional del bipartidismo provincial (peronismo vs. frentismo progresista), aunque sin desplazar completamente a los alineamientos históricos. Estos clivajes se expresan con fuerza en las elecciones nacionales, pero su institucionalización en el plano subnacional depende de su traducción organizativa y territorial.

Desde el enfoque de Cox, se evidencian claros contrastes entre el éxito de LLA en términos de coordinación estratégica nacional, y su bajo rendimiento en elecciones provinciales donde fallaron las élites locales en construir candidaturas viables o capitalizar el voto antisistema.

A partir del marco de Hooghe y Marks, se observa que LLA funciona aún como una estructura de gobernanza multinivel, basada en liderazgos puntuales, articulaciones funcionales y lógica de red, sin consolidar una base estable ni cuadros intermedios. La performance electoral de 2025, especialmente en la Convención Constituyente, marca un punto de inflexión: por primera vez, LLA accede a representación institucional subnacional de forma competitiva, mostrando señales de avance en su territorialización. Sin embargo, su debilidad organizativa —la falta de referentes locales con arraigo, redes militantes y capacidad de fiscalización— sigue siendo un obstáculo para su expansión estructural.

En términos empíricos, los datos analizados evidencian una penetración desigual: fuerte en sectores urbanos y periurbanos del sur y centro de la provincia, y débil en zonas rurales o con fuerte presencia estatal. El contraste entre elecciones nacionales y subnacionales también pone de relieve la descoordinación vertical, es decir, la incapacidad de articular narrativas, candidaturas y estructuras entre niveles de gobierno.

En definitiva, La Libertad Avanza ha logrado desestabilizar el sistema político santafesino, pero no reemplazarlo ni reorganizarlo completamente. Su éxito discursivo y electoral nacional aún no se traduce en una hegemonía subnacional ni en una institucionalización duradera. El caso de Santa Fe evidencia que el tránsito de la disrupción a la consolidación requiere algo más que votos: exige territorio, estructura, alianzas y tiempo.

A futuro, será necesario observar el desempeño de LLA en elecciones municipales y comunales, su capacidad de construir alianzas funcionales o coaliciones estables, el desarrollo de estructuras propias con anclaje territorial y, la evolución de sus clivajes identitarios hacia plataformas políticas programáticas.

La experiencia santafesina sugiere que el sistema político argentino, lejos de estar completamente desestructurado, posee resortes institucionales y territoriales que modulan la disrupción, y que pueden —según el caso— absorber, bloquear o integrar nuevos actores. En ese sentido, el caso de LLA representa una oportunidad analítica única para pensar los límites y posibilidades de una nueva derecha sin partido, pero con votos.

Bibliografía

Cox, G. W. (1997). Making votes count: Strategic coordination in the world's electoral systems. Cambridge University Press.

Cox, G. W. (1999). Electoral rules and electoral coordination. Annual Review of Political Science, 2, 145-161.

Harbers, I., Schiumerini, L., & Hicken, A. (2020). Subnational electoral politics in Latin America. Latin American Politics and Society, 62(1), 1–17.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Multi-level governance and European integration. Rowman & Littlefield.

Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives. Free Press.

Luna, J. P. (2016). Segmented representation: Political party strategies in unequal democracies. Oxford University Press.

SCARAMELLA, C. y CONTURSI REYNOSO, A. (2019). Segmentación estratégica multinivel: el caso de Santa Fe en las elecciones 2017. En: Mutti, G. y Torres, A. (Comp.) Los Procesos Electorales en perspectiva multinivel: Gobernanza electoral y comportamiento político. Rosario: UNR Editora.

SCARAMELLA, C; CONTURSI REYNOSO, A; y ESCOBAR, S. (2018). Realineamiento partidario entre las elecciones primarias y generales de Santa Fe desde 2007 a 2015. En: Mutti, G. y Torres, A. (Comp.) Los Procesos Electorales en perspectiva comparada: Desafíos y estrategias de administración y justicia electoral. Rosario: UNR Editora.

SCARAMELLA, C; CONTURSI REYNOSO, A; y ESCOBAR, S. (2017). Patrones regionales del voto en un contexto de alta volatilidad electoral: las elecciones del ejecutivo provincial y del poder legislativo en la Provincia de Santa Fe (2007 a 2015). En: Finelli; N. y Cardoso, M. M. (Comp) Temas de investigación y debate en la ciencia geográfica. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

SCARAMELLA, C.; CONTURSI REYNOSO, A.; y ESCOBAR, S. (2016). La dinámica de la competencia política partidaria santafecina entre 2007 y 2015: ¿realineamiento partidario y estabilidad regional del voto?. En: Comba, D.; y Sosa Sálico, M. (Comp.) Terceras Jornadas de Ciencia Política del Litoral. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

TENSIONA, PERO ¿FRACTURA? LIDERAZGOS DISRUPTIVOS EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA MULTINIVEL

Ximena Simpson
UNSAM/CONICET
E-mail: xsimpson@unsam.edu.ar

Iván Jacobsohn
UNSAM/CONICET
E-mail: ijacobsohn@unsam.edu.ar

Introducción[1][2]

La asunción de Javier Milei (2023-2027) a la presidencia de la Nación argentina significó un cambio drástico en la política de ese país. El flamante presidente no solo se diferencia por la ma-

1.Este artículo forma parte de dos proyectos complementarios: "La ultraderecha en Brasil y Argentina: una mirada sobre la política subnacional", del Observatorio de Economía y Política Brasil-Argentina (IPP-Conicet-UNSAM) - con financiamiento de UNSAM Investiga, y "Caminhos da Ultradireita na América Latina: análise subnacional comparada", desarrollado por investigadores del OBRA-EPyG (UNSAM), NEPOL (UFJF) y de la UFRJ.

2. Este trabajo contó con la asistencia de investigación de Florencia Martínez, Facundo Lisseri y Tiziano Paolucci, estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.

nera en cómo se comunica con su electorado y en cómo ejerce el poder, sino también, y más importante, en su relación con los gobernadores de las 23 provincias, más el distrito federal. En las elecciones generales de 2023 la derrota de los candidatos a gobernador por el partido del actual presidente, (La Libertad Avanza - LLA), contrastó con la contundente victoria de Javier Milei en la contienda nacional. Un dato no menor es que Milei obtuvo márgenes significativos de votos, tanto en aquellas provincias en donde presentó candidato a gobernador, como en las que no, como La Pampa, Misiones, Salta, San Luis y Santa Cruz. Esta desconexión entre el desempeño electoral nacional de Milei y los resultados para los ejecutivos provinciales de su fuerza política permite caracterizarlo como un *presidente disruptivo*, en tanto quiebra las simetrías tradicionales entre el liderazgo presidencial y la articulación territorial partidaria. A diferencia de sus antecesores, Milei ejerce su poder sin el respaldo de una estructura política consolidada en los territorios.

En este trabajo proponemos una conceptualización general para poder comprender más profundamente, y en perspectiva comparada, a este tipo de liderazgos políticos. Un presidente disruptivo es aquel que, al asumir el poder, rompe con las reglas y dinámicas tradicionales del sistema político. Esta disrupción se manifiesta de tres formas principales. En primer lugar, estos líderes suelen debilitar o reconfigurar el sistema partidario, ya sea emergiendo por fuera de las estructuras políticas tradicionales o desplazando a las fuerzas dominantes. En segundo lugar, establecen una relación conflictiva y directa con los gobiernos subnacionales, lo que transforma la dinámica habitual de coordinación y negociación en contextos federales. Por último, estos presidentes llegan al poder con un discurso centrado en una agenda de reformas estructurales profundas, orientada principalmente a modificar aspectos sensibles de la economía y del régimen de derechos vigentes. Estas reformas suelen afectar a sectores vulnerables o a políticas previamente orientadas a la redistribución, lo que agudiza las tensiones institucionales y sociales. Estos liderazgos se asemejan a lo que Max Weber (2022) propuso como liderazgos carismáticos por su capacidad de irrumpir en el orden institucional establecido, movilizando adhesiones en torno a una figura percibida como extraordinaria, portadora de una misión salvadora o regeneradora del orden político.

A partir de esa premisa, el objetivo principal de este trabajo es proponer un marco conceptual que permita analizar el impacto político-partidario de las estrategias utilizadas por los liderazgos disruptivos para construir los apoyos territoriales necesarios para llevar adelante su agenda política. En particular, se aborda el caso de Javier Milei, cuya trayectoria se inscribe dentro de lo que Cas Mudde (1995; 2007) define como derecha radical: una corriente ideológica que combina autoritarismo, nativismo y populismo, desafiando los pilares del consenso liberal democrático. Su figura encarna un liderazgo disruptivo de derecha radical de tipo carismático basado en la adhesión personal a un líder percibido como excepcional y ajeno a estructuras partidarias tradiciona-

les. La brecha entre su éxito nacional y la debilidad territorial de su fuerza refleja una ruptura con las conexiones entre el ejecutivo nacional y organización político-partidaria territorial. En este marco, como resaltan Simpson y Curto (2025), la disputa por los recursos fiscales y la negociación parlamentaria para aprobar su agenda se convierten en arenas clave donde se expresa con mayor nitidez la puja por el poder por parte de este tipo de liderazgo.

A partir de ello, resulta pertinente formular la pregunta: ¿cómo pensar a los liderazgos disruptivos en clave multinivel? Y más específicamente, ¿de qué modo estos liderazgos se vinculan con las provincias, y en qué medida logran imponerse a lógicas locales tradicionalmente arraigadas? Esta clave analítica permite desentrañar la interacción entre estilos de liderazgo y redes de poder territorial, en un país donde la autonomía subnacional transforma a cada provincia en un escenario singular de disputa política. Nuestra hipótesis general es que este tipo de liderazgos puede reforzar dinámicas intergubernamentales arraigadas o ser una ventana de oportunidad para el reacomodamiento y pluralización del sistema de partidos multinivel.

Este estudio, a su vez, enfatiza la importancia del análisis multinivel por las siguientes ventajas y consecuentes desafíos: 1) En contextos multinivel, las políticas y los actores de los niveles nacional, subnacional y local interactúan entre sí, influyendo en la agenda política y en las estrategias electorales que llevan a cabo para aumentar su ámbito de influencia. Esto implica la necesidad de adaptar las teorías y conceptos utilizados para estudiar liderazgos disruptivos, mayormente relacionados con la extrema derecha y la derecha radical a nivel nacional, de manera que reflejen la variable territorial; 2) Los actores políticos que constituyen la base de apoyo de estos liderazgos en la esfera subnacional pueden mostrar significativas diferencias en torno a estrategias electorales y agendas políticas y económicas de los que operan a nivel nacional. Factores locales como el contexto socioeconómico y las alianzas con grupos políticos, económicos o religiosos, por ejemplo, pueden explicar la variación, en términos de penetración territorial, entre regiones y niveles de gobierno.

El artículo está organizado de la siguiente forma: el primer apartado corresponde a la introducción, la presentación del problema de investigación y su principal argumento. En el segundo, presentamos la discusión teórica sobre los efectos de este tipo de liderazgos sobre el sistema político. En el tercer apartado, abordamos las estrategias metodológicas empleadas en la investigación. En el cuarto, desarrollamos la contrastación empírica a partir del caso argentino. El último apartado corresponde a las conclusiones.

Tensiones persistentes en un orden multinivel en disputa: Milei, el disruptivo

La Argentina es un laboratorio singular para el análisis comparado y constituye un caso paradigmático de federalismo debido a la complejidad de su dinámica política interna. Es un país

federal dividido en dos niveles de gobierno autónomos, conformados por 23 subunidades – las provincias–, además de la capital federal -la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)-, y el gobierno nacional. De acuerdo con la Constitución Nacional reformada en 1994, las provincias poseen amplias prerrogativas en la administración de diversas políticas públicas, como salud, educación, infraestructura y seguridad. Además, tienen la facultad de establecer los parámetros de autonomía de los municipios, así como la estructura administrativa, su estatuto jurídico y la forma en cómo se llevan a cabo las elecciones locales -mayoritarias y proporcionales- dentro de sus respectivas jurisdicciones. Esto implica que el grado de autonomía política, administrativa y fiscal de los municipios depende de la decisión de cada provincia y se encuentra regulado por la Constitución provincial.

Más importante aún resulta la configuración particular del federalismo argentino, que combina una elevada descentralización electoral con un esquema fiscal altamente centralizado (Simpson & Jacobsohn, 2025; Suárez Cao, 2011). Por un lado, a diferencia de países como Brasil o México, donde las reglas electorales y el calendario de comicios están fijados por la Constitución federal para todos los niveles de gobierno, en Argentina cada provincia tiene autonomía para definir su régimen electoral. Esto incluye la potestad de establecer las fechas de las elecciones provinciales y municipales, el número de mandatos permitidos para el cargo de gobernador, los criterios de reelección y el tipo de sistema legislativo. Esta descentralización electoral favorece la fragmentación político-partidaria y permite la emergencia de coaliciones subnacionales que responden a lógicas locales de poder, recursos y legitimación (Leiras, 2010).

En este contexto, adquiere relevancia el concepto de "provincialismo" (Karamaneff y Jacobsohn, 2025), utilizado para describir a aquellas coaliciones políticas formadas en el ámbito subnacional que operan de forma autónoma y se sostienen sobre una identidad territorial fuerte. Estas agrupaciones mantienen vínculos parciales con las fuerzas políticas nacionales, pero despliegan estrategias propias orientadas a la defensa y promoción de intereses provinciales específicos, particularmente en el plano de la negociación de políticas públicas y recursos. Se trata de coaliciones capaces de articular diversos sectores dentro de una misma jurisdicción, logrando consensos locales, aun cuando sus actores pueden sostener posiciones divergentes en el plano nacional. Esta configuración institucional —marcada por altos niveles de autonomía provincial y una fragmentación electoral significativa— permite observar con claridad cómo los liderazgos subnacionales configuran agendas propias que, si bien conviven con los marcos ideológicos nacionales, responden prioritariamente a las dinámicas locales.

A su vez, el sistema de Coparticipación Fiscal de Recursos, establecido por la Ley Nº 23.548 de 1988, refleja un marcado centralismo. Se trata de un esquema rígido, con origen en 1935, que ape-

nas ha sido modificado y que presenta una débil institucionalización, ya que carece de normativas específicas para regular el gasto provincial o establecer criterios claros para la distribución de los fondos y de los Aportes del Tesoro Nacional (ATNs), transferencias discrecionales administradas por el Poder Ejecutivo Nacional. Esta configuración genera incentivos superpuestos: por un lado, hacia la desnacionalización de las estrategias político-electorales; por otro, hacia la nacionalización de la disputa por recursos económicos, con consecuencias directas en la configuración del sistema de partidos en clave multinivel (Simpson, 2012; 2013).

En este entramado, la estructura de la distribución fiscal se convierte en un componente central —y muchas veces subestimado— de la configuración del poder político en sistemas federales. Como señalan Simpson y Curto (2025), constituye una suerte de "piedra filosofal" que revela las dinámicas de negociación y control entre los diferentes niveles de gobierno: presidentes, legisladores y mandatarios subnacionales. En contextos donde el poder presidencial se ve condicionado por coaliciones inestables o por liderazgos carismáticos y disruptivos, el modo en que se recaudan y distribuyen los recursos fiscales se transforma en una herramienta clave para construir apoyos, disciplinar aliados o enfrentar resistencias territoriales. La política fiscal, en este sentido, no solo expresa correlaciones de fuerza, sino que también estructura incentivos y condiciona la posibilidad misma de implementar una agenda gubernamental.

Cuando el ejecutivo nacional adopta un carácter *disruptivo*, una tendencia observable en los liderazgos de lo que parte de la literatura conceptualiza como derecha radical (Mudde, 1995; Simpson y Jacobsohn, 2025), los incentivos que orientan a los actores en el nivel subnacional pueden diferir de aquellos presentes en el ámbito nacional o supranacional generando agendas, políticas y discursos heterogéneos entre los niveles de gobierno. Esta dinámica requiere un marco teórico capaz de captar las complejas interacciones entre estos niveles de gobierno, a partir del caso argentino.

El carácter disruptivo del liderazgo de Javier Milei se hizo más evidente a partir de la retención de los fondos a una provincia deudora en represalia por la falta de apoyo del gobernador a la agenda legislativa del presidente, desatando la reacción colectiva de la mayoría de los gobernadores preocupados por la posibilidad de futuros cortes en sus arcas por parte del Presidente Milei. La persistencia y profundización de este patrón de liderazgo se refleja también en la acción conjunta de los ejecutivos provinciales —independientemente de su filiación partidaria— para impulsar y ejercer presión en el Congreso a fin de lograr la sanción de una ley que incorpore nuevos impuestos al régimen de distribución federal automática de recursos, conocido como Régimen de Coparticipación Fiscal, entre ellos los Aportes del Tesoro Nacional (ATN)[3], de carácter discrecional.

3. https://www.lanacion.com.ar/politica/atn-la-caja-millonaria-que-acapara-el-gobierno-y-los-24-gobernadores-reclaman-nid29062025/

En primer lugar, nos anticipamos a decir que Milei resquebrajó el sistema partidario tradicional, al paso que los gobernadores ganaron un mayor peso en la dinámica política nacional. En las primeras elecciones de medio término de ese gobierno (2025), el escenario parece haberse consolidado mediante los -cada vez más frecuentes- choques entre los gobernadores y el presidente. En segundo lugar, es la primera vez que el enfrentamiento intergubernamental es tan directo, consensuado y partidariamente transversal entre casi la mayoría de los gobernadores y el presidente, lo que puso en evidencia un proceso de reconfiguración del mapa político argentino. El uso del término "mapa" no es azaroso, sino que tiene la intención de destacar la importancia de la geografía política de un país federal para pensar la relación entre los Presidentes y gobernadores y, en este caso específico, de los gobernadores de las provincias argentinas con el presidente Milei.

En este marco, los liderazgos disruptivos de derecha radical tensionan los equilibrios intergubernamentales preexistentes, no solo por su retórica confrontativa, sino también por su intento de concentrar decisiones y recursos en torno a la figura presidencial. No obstante, como ha mostrado Simpson (2023), estos intentos se ven filtrados por una arquitectura institucional que continúa otorgando a los gobiernos subnacionales capacidad de veto, poder de movilización y control sobre recursos estratégicos. En lugar de un quiebre total del sistema, lo que se observa es una reconfiguración inestable del orden político: los liderazgos disruptivos sacuden las reglas del juego, pero se ven obligados a operar dentro de estructuras federales que limitan su capacidad de transformación unilateral.

Paradójicamente, estos liderazgos disruptivos pueden quebrar ciertos sistemas políticos cerrados subnacionales (Behrend, 2011) y abrir espacios de competencia donde antes predominaba el pluralismo limitado. En este sentido, pueden reactivar oposiciones locales, nacionalizar conflictos subnacionales y desarticular pactos tácitos entre el gobierno central y los ejecutivos provinciales. Este fenómeno remite directamente a la idea de Edward Gibson (2005) del carácter democratizador del centro. Es decir, del gobierno nacional. Así, el intento de penetración territorial por parte del líder nacional puede habilitar la emergencia de actores opositores, reforzar la visibilidad de conflictos locales y alterar el control territorial ejercido por elites subnacionales.

Desde una perspectiva multinivel, esta tensión entre la centralización de los recursos económicos y la autonomía territorial constituye un campo de disputa clave para comprender el modo en que las derechas radicales intentan imponer su agenda. En suma, la forma en que estos liderazgos negocian, confrontan o intentan desarticular los pactos intergubernamentales preexistentes revela tanto sus límites como sus potenciales efectos de reconfiguración institucional. El ascenso de un presidente con rasgos disruptivos y discurso radical de derecha como Milei en Argentina, Bolsonaro en Brasil y Trump en Estados Unidos, por ejemplo, intensifica esta tensión entre ni-

veles, al enfrentarse a gobernadores que, con independencia de su signo partidario, priorizan la conservación de sus reductos políticos. En este contexto, los márgenes para construir una narrativa uniforme de "la derecha radical" se reducen y aparece la necesidad de indagar cómo se articula territorialmente esa fuerza ideológica.

A partir de esta discusión, planteamos una hipótesis general y una hipótesis complementaria. Nuestra hipótesis general es que este tipo de liderazgo puede ser una ventana de oportunidad para el reacomodamiento y la pluralización del sistema de partidos, puesto que la dinámica política en sistemas multinivel responde a la interrelación de diferentes incentivos que se superponen en la arena decisoria. No obstante, la necesidad de penetrar en el territorio tiende a limitar el carácter disruptivo de los liderazgos nacionales al tener que negociar apoyo con aquellos actores locales tradicionalmente arraigados en el territorio. La hipótesis complementaria argumenta que los liderazgos disruptivos pueden, además, incentivar y/o reforzar dinámicas horizontales de cooperación entre las unidades subnacionales de gobierno, principalmente cuando se ven desafiados por el gobierno central. Estos desafíos se pueden referir tanto a cuestiones económicas como a enfrentamientos político-electorales.

En definitiva, el estudio de liderazgos disruptivos en clave multinivel permite superar lecturas homogeneizantes y atender a las mediaciones territoriales que moldean su capacidad de acción. Lejos de operar en un vacío institucional, estos liderazgos se enfrentan a entramados federales complejos que limitan, reconfiguran o incluso diluyen su impulso disruptivo. Por ello, comprender las trayectorias de liderazgos disruptivos como -característica central derechas radicales- en contextos federales requiere analizar las relaciones intergubernamentales que habilitan u obstaculizan su agenda. Esta mirada territorial resulta clave para explorar los efectos diferenciales que un mismo tipo de liderazgo puede tener en distintos contextos subnacionales y, al mismo tiempo, para evaluar en qué medida estos liderazgos logran alterar —o no— los equilibrios políticos preexistentes.

Metodología

Este trabajo adopta un enfoque cualitativo con perspectiva multinivel, centrado en el estudio de caso único del liderazgo presidencial de Javier Milei (2023-2027) y su interacción con los gobiernos provinciales en el marco del federalismo argentino. La estrategia metodológica busca articular el análisis de la dinámica política nacional con las variaciones observadas en las arenas subnacionales, identificando cómo las características del liderazgo disruptivo de derecha radical inciden en las relaciones intergubernamentales y en la configuración del poder territorial.

En cuanto a las fuentes de información, se utilizaron materiales primarios y secundarios. Entre las fuentes primarias se incluyen discursos presidenciales, comunicados oficiales, declaraciones

públicas y conferencias de prensa de gobernadores, así como textos legislativos, decretos y resoluciones vinculadas a la distribución fiscal y a políticas públicas relevantes. Entre las fuentes secundarias se consideraron coberturas periodísticas nacionales y provinciales, así como literatura académica sobre federalismo y política subnacional. En términos de construcción conceptual, el estudio operacionaliza y articula varias nociones centrales. En primer lugar, se entiende por liderazgo disruptivo aquel que, al asumir, rompe con las reglas y dinámicas tradicionales del sistema político, debilita o reconfigura el sistema partidario, confronta con los gobiernos subnacionales y promueve reformas estructurales profundas. En segundo lugar, se adopta la definición de derecha radical propuesta por Mudde (1995; 2007), que la concibe como una corriente ideológica que combina autoritarismo, nativismo y populismo, y que cuestiona pilares del consenso liberal-democrático. En tercer lugar, se incorpora el concepto de provincialismo formulado por Karamaneff y Jacobsohn (2025), para describir a coaliciones políticas subnacionales con identidad territorial fuerte, autonomía estratégica y vínculos parciales con partidos nacionales. Finalmente, se introduce la variable territorial como categoría analítica para capturar las diferencias entre provincias referida a la fortaleza y capacidad de negociación de los provincialismos.

La articulación entre estas dimensiones conceptuales y el análisis empírico de los datos permite abordar la hipótesis general del trabajo: que los liderazgos disruptivos pueden reforzar dinámicas intergubernamentales preexistentes o bien abrir una ventana de oportunidad para el reacomodamiento y pluralización del sistema de partidos. El diseño metodológico, basado en la observación de interacciones concretas entre niveles de gobierno y en la identificación de patrones de variación territorial del voto, busca aportar evidencia para comprender cómo, en un contexto federal complejo, las estrategias presidenciales y las respuestas provinciales se influyen mutuamente, reconfigurando el mapa político argentino.

Ventanas de oportunidad y límites territoriales en la Argentina (2023-2025)

Como hemos señalado, los liderazgos disruptivos pueden abrir una ventana de oportunidad para reestructurar y pluralizar el sistema de partidos. Sin embargo, la necesidad de construir presencia territorial suele limitar su potencial transformador a nivel nacional, al obligarlos a buscar el respaldo de actores locales ya consolidados. A la vez, sostenemos como hipótesis complementaria que este tipo de liderazgos puede estimular y reforzar la cooperación horizontal entre distintas unidades de gobierno subnacional, especialmente cuando enfrentan desafíos planteados desde el poder central. Estos desafíos pueden adoptar la forma de tensiones económicas —por la disputa de recursos— o de conflictos político-electorales que amenacen la autonomía y el margen de acción de los gobiernos provinciales.

En lo que respecta a la dinámica política del federalismo argentino, principalmente en las últimas dos décadas, este ha mostrado una progresiva disociación entre lo que llamamos "la Nación" y "las provincias" (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2010; Navarro y Varetto, 2014; entre otros). Este aspecto se vió reflejado tanto en la elección que ungió a Javier Milei como presidente en el año 2023 como en las elecciones intermedias posteriores de 2025 en tres aspectos centrales: **primero**, en 2023 y en 2025, en el uso del *timing* electoral como estrategia política (Karamaneff y Jacobsohn, 2025), **segundo**, en el tipo de alianzas electorales forjadas para las elecciones legislativas de 2025 y en sus consecuentes resultados y, **tercero**, en un aparente proceso de regionalización de la política. Con regionalización queremos hacer hincapié en el carácter colectivo y coordinado de la reacción de los gobiernos provinciales, en contraposición a la idea de provincialización, más cercana a una postura individualista y de efectos atomizantes, en la que cada provincia defiende de manera aislada sus propios intereses. Este proceso de regionalización, impulsado por incentivos compartidos y por la necesidad de contener el avance de un liderazgo presidencial disruptivo, plantea un escenario en el que los gobiernos subnacionales incrementan su protagonismo como actores con capacidad de condicionar la agenda y el rumbo del gobierno nacional.

En relación al primer aspecto, el desacople entre las elecciones nacionales y subnacionales se produce en el contexto de una contienda nacional marcada por una intensa polarización y una competencia reñida entre los partidos políticos. En situaciones donde los conflictos ideológicos y las divisiones entre las fuerzas políticas son pronunciados, los gobernadores tienden a temer que la influencia de la contienda nacional pueda afectar negativamente su propio apoyo en el ámbito provincial. Ante esta realidad, prefieren desvincular sus elecciones locales de la disputa nacional, buscando proteger su capital político y asegurar una conexión más directa con sus electores. De esta manera, la estrategia de modificar el calendario electoral subnacional les permite evitar que el clima polarizado a nivel nacional influya en los resultados de sus elecciones provinciales. Como muestra el cuadro 1 a seguir, en 2023, de las 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), solo en 4 de ellas las elecciones provinciales coincidieron con las nacionales (CABA, Provincia de Buenos Aires, Catamarca y Entre Ríos). El resto de las 18 provincias que tuvieron elecciones establecieron su propio cronograma electoral. En 2025 la estrategia siguió la misma dinámica: de 14 provincias que eligen diputados y senadores provinciales, 11 lo hacen de manera no concurrente. Es decir, las elecciones se llevan a cabo un día diferente a las nacionales. Las 3 provincias que establecieron sus elecciones el mismo día que las nacionales son Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero[4].

4. Santiago del Estero y Corrientes también eligen gobernador.

Cuadro N°1: Desdoblamiento electoral comparado (2023-2025)

Provincia	Cargos que se eligen	Cantidad de bancas que se renuevan	Desdobló? (10/14-71%)	Desdobló en 2023 (18/24 - 75%)?	Tipo de método electoral utilizado
Buenos Aires	Diputados proviniciales	46/92	Si	No	Boleta Partidaria
	Senadores provinciales	23/46	Si	No	
CABA	Legisladores	30/60	Si	No	Boleta Única Electrónica
Catamarca	Diputados provinciales	21/41	No	No	Boleta Partidaria
	Senadores provinciales	8/16	No	No	
Chaco	Diputados provinciales	16/32	Si		Boleta Partidaria
Corrientes	Gobernador	-	Si	No	Boleta Partidaria
	Diputados provinciales	15/30	Si	No	
	Senadores provinciales	5/15	Si	No	
Formosa	Convencional constituyente	30	Si	SI	Boleta Partidaria
	Diputados provinciales	15/30	Si	Si	
Jujuy	Diputados proviniciales	24/48	Si	Si	Boleta Partidaria
La Rioja	Legisladores	18/36	No	Si	Boleta Partidaria
Mendoza	Diputados provinciales	24/48	No	Si	Boleta Única de Papel
	Senadores provinciales	19/38	No	Si	
Misiones	Diputados provinciales	20/20	Si	Si	Boleta Partidaria
Salta	Diputados provinciales	30/60	Si	Si	Boleta Única Electrónica
	Senadores provinciales	12/23	Si	Si	Boleta Única Electrónica
San Luis	Diputados provinciales	22/40	Si	Si	Boleta Única de Papel
	Senadores provinciales	4/9	Si	Si	
Santa Fe	Convencional Constituyente	69	Si	Si	Boleta Única de Papel
Santiago del Estero	Gobernador	-	No	-	Boleta Partidaria
	Diputados provinciales	40/40	No	-	

Elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral (CNE, 2023 y 2025).

En lo que respecta al **segundo aspecto**, en el tipo de alianzas electorales forjadas para las elecciones legislativas de 2025 y en sus consecuentes resultados, observamos que la irrupción de liderazgos nacionales disruptivos, como el de Javier Milei puede conllevar al reacomodamiento y la pluralización del sistema de partidos. En un sistema político multinivel, las dinámicas provinciales no pueden comprenderse de manera aislada: responden a la superposición de incentivos nacionales y locales que interactúan en la arena decisoria. Sin embargo, la necesidad de construir presencia territorial impone límites a la capacidad transformadora de estos liderazgos, obligándolos a negociar alianzas con actores subnacionales ya consolidados y con arraigo político y organizativo. Como dijimos anteriormente, Javier Milei se eligió en 2023 sin un armado político-partidario previo y sin presencia en los poderes ejecutivos subnacionales y locales. En este escenario, las elecciones intermedias de 2025 se presentan como un desafío clave.

Para contrarrestar los llamados provincialismos y enfrentar el avance del partido libertario, se barajaron dos estrategias principales para que La Libertad Avanza (LLA) penetre en el territorio: por un lado, construir coaliciones con liderazgos locales de peso; por otro, competir en solitario bajo su propio sello. En este sentido, la expansión de La Libertad Avanza en las provincias ha requerido acuerdos estratégicos con dirigentes, partidos y frentes locales de diversa procedencia ideológica y organizativa. Estos pactos no solo han sido fundamentales para buscar asegurar estructura electoral y representación en el interior del país, sino que también han incidido en el perfil político del oficialismo nacional a nivel territorial. El siguiente cuadro sistematiza las principales alianzas provinciales de LLA, evidenciando tanto la heterogeneidad de sus socios como la necesidad de negociar y/o ceder espacios para insertarse en escenarios subnacionales con lógicas propias.

Cuadro N°2: Alianzas electorales de la LLA en las provincias para elecciones 2025

Provincia	Fecha	Alianzas y resultados en las elecciones provinciales	Alianza elecciones nacionales
Buenos Aires	7 de septiembre	Sin resultados aún LLA+PRO	LLA + PRO
CABA	18 de mayo	**30,13% La Libertad Avanza.** 27,35% Es ahora Buenos Aires. 15,92% Buenos Aires primero (PRO).	LLA + PRO
Catamarca	26 de octubre (elecciones concurrentes)	Sin resultados aún LLA sin alianza	LLA sin alianza
Chaco	11 de mayo	**45.62% Chaco Puede + La Libertad Avanza.** 33.68% Frente Chaco Merece Más. 11.39% Frente Primero Chaco.	LLA + UCR
Corrientes	31 de agosto	Sin resultados aún LLA sin alianza	LLA sin alianza
Formosa	29 de junio	67.24%% Partido Justicialista 20.75% Confederación Frente Amplio Formoseño **11.15% La Libertad Avanza**	LLA + Libertad, Trabajo y Progreso + Nuevo País + PRO + Partido Libertario
Jujuy	11 de mayo	38,3% Frente Jujuy Crece. **20,9% La Libertad Avanza.** 10,8% Frente Justicialista.	LLA sin alianza
La Rioja	26 de octubre (elecciones concurrentes)	LLA sin alianza	LLA sin alianza

Provincia	Fecha	Alianzas y resultados en las elecciones provinciales	Alianza elecciones nacionales
Mendoza	26 de octubre (elecciones concurrentes)	LLA + Cambia Mendoza (UCR)	LLA + Cambia Mendoza (UCR)
Misiones	8 de junio	28,6% Frente Renovador de la Concordia. **21,8% La Libertad Avanza.** 19,1% Por la Vida y los Valores.	LLA + PRO
Salta	11 de mayo	43,7% Frente Unidos Por Salta. **25,3% La Libertad Avanza.** 7,1% Frente Justicialista Salteño (alianza).	LLA sin alianza
		39,3% Frente Unidos Por Salta. **29,4% La Libertad Avanza.** 7,7% Frente Justicialista Salteño.	
San Luis	11 de mayo	47,2% Ahora San Luis 26,2% Frente Justicialista **8,4% Partido Tercera Posición**	LLA + Movimiento de Acción Vecinal + el Partido Demócrata
Santa Fe	13 de abril	17,4% Unidos Para Cambiar Santa Fe. 7,6% Más Para Santa Fe. **7,09 %La Libertad Avanza.**	LLA sin alianza
Santiago del Estero	26 de octubre (elecciones concurrentes)	Sin resultados aún LLA sin alianza	LLA sin alianza

Para la elaboración de este cuadro solo se tomaron en cuenta las provincias que tuvieron o tendrán elecciones provinciales en 2025.

Fuente: Elaboración propia en base a la Cámara Nacional Electoral y Cámaras provinciales.

El cuadro muestra el desempeño y las alianzas de La Libertad Avanza (LLA) en las elecciones provinciales de 2025 en trece distritos. En primer lugar, se observa una fuerte dispersión temporal en la realización de los comicios: mientras que provincias como Chaco, Jujuy, Salta y San Luis votaron en mayo, otras lo hicieron en junio (Misiones, Formosa), agosto (Corrientes), septiembre (Buenos Aires) y octubre (Catamarca, La Rioja, Mendoza, Santiago del Estero). En este sentido, se advierte que, salvo el caso de Mendoza, en aquellas provincias que organizan elecciones concurrentes con las nacionales La Libertad Avanza opta por competir sin alianzas. Una posible explicación es que la fuerte gravitación de la figura de Milei permite a los candidatos locales apoyarse en su arrastre electoral, reduciendo la necesidad de articular coaliciones con otros partidos políticos.

En cuanto a los resultados disponibles, LLA exhibe un rendimiento muy desigual entre provincias: en Santa Fe obtuvo apenas un 7% de los votos, mientras que en CABA alcanzó el 30% en un

escenario de competencia fragmentada. En provincias del norte y del noreste, en cambio, logró desempeños más relevantes: en Jujuy superó el 20%, en Misiones alcanzó el 21,8%, en Salta osciló entre el 25% y el 29% según la categoría, y en Formosa se ubicó en tercer lugar con el 11,15%. En Chaco, integrada dentro del frente "Chaco Puede", obtuvo el primer lugar con un 45,6%, lo que constituye uno de sus desempeños más destacados. En contraste, en Formosa el oficialismo peronista obtuvo una victoria holgada con el 67%, relegando a LLA a un papel marginal. Los resultados también muestran que LLA consigue mejores resultados en aquellas provincias en donde compitió en coalición con fuerzas provinciales, siendo Chaco el ejemplo más claro. En aquellas en donde compite con sello propio alcanza resultados más ajustados o relegados al tercer o cuarto lugar, como el San Luis, Santa Fé y Formosa. CABA es una excepción que puede explicarse por la influencia de la agenda nacional en el distrito capitalino.

Las estrategias de alianzas también presentan un patrón heterogéneo. En varias provincias —como Catamarca, Corrientes, La Rioja, Santiago del Estero y Jujuy— LLA compitió sin alianzas, mientras que en otras se integró a frentes provinciales o coaliciones más amplias. Ejemplos de esto son Chaco, donde se asoció con "Chaco Puede", Mendoza, donde se presentó junto con Cambia Mendoza (UCR), y San Luis, donde se integró con el Movimiento de Acción Vecinal y el Partido Demócrata. En el caso de Formosa, la estrategia nacional amplió aún más la coalición, incluyendo al PRO, Libertad, Trabajo y Progreso, Nuevo País y el Partido Libertario, mientras que en la elección provincial el espacio apareció de manera más acotada.

La comparación entre elecciones provinciales y nacionales evidencia que, en algunos casos, las alianzas se mantienen consistentes —como en Mendoza o San Luis—, mientras que en otros difieren significativamente, como sucede en Chaco y Formosa. En términos generales, a nivel nacional LLA tiende a ampliar sus coaliciones, mientras que en las elecciones provinciales aparece con mayor frecuencia compitiendo de manera independiente.

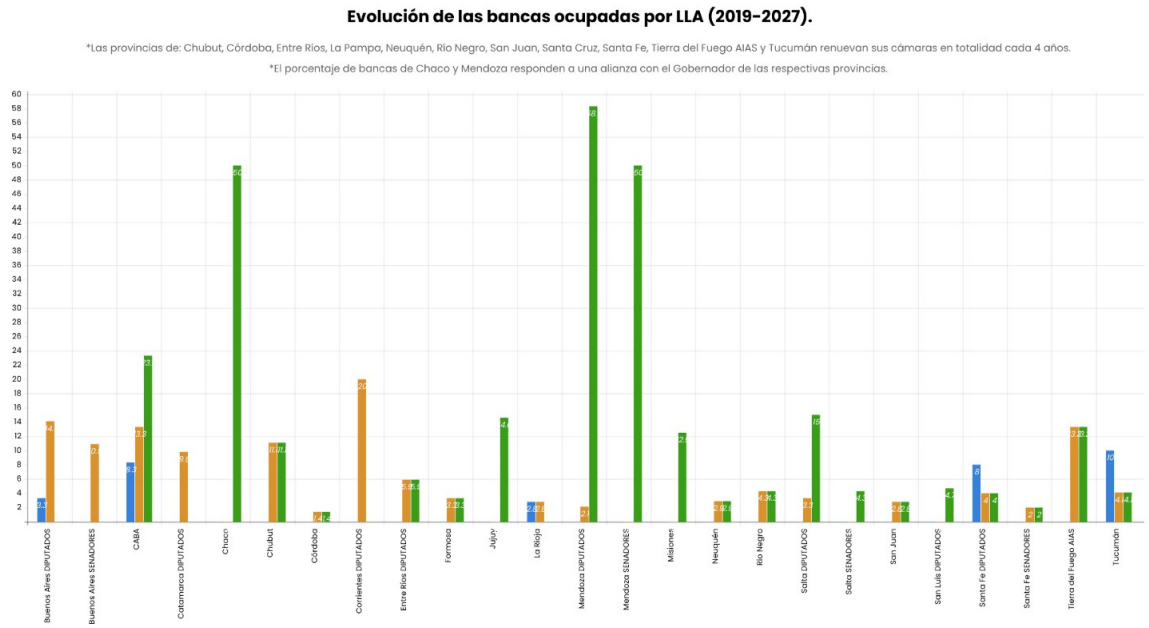
El cuadro permite observar tres dinámicas centrales: primero, la fuerte variabilidad en el desempeño electoral de LLA entre provincias, que va desde porcentajes marginales hasta desempeños competitivos e incluso victorias en alianza; segundo, la ausencia de una estrategia uniforme de construcción de alianzas, con configuraciones que dependen de cada distrito; y tercero, la persistente fuerza de los oficialismos provinciales, que en casos como Formosa y Misiones lograron imponerse con claridad pese a los avances de LLA en otros escenarios.

Los resultados electorales de La Libertad Avanza (LLA) en las provincias en donde hubieron elecciones hasta la finalización de este artículo muestran un patrón coherente con la hipótesis de que los liderazgos nacionales disruptivos: al intentar expandirse territorialmente, se ven obligados establecer alianzas con actores locales pertenecientes, en la gran mayoría de los casos, a

partidos o alianzas políticas tradicionales. Este hecho nos permite argumentar que el armado de estas alianzas electorales tiende a matizar su carácter disruptivo. En un sistema multinivel, la dinámica política se explica por la interacción de incentivos que operan simultáneamente a nivel nacional y provincial, lo que condiciona las estrategias de penetración territorial y la consecuente configuración de las alianzas.

No obstante estos resultados, es importante mencionar que, si bien LLA parece no lograr perforar las fronteras impuestas por los liderazgos provinciales, ha mostrado una sostenida presencia en gran parte de los legislativos provinciales a partir de 2021. Como vemos en el gráfico 3 a seguir, desde 2021, LLA tiene presencia legislativa en la mayoría de las provincias, lo que corrobora nuestra hipótesis sobre su impacto en la pluralización política en los niveles subnacionales.

Cuadro N°3: Evolución del % de bancas legislativas de la LLA en las provincias argentinas (2019-2027)



No figuran en el gráfico las provincias o cámaras donde LLA no presenta ninguna evolución desde 2019, tales como: Santiago del Estero (unicameral), Santa cruz (unicameral), San Luis (cámara de senadores), La Pampa (unicameral), Entre Ríos (cámara de senadores) y Corrientes (cámara de senadores).

Fuente: Elaboración propia en base a la Cámara Nacional Electoral y Cámaras provinciales.

En ese sentido, se identifican una serie de ejemplos que marcan el modo en que la irrupción de un liderazgo como el de Milei abre oportunidades para los actores locales. En la provincia de Formosa, gobernada ininterrumpidamente por Gildo Insfrán desde 1995, la irrupción de Milei abrió un escenario inédito: el intendente del municipio de Las Lomitas, Atilio Basualdo —hasta entonces aliado incondicional del gobernador— se distanció de Insfrán, respaldó las políticas del gobierno nacional y adoptó una posición opositora frente al Ejecutivo provincial, algo impensable apenas unos años atrás. En una entrevista afirmó que: "En Formosa no hay democracia, hay un régimen de sometimiento".

Otro ejemplo de cómo la irrupción de estos liderazgos puede generar —de forma intencional— una pluralización del sistema político se dio en las elecciones provinciales de 2025 en Misiones, gobernada históricamente por el Frente Renovador de la Concordia, fuerza netamente provincial que desde 2003 ha ganado todas las elecciones con amplia ventaja. En esa ocasión, el oficialismo obtuvo apenas el 29% de los votos —su peor resultado desde 2003—, mientras que la fuerza de Milei alcanzó el 21,9% y emergió un tercer partido de derecha, Por la Vida y los Valores, liderado por un expolicía, que logró el 19,1%.

También se observan consecuencias en la reconfiguración de las fuerzas políticas pertenecientes a la derecha mainstream[5] (Middlebrook, 2000; Mudde, 2019; Luna, J. P. y Kaltwasser, 2014) de Argentina, es decir, una derecha institucionalizada, electoralmente competitiva y programáticamente liberal-conservadora que respeta las reglas de la democracia liberal. De este modo, intendentes históricos de Juntos por el Cambio (derecha tradicional) han pasado a LLA. Dos ejemplos claros son los de Diego Valenzuela (intendente de Tres de Febrero) y el de Guillermo Montenegro (intendente de General Pueyrredón). Ambos adoptaron una agenda económica y política muy en línea con el programa de gobierno de Milei, destacando la libertad económica, el emprendedurismo, el achicamiento del Estado y políticas punitivistas para reducir la criminalidad. El intendente de Tres de Febrero centra sus discursos y publicaciones en las redes sociales en una agenda económica alineada con la de Javier Milei, como vemos en la frase siguiente: "Importante que se ponga prioridad en la agenda de desregulación, eliminación de trabas y burocracia inútil para qué trabajar y producir sea más sencillo en la Argentina".

A su vez, Montenegro sostiene un discurso más enfático en relación a la "mano dura". En sus publicaciones y apariciones públicas apela a discursos extremistas como este: "A todos los progres

5. Partidos o movimientos conservadores de derecha con arraigo institucional y un discurso moderado, que operan dentro de las normas de la democracia liberal y promueven políticas económicas de mercado. Se diferencian de la derecha radical o populista por su rechazo a los discursos extremistas, nacionalistas o autoritarios, y privilegian la estabilidad institucional.

k (kirchneristas[6]) que los defienden y les dicen cuidacoches... así "cuidan" los coches. Este trapito roñoso chorro alterador del espacio público rompió un tacho de basura para hacerse una faca, relojeó un auto, lo rompió para robar una riñonera".

Estos ejemplos muestran que los liderazgos disruptivos, aun careciendo de una estructura partidaria territorial consolidada, pueden actuar como catalizadores de cambios en sistemas políticos subnacionales caracterizados por el pluralismo limitado o el dominio prolongado de una sola fuerza. Al introducir nuevos incentivos y reconfigurar las alianzas intergubernamentales, generan aperturas que pueden ser aprovechadas tanto por actores emergentes como por figuras tradicionales que deciden romper con el oficialismo local. Desde una perspectiva teórica, este fenómeno se vincula con la capacidad del centro para "democratizar" —intencionalmente o como efecto no previsto— arenas provinciales cerradas (Gibson, 2005), así como con la idea de que la competencia política en contextos federales se ve moldeada por la interacción entre incentivos nacionales y dinámicas territoriales específicas. En este sentido, la irrupción de Milei no solo reconfigura el equilibrio de poder entre Nación y provincias, sino que también altera las lógicas internas de competencia, abriendo la posibilidad de una mayor fragmentación y pluralización política en escenarios históricamente dominados por élites locales.

El tercer aspecto se refiere a un aparente proceso de regionalización de la política. La llegada de Javier Milei a la presidencia en 2023 reconfiguró de manera abrupta las relaciones entre el gobierno nacional y las provincias. En un contexto de ajuste fiscal, confrontación discursiva y debilitamiento de los canales tradicionales de negociación, los gobernadores —incluso aquellos alineados con la Casa Rosada— comenzaron a coordinar acciones para defender intereses compartidos. Este comportamiento, que atraviesa fronteras partidarias e ideológicas, desafía la imagen habitual de un federalismo fragmentado donde cada provincia actúa de forma aislada y competitiva. Lejos de una "provincialización" de la política, entendida como el carácter individual de las provincias en defensa de sus intereses, parece ganar lugar un nuevo patrón de relaciones intergubernamentales centrado en la regionalización de la negociación política: respuestas colectivas, articuladas y con capacidad de incidencia en la agenda nacional.

Este cambio no solo parece tender a fortalecer los lazos horizontales entre gobiernos provinciales, sino que también puede alterar el mapa político nacional, habilitando nuevas alianzas y modificando las dinámicas internas de poder en los territorios. En este escenario, los liderazgos disruptivos, como el de Milei, actúan como catalizadores que, de manera deliberada o no, abren grietas en sistemas provinciales históricamente cerrados y permiten la irrupción de actores políti-

6. El kirchnerismo es una corriente del peronismo argentino que se consolidó como fenómeno político, ideológico y social durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015), caracterizándose por un liderazgo personalista y la implementación de políticas redistributivas.

cos nuevos o antes marginados. De este modo, la coordinación interprovincial y la transformación de las arenas políticas locales se convierten en piezas centrales para entender la actual etapa del federalismo argentino y el alcance de su impacto en la competencia política.

Este aspecto puede visualizarse en la actuación de un grupo de gobernadores -inclusive aquellos alineados con el gobierno nacional- que salieron coordinados a defender sus intereses: de Kicillof (gobernador peronista - PJ[7] - de la provincia de Buenos Aires) a Cornejo (gobernador radical - UCR[8] - de la provincia de Mendoza), de Quintela (gobernador peronista - PJ - de la provincia de La Rioja) a Váldes (gobernador radical - UCR - de la provincia de La Pampa) y de Macri (jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires del Partido Propuesta Republicana -PRO[9]) a Zilloto (gobernador peronista - PJ - de la provincia de La Pampa). Esta acción colectiva, incentivada por un interés común y para nada irrelevante, fortaleció los lazos de solidaridad entre los gobiernos subnacionales e impulsó una mayor regionalización del mapa político nacional[10]. Fue así como en el año 2024, la Liga de los Gobernadores Patagónicos recobró fuerza y visibilidad nacional. Los gobernadores de Neuquén (Rolando Figueroa), Río Negro (Alberto Weretilneck), Tierra del Fuego (Gustavo Melella), Chubut (Ignacio Torres), Santa Cruz (Claudio Vidal) y La Pampa (Sergio Ziliotto) levantaron la bandera regional y defendieron una agenda común, principalmente en torno a sus sectores productivos como la pesca, el petróleo, el gas y otros hidrocarburos. Es importante mencionar que La Liga de los Gobernadores Patagónicos está compuesta por gobernadores de diferentes partidos y alianzas: Partido Justicialista (PJ), Juntos por el Cambio (PRO y UCR), y partidos provinciales.

En el año 2025, año electoral, los gobernadores de todo el país comenzaron a conformar mesas de diálogo interpartidario con el objetivo de presionar al gobierno nacional para recibir más fondos para sus provincias. Por ejemplo, plantearon un proyecto de ley para que los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y el impuesto de los combustibles líquidos se coparticipen (redistribuyan) a las provincias[11]. A su vez, se destacan otras acciones en conjunto para posicionarse como actores con capacidad de veto frente al liderazgo disruptivo de Milei. En este sentido, se constituyó un frente electoral, llamado “Grito Federal” compuesto por cinco gobernadores de diferentes signos

7. Partido Justicialista.

8. Unión Cívica Radical.

9. Partido fundado en 2005, liderado inicialmente por Mauricio Macri, que se consolidó como fuerza de centroderecha, primero en la Ciudad de Buenos Aires y luego a nivel nacional. Forma parte de la coalición Juntos por el Cambio.

10.https://www.lanacion.com.ar/politica/reves-para-el-gobierno-los-gobernadores-envian-al-congreso-dos-proyectos-para-aumentar-los-fondos-nid03072025/

11.https://www.clarin.com/politica/buena-reunion-avanza-acuerdo-rosada-gobernadores-atn-impuesto-combustibles_0_4SGoxjOxZo.html?srsltid=AfmBOor0cPIsQE7ADxgNy7zdPe74zCl_DTrTvxgj57mAogvchu9WuLfQ

partidarios: Martín Llaryora (Córdoba), Maximiliano Pullaro (Santa Fe), Carlos Sadir (Jujuy), Ignacio "Nacho" Torres (Chubut) y Claudio Vidal (Santa Cruz)[12].

La articulación entre gobernadores de diferentes signos políticos y regiones del país refleja un cambio cualitativo en las dinámicas intergubernamentales argentinas. La defensa coordinada de intereses comunes frente al poder central no solo fortalece los vínculos horizontales entre las provincias, sino que también puede llevar a una redefinición del mapa político nacional al introducir una lógica de negociación más colectiva y transversal. Este proceso de regionalización, impulsado por incentivos compartidos y por la necesidad de contener el avance de un liderazgo presidencial disruptivo, plantea un escenario en el que los gobiernos subnacionales incrementan su protagonismo como actores con capacidad de condicionar la agenda y el rumbo del gobierno nacional.

A pesar del breve tiempo transcurrido desde que el actual presidente asumió el cargo, es posible ir más allá de la "foto" y observar el cuadro completo de transformaciones en marcha. La historia política argentina muestra que, en contextos de crisis, suelen abrirse oportunidades para la reconfiguración de reglas y alianzas. En este sentido, el carácter disruptivo de Javier Milei podría convertirse en un disparador de cambios profundos en la arquitectura del federalismo partidario, no tanto desde las élites nacionales, sino desde abajo, a partir del fortalecimiento de los lazos de solidaridad entre las provincias (Simpson y Jacobsohn, 2024). La articulación de intereses subnacionales frente a un liderazgo centralizado y confrontativo no solo potencia la cooperación interprovincial, sino que también introduce dinámicas novedosas en el equilibrio de poder del sistema federal. Si este proceso se consolida, podría dar lugar a un federalismo más coordinado en su accionar político horizontal (Pezzola, 2017), capaz de proyectar una agenda común y de incidir con mayor peso en las negociaciones con el gobierno nacional, alterando así patrones históricos de fragmentación territorial y provincialización de la política.

Conclusiones

El análisis desarrollado en este trabajo permite afirmar que los liderazgos disruptivos de derecha radical, como el encarnado por Javier Milei en la Argentina, constituyen un fenómeno político que altera sustancialmente las relaciones intergubernamentales en sistemas federales. La duración y profundidad de estos cambios dependerá, en el mediano y largo plazo, de su capacidad de resiliencia. A partir de la evidencia empírica presentada, se observa que, lejos de operar en un vacío político, este tipo de liderazgo se ve obligado a negociar y adaptarse a una arquitectura federal que otorga a los actores subnacionales márgenes significativos de autonomía, capacidad de veto y recursos estratégicos.

12.https://www.infobae.com/politica/2025/08/04/la-alianza-de-gobernadores-grito-federal-sumo-el-apoyo-de-400-intendentes-provinciales/

En primer lugar, la investigación confirma que la llegada de Milei al poder produjo un quiebre en la tradicional simetría entre liderazgo presidencial y articulación territorial partidaria. Su ascenso sin una estructura política consolidada en las provincias generó un escenario inédito, en el que la construcción de apoyos para la implementación de su agenda depende de alianzas, por ahora, coyunturales, pactos heterogéneos y, en muchos casos, de confrontaciones abiertas con los gobernadores. Este conflicto ha acentuado la relevancia política de los ejecutivos provinciales, quienes han capitalizado su autonomía institucional para condicionar y negociar con el gobierno central, además y particularmente en el caso argentino, de haber fortalecido la arena parlamentaria de negociación -el Congreso Nacional- como ámbito de disputa política.

En segundo lugar, el caso argentino ilustra cómo los liderazgos disruptivos pueden actuar, de manera intencional o no, como catalizadores de procesos democratizadores en arenas subnacionales caracterizadas por el pluralismo limitado o el dominio prolongado de élites locales. Ejemplos como la ruptura de apoyos monolíticos en Formosa o el retroceso electoral del oficialismo en Misiones sugieren que la irrupción de un actor nacional ajeno a los pactos provinciales tradicionales abre oportunidades para la competencia política, la visibilidad de oposiciones locales y la diversificación de las opciones electorales.

En tercer lugar, el estudio muestra que las estrategias adoptadas por los gobiernos provinciales frente a un liderazgo disruptivo han tendido hacia un proceso de regionalización de la política. En contraste con dinámicas históricas de "provincialización" —donde cada jurisdicción defiende aisladamente sus intereses—, se observa la formación de alianzas transversales y coordinadas entre gobernadores de distinto signo partidario, motivadas por la defensa de recursos fiscales y márgenes de autonomía. Experiencias como la reactivación de la Liga de Gobernadores Patagónicos o la conformación del frente "Grito Federal" evidencian la emergencia de un patrón de negociación más colectivo y articulado, capaz de incidir en la agenda nacional.

No obstante, el carácter transformador de estos liderazgos encuentra límites: la necesidad de construir presencia territorial y garantizar gobernabilidad conduce, en muchos casos, a la celebración de alianzas con actores ya consolidados, lo que modera el potencial disruptivo inicial. En este sentido, la expansión de La Libertad Avanza en distintas provincias ha dependido de acuerdos con liderazgos locales y coaliciones preexistentes, diluyendo en parte su narrativa antisistema y adaptándola a las lógicas políticas territoriales.

En cuarto lugar, los hallazgos del estudio invitan a matizar las interpretaciones que conciben a la derecha radical como un bloque homogéneo. La perspectiva multinivel adoptada revela que esta familia ideológica se resignifica al articularse con realidades territoriales diversas, produciendo combinaciones específicas de discurso, alianzas y estrategias según el contexto provincial.

Esto sugiere que el análisis de las derechas radicales en sistemas federales exige una atención sostenida a las mediaciones territoriales que moldean su desempeño y sus impactos. El caso de Milei confirma que los liderazgos disruptivos en contextos federales no solo tensan las relaciones entre niveles de gobierno, sino que también pueden redefinir los patrones de competencia política, tanto en el plano nacional como en el subnacional. Su irrupción genera una doble dinámica: por un lado, impulsa intentos de centralización del poder y los recursos en torno a la figura presidencial; por otro, estimula respuestas coordinadas de los actores subnacionales y, en algunos casos, abre grietas en sistemas provinciales cerrados.

Comprender esta tensión y sus efectos implica profundizar en cómo las agendas y los estilos de liderazgo de la derecha radical se articulan en contextos multinivel, reconociendo al federalismo argentino como un caso paradigmático para el estudio de las dinámicas políticas y relaciones de poder.

Bibliografía

Behrend, Jacqueline. 2011. "The Unevenness of Democracy at the Subnational Level: Provincial Closed Games in Argentina." *Latin American Research Review* 46, no. 1: 150–76. https://doi.org/10.1353/lar.2011.0013

Calvo, Ernesto, y Escolar, Marcelo. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Gibson, Edward. 2006. "Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos." *Desafíos* 14: 204–37. ISSN: 0124-4035.

Karamaneff, Luis Esteban., y Iván. Jacobsohn. 2025. Argentina: un archipiélago de gobernabilidad condicionada. El rol de los provincialismos en las elecciones presidenciales de 2023. *Desafíos* 37(2), 1-27. https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.14702

Leiras, Marcelo. 2010. "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina." *Política y gobierno* 17 (2): 205–241.

Luna, Juan Pablo, y Cristóbal Rovira Kaltwasser, eds. 2014. *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Middlebrook, Kevin J., ed. 2000. *Conservative Parties, the Right, and Democracy in Latin America*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.

Mudde, Cas. 1995. "Right-Wing Extremism Analyzed: A Comparative Analysis of the Ideologies of Three Alleged Right-Wing Extremist Parties (NPD, NDP, CP'86)." *European Journal of Political Research* 27, no. 2: 203–24.

—. 2007. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

—. 2019. *The Far Right Today*. Cambridge: Polity.

Navarro, Mario Francisco, y Carlos Augusto Varetto. 2014. "La estructura de competencia partidaria Argentina: análisis y evaluación de la imagen analítica de la 'territorialización' del sistema de partidos." *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 5 (1): 109–147.

Pezzola, Anthony. 2017. "Cooperación diacrónica para intereses diversos: Intereses y lealtades provinciales en la formulación de políticas en Argentina." *Política y Gobierno* 24: 125–56. ISSN 1665-2037.

Simpson, Ximena. 2018. "Federalismo y dinámicas democráticas." En *La centenaria apuesta de la Argentina democrática (1916-2016)*, editado por UNSAM-Prometeo.

-. 2022. "Entre la autonomía y la coordinación: aportes teóricos al análisis de las políticas de cooperación descentralizada." *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos* 5, no. 1: 54–72.

Simpson, Ximena e Ivan Jacobsohn. 2024. El federalismo argentino frente a un presidente disruptivo: ¿crisis u oportunidad?. Documento de Trabajo #1, Observatorio de Economía y Política

Brasil-Argentina (UNSAM-CONICET) / Latinoamérica21, 24 de mayo de 2024. https://latinoamerica21.com/es/el-federalismo-argentino-frente-a-un-presidente-disruptivo-crisis-u-oportunidad/

Simpson, Ximena y Rodrigo Curto. 2025. "Dividiendo la torta: política fiscal y relaciones de poder." Documento de Trabajo #3, Observatorio de Economía y Política Brasil-Argentina (UNSAM-CONICET). https://noticias.unsam.edu.ar/2025/02/07/dividiendo-la-torta-politica-fiscal-y-las-relaciones-de-poder-en-argentina-y-brasil/

Suárez Cao, Julieta. 2011. "¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica?: Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina." *Revista SAAP* 5, no. 2. ISSN 1853-1970.

Weber, Max. 2022. *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Vol. 1. Traducido por José Peter. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1922).

EL CICLO KIRCHNERISTA Y LA NUEVA IDENTIDAD PERONISTA: RÉGIMEN MACROECONÓMICO Y NUEVOS IMAGINARIOS SOCIALES

Eduardo Aguilar
UNNE
E-mail: eduardo.aguilar@comunidad.unne.edu.ar

Agustín Kozak Grassini
UNNE
E-mail: agustin.kozak@comunidad.unne.edu.ar

Tulio Halperín Donghi[1] relataba la historia argentina como una triple crisis: la de la sociedad reivindicativa construida durante el primer peronismo, la del conflicto sociopolítico acentuado entonces y la del ingreso abrupto del país a la democracia de masas a principios del Siglo XX. Este trabajo estudia la actual crisis argentina recurriendo a un tríptico análogo: la aceleración de la crisis macroeconómica, la crisis del campo político en su capacidad de representación de intereses, y la crisis de identidad del último partido dominante, el kirchnerismo, enfrentado a la fragmentada sociedad de "la gente".

1. Tulio Halperín Donghi, 1994.

La decadencia económica que se explica luego puede reseñarse brevemente. La Argentina no crece y multiplica pobreza desde hace al menos cinco décadas. Las moderadas tasas de crecimiento del primer tercio del siglo XX (0,8% anual), que mejoraron durante la etapa sustitutiva (1,75% hasta 1975), luego dieron lugar a un declive que alcanza el -0,45% desde esta última fecha hasta la crisis de 2001.[2] La reactivación tras esa crisis se agotó en el 2011, llevando a un prolongado declive de la productividad: el PBI per cápita registra una caída superior al 20% desde entonces. El poder adquisitivo se comportó en consonancia: el índice de salarios reales con valor 100 a fines de 2015 mostraba un registro de 77 a mediados del año pasado[3]. Excediendo lo coyuntural, la pobreza acompañó esa larga decadencia: en los últimos 50 años la Argentina solo duplicó su población mientras la pobreza se multiplicaba por un factor cercano a 20, alcanzando a casi 25 millones de personas en la actualidad según los datos del INDEC.

Como era de esperar, esta profunda decadencia fue horadando la legitimidad de los actores políticos desde inicios del retorno democrático. Ese espacio social que Bourdieu[4] conceptualiza como campo político, dotado de un capital simbólico propio, habitus procedimentales y escisión jerárquica entre profesionales y profanos, evidencia una ruptura que fue dejando parte de la sociedad huérfana de representación en la arena pública. Según las encuestas de opinión, la confianza en el Parlamento se ha reducido en 2022 a un décimo del valor de 1984, en tanto que solo 1 de cada 10 argentinos expresa confianza en los partidos políticos en la actualidad.[5]

La fractura entre sociedad y dirigencia fue simultánea a una creciente polarización política. La desafección democrática generó la emergencia de nuevos actores, finalmente victoriosos, que cuestionan la legitimidad de la democracia y sus procedimientos plurales. Lo que puede pensarse como un fenómeno internacional[6], por la misma decadencia alcanzó en la Argentina uno de sus puntos más altos, con la victoria presidencial de un economista que reivindica su intención de "destruir el estado". Aquí se postula que para explicar el escenario que nace de la derrota kirchnerista es necesario recurrir a dos claves interpretativas: por un lado, procesos estructurales, que operan desde hace décadas con gravitación creciente pero subestimada; por otro, la fragmentación de lo que definimos como una "sociedad caleidoscopio", quebrada en millones de cristales rotos que agrupan actores en formas y momentos inestables, pero cargados de consecuencias políticas de magnitud. Afirmamos que se torna visible ahora un escenario de profundas raíces

2. Datos per cápita en Damill, 2005.

3. INDEC, 2024.

4. Bourdieu, 2000.

5. Ver Latinobarómetro, 2023 y anteriores.

6. Levitsky y Ziblatt, 2018.

históricas. Para examinarlo, sumamos al diagnóstico político un análisis que interrelaciona la evolución de la economía, la sociedad y la cultura en la Argentina de las últimas décadas.

En términos metodológicos este trabajo analiza la realidad combinando elementos estructurales de la macroeconomía, la política y los procesos sociales, resaltando la mutua determinación de los mismos. Remite por lo tanto a una tradición que podría denominarse histórico-estructural que tiene expresión canónica en trabajos que analizan la economía, el estado y las alianzas sociales en O´Donnell[7] y las crisis económicas y de predominio político en Portantiero[8], o manifestación más reciente en el análisis integral de las reformas de los años 90 que hacen Gerchunoff y Torre[9]. Dado que uno de sus ejes es la fragmentación de los colectivos o clases que protagonizaron las etapas previas, adicionamos un examen de la mutación de las relaciones sociales, incorporando un análisis de las prácticas e imaginarios de las nuevas culturas de los ámbitos urbano y rural. Este enfoque metodológico escapa a un encasillamiento estricto en el campo de algunas de las ciencias mencionadas, reivindicando un intento de fertilización cruzada de las mismas para derivar miradas integrales, junto a hipótesis con potencial interpretativo del funcionamiento de la sociedad y la política argentina. A tal efecto, cuando se utilizan términos que son usuales en un campo teórico pero ajenos a otro, se los define con brevedad para ganar fluidez sin perder precisión analítica.

En la primera parte del trabajo se explica la decadencia de las últimas décadas a partir de las características del régimen macroeconómico y las tendencias dominantes en la política argentina. Luego se pone el acento en la mutación de los ámbitos rurales y urbanos y las dificultades que esto supone para la representatividad política y la legitimidad de la acción estatal. En cada etapa se aportan datos elaborados para respaldar las hipótesis planteadas. Finalmente se discuten los resultados y los desafíos que la nueva sociedad y la nueva economía abren para el peronismo y para el sistema político argentino en general.

I. Procesos estructurales I: Economía Rentista y Política Hegemónica

Economía rentista

La interpretación aceptada de los resultados de la última elección presidencial indica que gran parte del voto contra el kirchnerismo provino del malestar económico que domina la coyuntura: alta inflación, incertidumbre generada por la variabilidad ascendente de los precios, caída de los salarios reales y nula dinámica del empleo en la última década. En parcial oposición, aquí se

7. O´Donnell, 1976.

8. Portantiero, 1977.

9. Gerchunoff y Torre, 1996.

argumenta que el énfasis coyuntural obstaculiza la posibilidad de visualizar procesos estructurales y captar tendencias históricas que están manifestándose en la Argentina. Afirmamos que lo que está agonizando en el país es un régimen macroeconómico, es decir un conjunto de políticas moduladas para el logro de los equilibrios externo e interno, y para la articulación de los sectores financiero y real de la economía.

Los elementos constitutivos del régimen que finaliza están formados por una triada de políticas: a) gasto público creciente; b) atraso cambiario o dólar barato (combinado con atrasos en la actualización de tarifas de servicios públicos), y c) represión en el acceso a divisas para el ahorro privado, el giro de dividendo o las importaciones (lo que popularmente se denomina "cepo"). Buscando impulsar el producto a través de un mayor consumo, estas han sido políticas repetidas de la historia argentina, aplicadas en particular luego de shocks externos positivos. Una y otra vez, las coyunturas favorables pero temporarias fueron utilizadas para crear estructuras de alto gasto permanente, no financiables una vez que el impacto de tales eventos desaparece. Generadas por el precio de las materias primas o por tasas internacionales que estimulan el endeudamiento, gran parte de la historia argentina, en dictadura o democracia, responde a este eje interpretativo[10]. En el kirchnerismo de mejoras distributivas con dólar barato vía soja y agotamiento de reservas encuentran eco el macrismo, el menemismo y la dictadura, todos de dólar barato y consumo suntuario vía privatizaciones y endeudamiento externo. El régimen macroeconómico de la triada siguió a todas estas experiencias en los últimos 50 años de historia argentina.

Lo que hace más evidente el agotamiento descripto es que este ocurre en un contexto que dista de ser negativo. Es decir, la forma de funcionamiento que caracterizó a los últimos 50 años de la economía argentina encuentra límites cada vez más rápidos, no por la caída de los precios internacionales o la suba de las tasas de interés, sino pese a que sucede lo contrario. El declive macroeconómico que presentamos antes ocurre con precios de las exportaciones que, en relación a 2001, eran 350% y 280% más altos en 2012 y 2023, respectivamente[11]. Este aumento fue clave para financiar un aumento de 15 puntos porcentuales del tamaño del estado en relación a la economía: entre 2005 y 2015 el gasto público creció en un monto que representa más de 60.000 millones de dólares anuales[12].

Más allá de las magnitudes, si los procesos no son novedosos debe indagarse en lo estructural. Lo estructural se expresa en una sociedad de tendencias rentistas que, siguiendo el temprano

10. Gerchunoff y Llach, 2003.
11. INDEC, 2024.
12. MECON, 2021.

análisis de Alejandro Bunge[13], por una extensa dotación de recursos naturales, accedió antes a la sofisticación del consumo que a la modernización productiva capaz de sustentarlo a largo plazo. Si la renta es el flujo de recursos que nace de dotaciones naturales de calidad excepcional, propensa a generar procesos súbitos de enriquecimiento y gasto en coyunturas favorables, la Argentina experimentó así lo que aquí denominamos una "modernización bipolar", rentista, de consumo pero no de productividad. Gerchunoff y Rapetti[14] lo formalizan como la brecha entre el salario real deseado por la sociedad y el salario real sustentable por la economía. Esta sociedad rentista, enriquecida temporariamente sin esfuerzos sistémicos de mayor productividad, presta legitimidad a la política solo a corto plazo en contrapartida de más gasto público y dólar barato para el consumo, induciendo así políticas económicas que internalizan las bonanzas temporarias en un nivel de gasto rígido e insustentable[15]. Cuando los buenos tiempos se acaban, y con ellos se agota la legitimidad, queda el estancamiento inflacionario y la restricción de divisas.

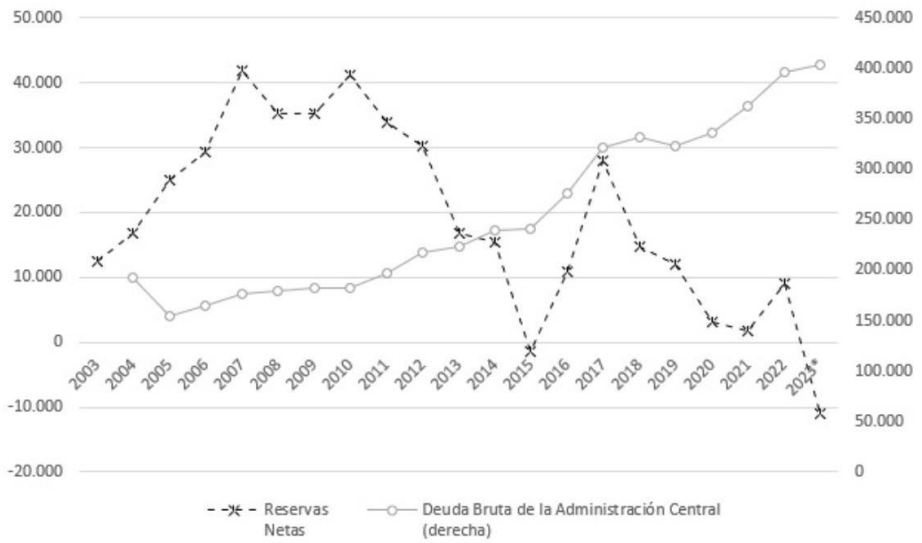
Así, la sociedad rentista demanda lo que Dornbusch y Edwards[16] definen como populismo económico, esto es, la instauración de un régimen que prodiga alto consumo presente a partir de políticas no financiables a largo plazo: el péndulo argentino de las últimas décadas va entonces del populismo económico derrochador para clases bajas y medias, al populismo endeudador para clases medias y altas. Lo que vemos como manifestaciones de coyuntura tiene raíces estructurales profundas, que incluyen pero exceden a la economía, y que con Gerchunoff [17] pueden remitirse a la persistencia de dos aspiraciones que son organizadores simbólicos del imaginario argentino: la del ascenso social individual nacida de la cultura inmigrante, y la de la justicia social surgida de la experiencia colectiva reparadora del primer peronismo.

Excediendo un estancamiento inflacionario que ocurre ahora en un contexto de precios internacionales favorables, el agotamiento del régimen de la triada se expresa en datos concretos e infranqueables: ya no existen posibilidades de financiar expansiones, ni incluso sostener el gasto público y privado existente, dado el agotamiento de las reservas y la imposibilidad de acceso a nuevo endeudamiento externo tras su acelerado crecimiento de los últimos años. Como muestra el Gráfico 1, las reservas netas del BCRA alcanzan niveles negativos y la deuda se encuentra en máximos históricos. Incluso tras recurrir en 2018 al Fondo Monetario Internacional como prestamista de última instancia, para acceder a una deuda cuyo monto es récord internacional, la prima

13. Alejandro Bunge, 1920.
14. Gerchunoff y Rapetti, 2016.
15. Llach, 1998.
16. Dornbusch y Edwards, 1991.
17. Gerchunoff, 2020.

de riesgo país argentina permaneció en niveles (de entre 2500 a 800 puntos básicos) que marcan la exclusión del acceso a los mercados de deuda externa privada. El régimen macroeconómico de la triada, operativo durante las últimas 5 décadas, está definitivamente agotado. Ni la política económica ni las coaliciones electorales podrán basarse ya en intentar repetirlo.

Gráfico 1. Argentina. Reservas Netas y Deuda Bruta. 2003-2023



Fuente: MECON y cálculos a partir de datos del BCRA

Política hegemónica

Hasta aquí las interacciones entre economía y sociedad, pero las responsabilidades de la decadencia no podrían agotarse allí, excluyendo a los protagonistas del campo político. Si la sociedad de la modernización bipolar da forma al lado de la demanda del populismo económico, la dirigencia política y sus reiteradas pretensiones hegemónicas prodiga su oferta. En torno a 1910 Joaquín V. González[18] advertía sobre "...la ambición desmesurada de gobierno y de predominio personal, [que] constituyen una de las fuerzas más permanentes y decisivas para explicar la marcha del país". En los 100 años posteriores, el proceso se acentuaría. Así, Halperín Donghi[19] presenta la

18. Joaquín V. González, 2016.

19. Halperín Donghi, 1994.

historia argentina del siglo XX a partir de dos rasgos distintivos: la "mutua denegación de legitimidad" y la petición de las distintas facciones de encarnar la representación del todo, en una pretensión hegemónica incompatible con los mecanismos pluralistas de la alternancia democrática.

El concepto de hegemonía remite a Gramsci[20] y se concreta cuando "la supremacía de un grupo social se manifiesta" no solo "como 'dominio' sino también como 'dirección intelectual y moral'", es decir cuando una clase dominante tiene la capacidad de convertirse en clase dirigente, transformando sus intereses particulares en parte del sentido común del conjunto. Es tradicional pensar a la hegemonía como la pretensión del poder económico de proyectar su dominio al plano político-institucional; en la tradición metodológica de este trabajo, esta era la concepción expresada en el concepto de péndulo inestable entre sectores de la burguesía de O'Donnell y en la idea de "crisis de hegemonía" o "empate" con la que Portantiero[21] describía la imposibilidad de la alta burguesía de transformar su dominio en capacidad de reproducción política.

En esta tradición, la pretensión hegemónica se despliega desde la economía hacia la política, pero aquí pretendemos explorar una ampliación del concepto, porque como expresión de la autonomía del campo político[22], la Argentina asistió a repetidos intentos hegemónicos de sentido contrario: impulsos de reproducción nacidos en la política sin intentos consistentes de alterar el balance de poder en la estructura económica. En el siglo XX, numerosos autores identifican la pretensión yrigoyenista de "encarnar a la nación" sobre las bases intactas de la economía latifundista, primarizada y exportadora[23]. El primer Perón asentado en la industrialización liviana, vulnerable a la escasez energética y dependiente de las divisas del agro es una expresión paradigmática[24]. Luego, los intentos peronistas se sucederían. El menemismo de la reelección permanente apoyado en la estabilidad prestada por el tipo de cambio fijo seguiría sus pasos[25]. La sucesión conyugal programada del kirchnerismo, basada en la soja y el atraso de tarifas sería su expresión final. La hipótesis planteada es que los intentos de eternización política de las últimas décadas se basaron en un régimen macroeconómico que, como vimos, se encuentra agotado. Con él desaparecen también las pretensiones hegemónicas construidas solo desde la superestructura política, sin lograr ni pretender alterar la estructura productiva de una economía en declive.

Reuniendo los argumentos, el disruptivo resultado electoral que pusiera fin al ciclo kirchnerista en 2023 tendría en la inflación de los últimos años una causa inmediata, pero, más importante,

20. Gramsci, 1975.

21. O'Donnell, 1976; Portantiero, 1977.

22. Bourdieu, 2000.

23. Por ejemplo, Sebrelli, 2011.

24. Ferrer, 2011.

25. Rodríguez y Touzon, 2021.

sería la manifestación final del régimen económico de la triada que conjugaba, en ciclos cada vez menos duraderos, más gasto público, más deuda y dólar barato, y más represión financiera para el acceso a divisas. Ese final estaría revelando a su vez dos agotamientos aún más profundos, enraizados en la vieja matriz política, económica y social de la Argentina: el de la posibilidad de una "modernidad bipolar" y el de las pretensiones de generar hegemonía política sobre la base de prosperidades transitorias, legitimadas brevemente por una sociedad obstinada en sostener, al mismo tiempo, consumo modernizado y productividad estancada.

II. Procesos Estructurales II: El desencuentro rural y el desencuentro urbano

El análisis que busca explicar las últimas elecciones visualizando sus determinantes estructurales se focaliza ahora en lo territorial, donde la magnitud de los resultados adversos al oficialismo expresa desencuentros entre el electorado y el kirchnerismo que, más allá de la inflación y la crisis del COVID, pueden explicarse a partir de mutaciones económicas, sociales y culturales de largo plazo.

El desencuentro rural

Desde la crisis por las retenciones en 2008, el kirchnerismo sostuvo con el sector rural un conflicto al que planteó como una batalla cultural, de solidaridad social, por la distribución de la "renta excedente" contra las corporaciones agroexportadoras y las representaciones agrarias. Kulfas[26] admite la debilidad de una estrategia que careció de diálogo con el sector y falló en diferenciar intereses de pequeños y grandes productores, en una actividad concentrada en volúmenes, pero atomizada en actores. Dado que las retenciones móviles nunca se aplicaron, debe deducirse que la persistencia del conflicto responde a un clivaje profundo abierto entre el kirchnerismo y la cultura socioeconómica dominante en las zonas de influencia rural del país.

Siguiendo a Weber[27], el término cultura designa aquí una "imagen del mundo", un determinante de la acción humana tan potente como los intereses materiales. Abarca una forma de vida, de trabajo, y un conjunto de valores sobre el cual se construye una visión del mundo social y material. La dirigencia política del interior del país entendió siempre que la cultura agrícola argentina sobrepasa largamente las tranqueras para dar forma a los valores de las áreas urbanas que la rodean. Como afirma Hora[28], "la importancia del campo" fue un elemento unificador de los imaginarios de élites y clases populares, en particular en la Argentina interior. Tal como fue planteado

26. Kulfas, 2016.
27. Weber, 1978.
28. Hora, 2018.

por el gobierno, no es extraño que el conflicto disparado en 2008 haya tomado entonces la forma de un enfrentamiento cultural, y persistido a través de los años como tal.

En este análisis utilizamos el caso de Córdoba como un ejemplo en tal sentido, por ser uno de los epicentros del enfrentamiento y una provincia que ha exportado productores-arrendatarios a todos los nuevos territorios que protagonizaron el boom de la soja desde el centro al norte del país. Analizando la situación allí, Zapata[29] exploró la obstinada resistencia de lo que llama la identidad rural contra los embates (la soja como un "yuyo" que crece, los "piquetes de la abundancia") de una batalla cultural que nunca se extinguió. Los resultados electorales de esa provincia, crecientemente negativos desde el conflicto por las retenciones, han sido la respuesta a lo que gran parte de las ciudades del interior han sentido como una postura política de abierta confrontación.

Tabla 1. Córdoba: El desencuentro rural. Evolución electoral del kirchnerismo

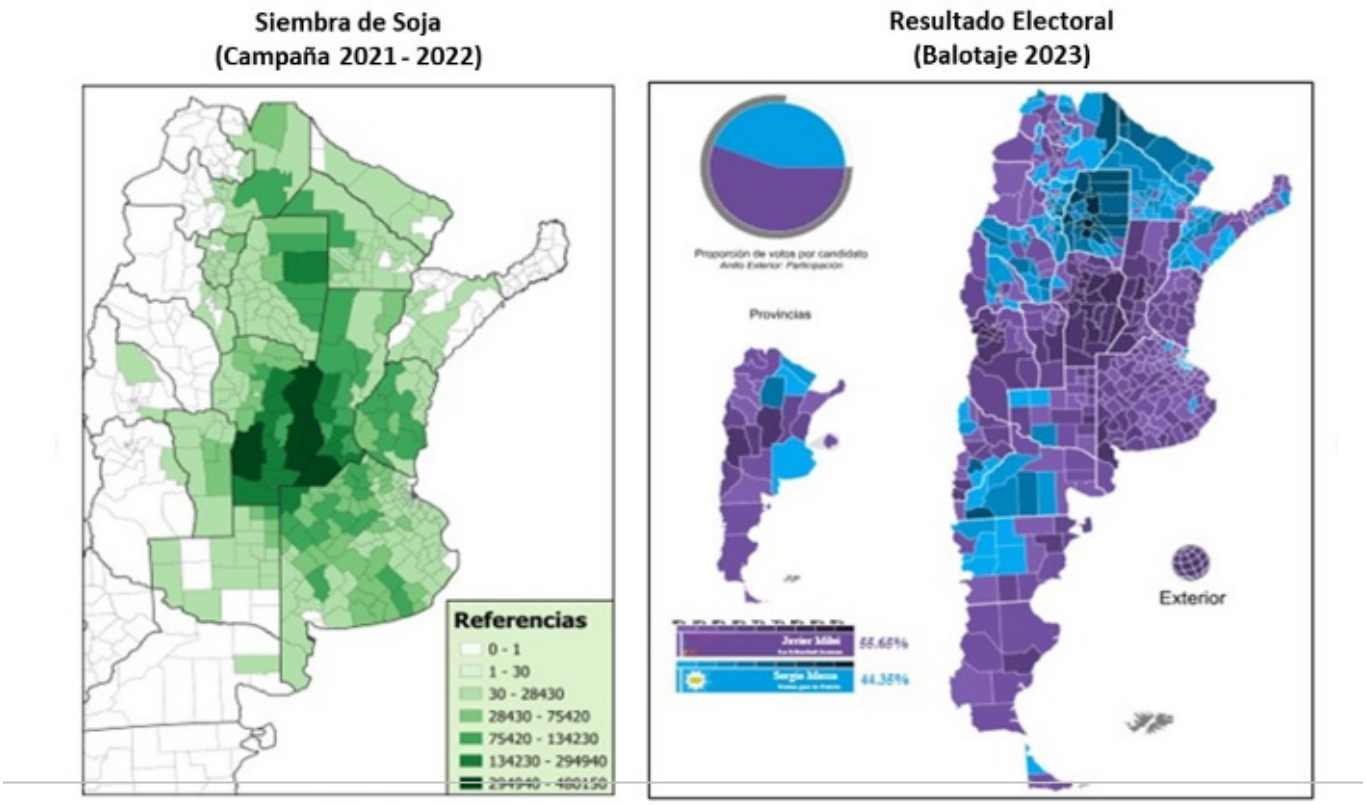
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2012	2023
Votos a Dip. Nac.	37,8[a]	16,4	10,4	34,9	15,2	15,2	9,7	22,3	10,5	12,6
Votos a Presidente		69[b] a 24		58 a 37		71 a 28		61 a 31		74 a 26

a) El peronismo nacional y provincial concurren unidos; b y c suman los votos de las tres principales fórmulas opositoras al gobierno nacional. Fuente: Elaboración propia en base al Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

Con solo 2011 apareciendo como un dato atípico desviado del patrón general, la extensión temporal de los resultados es compatible con un clivaje sistémico e intenso más que con un conflicto transitorio. Los números de las contiendas presidenciales son abrumadores. Pero Córdoba, siendo el más extremo, es solo un ejemplo del desencuentro rural extendido a lo largo de todo el territorio productivo. A modo de ilustración se adicionan mapas y correlaciones. El siguiente mapa muestra la alta superposición espacial de dos variables: área sembrada de soja e intensidad del voto opositor al kirchnerismo en 2023. La zona núcleo rural de la Argentina ha sido también un núcleo de voto opositor.

29. Zapata, 2023.

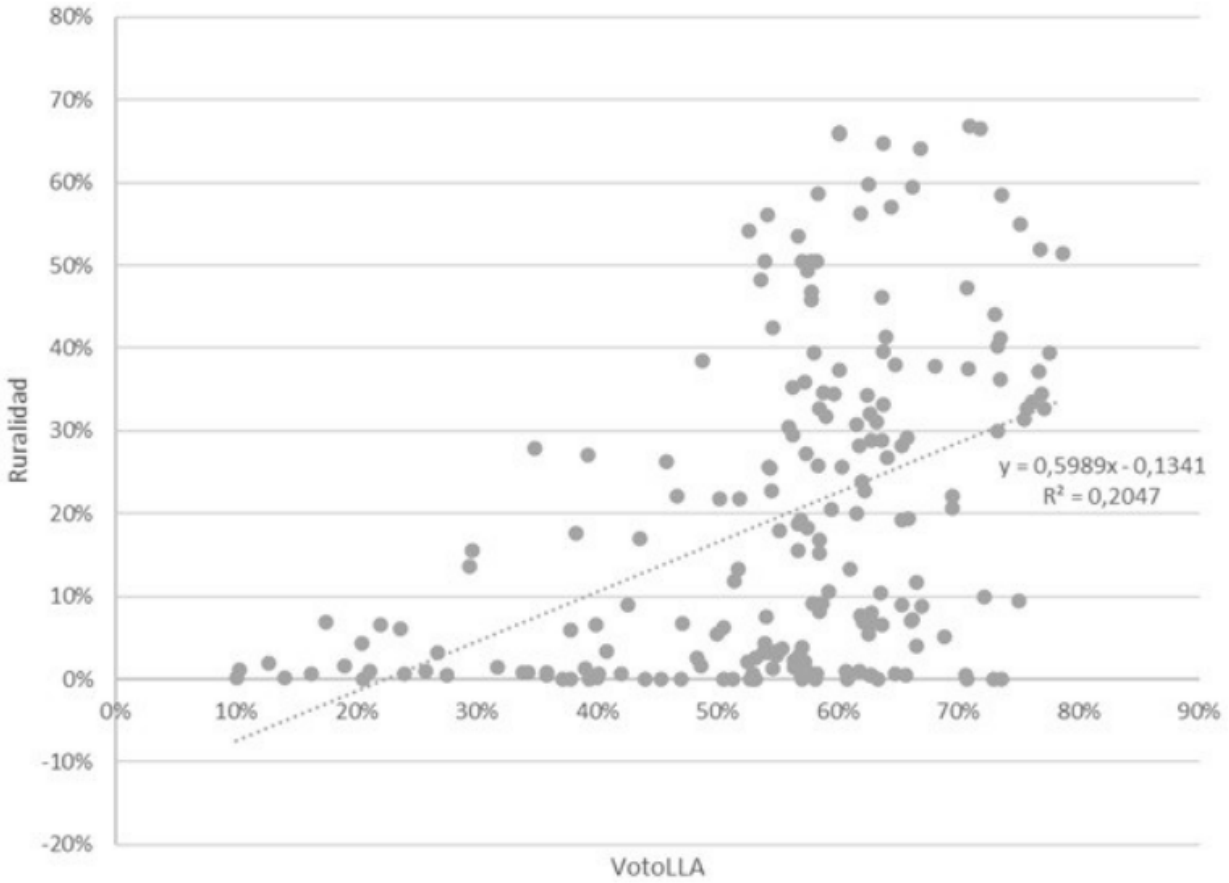
Gráfico 2. Actividad Rural y voto no Peronista. 2023



FUENTE: Sistema de Información Simplificado Agrícola (MAGyP) y Dirección Nacional Electoral. NOTA: el mapa agrícola muestra la densidad de superficie departamental sembrada (en has).

Un análisis más preciso y focalizado en territorios con fuerte componente agropecuario permite ver estas correlaciones. Aquí seleccionamos provincias en que prevalecen cultivos extensivos: Buenos Aires (excepto el área metropolitana), Chaco, Córdoba, Santa Fe y Santiago del Estero, cinco distritos que explican el 90% de la producción nacional de soja (misma variable del mapa previo). Con datos departamentales, el voto opositor es claramente mayor cuanto mayor es la proporción de superficie del distrito dedicada a producción de soja. Estos datos agrupan 5 provincias heterogéneas en resultados electorales, pero la correlación es clara; sin embargo, encontramos que poder explicativo (R2) del modelo basado solo en "Ruralidad", sin requerir la incorporación de otras variables, es aún mayor cuando la correlación se realiza a nivel de cada provincia por separado (no presentado aquí).

Gráfico 3. Actividad Rural y voto no Kirchnerista.
(Balotaje Presidencial 2023)



FUENTE: Elaborado a partir del Sistema de Información Simplificado Agrícola (MAGyP) y Dirección Nacional Electoral. NOTA: "VotoLLA" (**y**) es la proxy utilizada para captar el voto no kirchnerista (porcentaje de votos del partido "La Libertad Avanza"). La variable "Ruralidad" (*x*) es el ratio -promedio de las últimas diez campañas- de superficie departamental sembrada de soja a superficie total del departamento en cuestión. El tamaño de la muestra, *n*, es 201.

El Estado y la Política frente a otro "campo"

Pero la idea del desencuentro rural puede apoyarse además en 3 hipótesis que remiten a la matriz socioeconómica de la Argentina: la primera refiere a nuevas y más profundas diferencias en la visión del estado como organizador de la vida política y social; la segunda, a la inserción política de los nuevos actores del sector agrícola (globalizados y al mismo tiempo territoriales); la tercera, a la comprensión de las transformaciones experimentadas por el sector primario en las últimas décadas. La adición de estos factores marca límites claros que tanto el accionar del Estado como la política aún tratan de asimilar.

Un estado que transfiere rentas del agro hacia el desarrollo urbano no es novedad en la Argentina. Lo nuevo es que, de manera creciente luego de 2003, las retenciones en torno a las que se libraron la batalla cultural reivindican el financiamiento de un distribucionismo estatal que mezcla componentes institucionalizados y discrecionales. El choque excede los intereses materiales para confrontar en el plano simbólico la cultura agrícola predominante en las provincias centrales de la Argentina. La confrontación popularizó nuevas dicotomías: integración al consumo o desincentivo al trabajo; expansión de redes clientelares o promoción del riesgo competitivo; planes sociales o ingreso ganado en la tierra en condiciones de riesgo. Estas constituyen cosmovisiones en clivaje que desbordan los límites de las tranqueras para impregnar la vida urbana de todas las ciudades del interior agropecuario, y, superando divisiones de clase, cruzan en vertical al conjunto de sus estratos sociales. Con más fuerza que nunca antes, lo que ha sido puesto en debate entre la política democrática y el mundo interior influido por la ruralidad es la legitimidad del Estado como distribuidor y organizador de la vida social.

La inclusión de la ruralidad, especialmente la transformada por la expansión de la soja y el fenómeno de los agronegocios, evidencia otra dificultad estructural: la de un proyecto que se reclama popular, en este caso el kirchnerismo, para integrar en un programa político a los sectores de la sociedad más vinculados al mundo. Estos sectores son clave en lo electoral y lo son también para la dinámica productiva y financiera de la Argentina. Sus vínculos con lo global no son solo culturales; se manifiestan además en dinámicos procesos de innovación económica; son el consumo importado y el turismo emisivo; pero también la inserción exportadora basada en altos niveles de productividad. Es difícil concebir un proyecto político exitoso en lo electoral y sustentable en lo económico a partir de su exclusión a priori de una alianza política. La dirigencia peronista (no alineada al kirchnerismo) de Córdoba, y en parte de Santa Fe, ha detectado la necesidad y encontrado los canales, pero la fórmula no ha encontrado eco en otras provincias.

La tercera dimensión estructural de lo que denominamos el desencuentro rural remite a concepciones tradicionales que predominan en el pensamiento kirchnerista. El campo atravesó transformaciones profundas desde inicios de la década de los 70, y sobre todo a partir de los 90, que lo alejaron de la concepción del latifundismo que predominó por casi una centuria en el imaginario argentino. Algunos autores[30] exploran estas transformaciones yendo desde lo productivo a las ideas políticas. El liderazgo kirchnerista tuvo dificultades para captar las nuevas realidades conformadas por la densa red de productores, arrendatarios, redes de innovación en prácticas productivas y proveedores urbanos de servicios e insumos, que son ahora el núcleo de las nuevas tramas sociales de la ruralidad y ponen en cuestión el añejo imaginario que construía lo popular por oposición a una oligarquía juzgada rentista y extractiva.

30. Bisang et. Al, 2008; y Hora, 2018.

Lo rural es ahora, de una manera distinta al pasado, a la vez globalizado, competitivo, dinámico y territorial. Cuestiona el rol que el Estado pretende jugar a partir de las retenciones que tributa. Y cuenta con más ramificaciones en el entramado social que potencian su peso electoral. Esto cambia la economía, pero también la política argentina, porque anuncia que existen ahora límites precisos a la construcción de proyectos redistributivos basados en el atraso del tipo de cambio para abaratar los alimentos. En tal sentido, incluso con el auge de la soja, la última década evidenció que la supremacía política ya no podrá basarse en una macroeconomía que transfiere rentas agrícolas al sector urbano, con el gasto público y el consumo como sostenes exclusivos de un empleo manufacturero cada vez menos elástico a la demanda interna. Aunque anacrónicas, y por ello potenciadoras de conflictos y clivajes, estas ideas permanecen arraigadas en la dirigencia kirchnerista. Puesto en otros términos: el imaginario "nacional-popular" todavía se apoya con más fuerza sobre el Perón del IAPI redistributivo de 1945-1948 que sobre el productivista y pro-agrícola de 1952 a 1955.

El desencuentro urbano

Extendemos ahora la mirada territorial a un ámbito más amplio, el del mundo urbano, buscando relacionar raíces estructurales nacidas de los cambios en la economía, la cultura y la sociedad. Si el mundo rural se parece hoy más a una red de empresarios alejados de la censurada pasividad latifundista, el mundo urbano aparece cada vez más cercano a un inorgánico paisaje de "gente" en el que cuesta encontrar al "pueblo". Profundicemos en estos conceptos.

La idea de "pueblo" es quizás la más perdurable de las nociones políticas argentinas. Di Stéfano y Zanatta[31] lo consideran un mito reivindicativo fundante de la cultura y la política nacional. El populismo no tiene en su trabajo una dimensión económica de consumo insustentable como vimos antes. Aquí el concepto es político y cultural. El populismo es la reivindicación de un pueblo de esencia inmutable, de un organicismo comunalista y anti-individual, que obstinadamente resiste los embates culturales de la modernidad y de su manifestación económica, el capitalismo.

Este concepto tiene tangencias, pero no es igual, al populismo entendido como método de construcción política de un "nosotros" a través de la amalgama de demandas insatisfechas que postulara Laclau[32]. Casullo[33] se acerca a esta mirada, pensando al populismo como forma de acción política apoyada en un discurso performativo, eficaz para superar la fragmentación propia de las situaciones de crisis a partir de una narrativa emitida por un líder que provee identidad construyendo un "otro", un enemigo político culpado de bloquear las legítimas y postergadas

31. Di Stéfano y Zanatta, 2009.

32. Laclau, 2005.

33. Casullo, 2019.

aspiraciones populares. La diferencia entre los enfoques no es menor: el populismo que presenta Casullo puede crear un "nosotros" incluso desde la exacerbación del individualismo que repudie los lazos comunitarios; el que despliegan Di Stéfano y Zanatta se ancla en una firme tradición religiosa que exalta un "nosotros", el pueblo, siempre homogéneo y solidario.

Los movimientos populares argentinos, el radicalismo yrigoyenista y por supuesto el peronismo, se postularon como encarnaciones de ese pueblo portador de los valores auténticos del "ser-nacional". La política consistía en representar al pueblo, y eso sólo podía hacerse desde la hegemonía política, de rasgos sociales incluyentes y convivencia difícil con la pluralidad y los contrapesos republicanos. Tanto la exaltación de la comunidad como las raíces católicas hicieron de la solidaridad un valor central de lo popular. Incluso Ozlak[34] define pueblo como "un arco de solidaridades tendido por sobre el antagonismo de los intereses materiales".

Los embates de la cultura individualista contra "el pueblo"

Postulamos aquí que, asediada por los avatares de la larga crisis económica del último medio siglo, esta idea de pueblo homogéneo y orgánico entró en crisis mucho antes de que el kirchnerismo, estuviera dispuesto a registrarlo. En particular, buscamos resaltar el origen de cambios culturales que han fracturado el arco de solidaridades populares, y al hacerlo, afectaron decisivamente la capacidad representativa de la política y la legitimidad de la acción estatal. Por sus anclajes sociales, estas son novedades que afectan especialmente a los espacios que se reivindican "populares".

El primero de esos embates proviene de la prolongada decadencia económica, que presentamos antes con datos elocuentes, acompañada de una alta volatilidad inflacionaria. Es decir, desde las perspectivas individuales, como espacio de proyección de aspiraciones personales, en la Argentina de las últimas décadas el futuro no solo fue de declinación lineal, fue además de constante incertidumbre. Un resultado conocido de la teoría de los juegos muestra que la imprevisibilidad de los escenarios futuros lleva a inexorables conductas no cooperativas, en las que cada actor sigue estrategias de supervivencia lo más desagregadas posible respecto de colectivos que disminuyan su capacidad de adaptación a la crisis. El resultado es el crecimiento de un individualismo que horada la organicidad de las relaciones comunitarias. Este es el sustrato del creciente desapego y la desconfianza que cientos de encuestas muestran hacia los partidos, los sindicatos, los organismos estatales, e incluso las entidades cultural-identitarias como la iglesia católica.

Aportes tempranos de las ciencias políticas y la economía han adelantado este proceso. O'Donnell[35] anticipa una sociedad "...atrapada en un inmenso dilema del prisionero" donde cada

34. Ozlak, 1997.

35. O'Donnell, 1993.

ciudadano rompe todo lazo social que obstruya su supervivencia a la crisis, frente a la cual solo está seguro de dos cosas: "que el gobierno intentará hacer algo" y que "con seguridad fracasará", agravando así el espiral descendente de una lucha defensiva, adaptativa, y cada vez más individual. Llach[36] presenta la idea de que, en las crisis económicas prolongadas, el contrato social no se extingue repentinamente, sino que se rompe por partes. La ruptura del contrato fiscal provoca la evasión consuetudinaria como expresión del rechazo individual a financiar bienes públicos. La ruptura del contrato monetario expresa el repudio a demandar la moneda emitida por el Estado para hacer frente a sus déficits. En este contexto, vigente ya por al menos cinco décadas en la Argentina, la noción de pertenencia a un pueblo solidario se torna cada vez más extraña y ajena. Los colectivos se diluyen, aparecen las pluralidades inorgánicas que denominamos gente.

El segundo embate de la cultura individualista contra la homogeneidad del pueblo nace del subjetivismo radical que registran los estudios etnográficos de las nuevas sensibilidades urbanas. En el reconocido trabajo Doña María[37], estudiando la representación sindical en un núcleo industrial del gran Buenos Aires, postulaba la notable persistencia de las identidades colectivas, en particular la del peronismo, en la construcción de las subjetividades y la socialización de los sectores populares, una permanencia que resistía incluso los efectos desindustrializadores de las políticas menemistas.

Sin embargo, hay evidencia de que aquellas persistencias comenzaron a desaparecer. En 2009, 2013, 2015, 2017, 2021 y 2023, el kirchnerismo conocería novedosas paridades y reveses electorales reiterados en el hasta entonces invulnerable bastión bonaerense. Una década después del trabajo de James, estudiando el conurbano bonaerense Zarazaga y Ronconi[38] dan cuenta de un nuevo entramado social, desligado de amarres ideológicos, ahora sostenido en redes de intercambio materiales alejados de pertenencias partidarias. A la vez, describen el contraste entre la legalidad nominal de los derechos y las prácticas de informalidad de los sectores populares, empujados a la ilegalidad impositiva y laboral, o a redes de criminalidad amparadas por sectores del propio estado. Más recientes, los estudios compilados en Seman[39] presentan paisajes conurbanos formados por sujetos autonomizados de tutorías partidarias, que se auto-representan en una arena pública en que las prácticas materiales de la calle pesan tanto como la realidad virtual de las redes.

¿Y el pueblo a donde está?

Allí donde la política lo buscaba como sujeto político homogéneo, solidario y orgánico, el pueblo ya no está. Lo que aparece ahora es la cultura fragmentada de la informalidad, el empren-

36. Llach, 1988.

37. James, 2004.

38. Zarazaga y Ronconi, 2017.

39. Seman, 2023.

dedurismo y el cuentapropismo de subsistencia. A medida que la vida cotidiana de los sectores populares entraba en contraste con su escenificación en los discursos políticos, empezó a ponerse en cuestión la representatividad de la política y la legitimidad de la agencia estatal. Quien pelea solo contra la incertidumbre y la declinación económica, sin que lo alcance el resguardo de la declamada presencia del Estado de bienestar, rechaza la representación de una dirigencia que sí protege a quienes contraprestan movilización callejera o "aparato territorial" en tiempos electorales[40]. El pueblo se transformó en la gente. Horizontalidad de voces públicas efímeras mediadas por las redes sociales; cultura de intercambio donde los valores simbólicos son impuestos por el mercado. La unidad identitaria de la sociedad trabajadora formalizada es ahora un caleidoscopio de cristales rotos, que se agrupan brevemente sin perder individualidad, sin ceder representación, sin prometer pertenencia, sin adeudar lealtades.

Los datos laborales muestran precisamente este paisaje. Considerando solo la última década, mientras el empleo privado formal permaneció sin cambios en torno a los 6,5 millones de personas, el monotributismo (que en la Argentina funciona como variante cercana de la informalidad) creció más de un 25%, abarcando ahora a más de 9,5 millones de trabajadores[41], que acceden a servicios públicos que se deterioran, experimentan la flexibilidad laboral de hecho y reciben salarios cuya brecha con los formales se ensancha cada día. La fragmentación cultural se corresponde a la fragmentación de las condiciones de existencia.

En medio de la declinación y la incertidumbre económica, las posibilidades de representación política están quebradas y el accionar estatal, deslegitimado. La sociedad caleidoscopio está compuesta por personas que, como cristales rotos, parecen unidas solo por la negatividad de la indignación. Si el estado se dice presente pero está ausente, si promete igualar pero privilegia, no es extraño que los individuos se expresen a través de outsiders que prometen destruirlo. En las últimas elecciones el kirchnerismo no pudo captar esta realidad, pero otra vez, la mutación es estructural. La política enfrenta ahora resentimientos heterogéneos que, agrupados de manera inestable frente a la multiplicidad de los acontecimientos, fugazmente suman gente, pero ya no forman pueblo.

Conclusiones

Los apartados precedentes argumentan el agotamiento de un régimen macroeconómico, las transformaciones de uno de los principales sectores de la economía, y el cambio progresivo de actores sociales, tanto en sus condiciones de vida como en la cultura que determinan sus imaginarios y sus acciones.

40. Ídem anterior.

41. OEDE, 2023.

La noción de agotamiento (al igual que los datos) sugiere una declinación lenta, que no se inició en los últimos 20 años, pero se aceleró en ellos. El kirchnerismo, la versión mayoritaria y dominante del peronismo en esas dos décadas, ha evolucionado en su poder y potencia electoral acompañando el proceso que exploramos aquí, limitado luego de los años iniciales por los nuevos y estrictos límites de la macroeconomía, enfrentado al desencuentro creciente de sus marcos ideológicos y discursivos con las realidades transformadas del mundo rural y del mundo urbano explicadas en los apartados previos.

No se pretende aquí abrir un escrutinio sobre las razones por las cuales el ciclo de predominio kirchnerista se extendió más o menos tiempo, o sobre su eventual recuperación, aunque esta es una línea de análisis que se puede profundizar de manera fructífera. Torre, Casullo y Quirós[42] se preguntan si "volverá el peronismo" y resaltan como puntos para una potencial respuesta positiva tanto la diversidad interna que lo ha caracterizado, como la gran distancia entre expectativas previas y resultados de gestión, además de los fracasos económicos de los gobiernos que lo han reemplazado desde el retorno democrático. Este trabajo pretende, otra vez, centrar su mirada en lo estructural, para indagar en los condicionantes que los procesos expuestos impondrán a la necesaria reconstrucción de la identidad peronista, y por lo tanto a los rasgos de la propuesta política y al arco de alianzas que predominen en el futuro.

Si lo expuesto aquí es correcto, como la lógica de las hipótesis y los datos parecen sugerirlo, la reconfiguración del peronismo eventualmente ocurrirá en una nueva sociedad y una nueva economía, caracterizadas por rasgos que, en lo político, social y cultural, desafiarán sus imaginarios y prácticas históricas. Vamos a utilizar estas conclusiones para recopilarlos brevemente:

- La economía ya no permitirá expandir el gasto público redistributivo para contener el mundo de la informalidad.
- Ni el endeudamiento ni las reservas admiten volver a sostener un modelo económico en el atraso duradero del tipo de cambio para alentar el consumo interno.
- La nueva ruralidad y las alianzas sociales que genera no posibilitarán transferir sin conflictos recursos adicionales del campo a la ciudad para alentar el nivel de actividad y el empleo urbano.
- Ni la organización de la sociedad ni la representación política podrán basarse en una comunidad organizada a la que se pueda articular orgánicamente en colectivos corporativos abarcadores.
- La construcción de un nosotros ya no podrá apelar a un pueblo homogéneo, hoy fragmentado en una sociedad caleidoscopio poblada de insatisfacciones e indignación, que practica un individualismo defensivo y rechaza la tutela de las elites sociales, culturales y políticas.

42. Torre, Casullo y Quirós, 2018.

- La identidad política ya no podrá recurrir a la creación de un "otro" identificado con la tradicional oligarquía agropecuaria, porque la profunda mutación de la ruralidad dificulta lograr potencia electoral excluyendo a sectores tan amplios y diversos de la sociedad, a la vez que tan decisivos para la expansión de la economía urbana.

Sin estos tradicionales anclajes identitarios, discursivos y de gestión, el peronismo, en su esencia y constitución, será sin dudas otro, más allá de los dirigentes que protagonicen su liderazgo futuro. Hay motivos para pensar que también los liderazgos tendrán características distintas a las del pasado; para formularlo como interrogante, y asumiendo la idea del poder como un concepto relacional, ¿la fragmentación del "pueblo" en "gente" hará inviable también la pretensión de representar al todo a partir de la ambigüedad ideológica, y acabará entonces con la añeja concepción de movimiento y de conducción, que subordinan detrás del verticalismo al debate horizontal y la institucionalización de las decisiones? La necesidad de cambios y adaptaciones serían, en tal caso, de magnitud.

Más allá de los interrogantes, este trabajo sugiere que el peronismo, actor decisivo desde su aparición en el sistema político argentino, y aún hoy a cargo del gobierno de muchas provincias y de las primeras minorías parlamentarias en el Congreso Nacional, enfrenta desafíos estructurales, que lo obligarán a resignificar sus ideas y sus prácticas, y frente a una realidad novedosa, dotar de nuevo sentido a sus antiguas banderas, descifrando dilemas ineludibles: El impulso de la justicia social para (re)armonizar el fragmentado mundo laboral deberá articularse con la necesidad de una mayor productividad exportadora. La práctica soberana de la política frente a los mercados y los intereses corporativos no podrá eludir la necesidad de una fiscalidad austera, sobre todo si se pretende que el estado vuelva cumplir un rol estratégico en el proceso de desarrollo. La independencia de las decisiones económicas deberá ser compatible ahora con la necesidad de captar inversiones extranjeras, flujos mundiales de tecnología, e integración a acuerdos que expandan el comercio multilateral.

No parece una tarea sencilla, pero más allá del peronismo, comprender la interacción entre las raíces económicas, sociales y culturales de los cambios que hemos analizado en este trabajo podría ser de utilidad para reestructurar un sistema político del que depende el futuro de la democracia argentina.

Bibliografía

Bisang, R., Anlló, G. y Campi, M. 2008, “Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina” En Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 48, No. 190/191, Jul. - Dic.

Bourdieu, P. 2000, Propos sur le champ politique, Presses Universitaires de Lyon, Lyon.

Bunge, A. 1920, Los problemas económicos del presente. Agencia General de Librería y Publicaciones, Buenos Aires.

Casullo, M. E. 2019, ¿Por qué funciona el populismo? El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Damill, M. 2005, “La economía y la política: del viejo al nuevo endeudamiento”, Cap. III, En Suriano, J. Nueva Historia Argentina, Dictadura y Democracia, 1976-2001, Tomo 10, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, pp. 155-224.

Dornbusch, R. y Edwards, S. 1991, The Macroeconomics of Populism, Cap.1, En The Macroeconomics of Populism in Latin America, Chicago, University of Chicago Press. pp. 7-13. Ferrer, A. 2011, “Los problemas fundacionales y la densidad nacional” En Revista de CienciasSociales, Universidad Nacional de Quilmes, año 3, número 19, pp. 7-25.

Gerchunoff, P. 2020, “El nudo argentino”, En El Dipló, en de https://www.eldiplo.org/notas-web/el-nudo- argentino/

Gerchunoff, P. y Llach, L. 2003, Ved en trono a la noble igualdad: crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003, Buenos Aires, Fundación PENT.

Gerchunoff, P. y Rapetti, M. 2016, “La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015)” En El Trimestre Económico, vol. LXXXIII (2), núm. 330, abril- junio, pp. 225-272

Gerchunoff, P., y Torre, J. C. 1996, “La política de liberalización económica en la administración de Menem” En Desarrollo Económico, 36 (143), pp. 733–768.

González, J. V. 2016, El Juicio del Siglo, o Cien Años de Historia Argentina, Eudeba, Buenos Aires.

Gramsci, A. (1975). Cuadernos de la cárcel, Ediciones Era, México.

Halperin Donghi, T. 1994, La larga agonía de la Argentina peronista, Ariel, Buenos Aires.

Hora, R. 2018, Cómo pensaron el campo los argentinos, Siglo XXI Editores, Buenos Aires. James, D. 2004, Doña María. Historia de vida, memoria e identidad política, Manantial, Buenos Aires.

Kulfas, M. 2016, Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina, 2003-2015, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Laclau, E. 2005, La razón populista. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Levitsky, S y Ziblatt, D. 2018, Cómo mueren las democracias, Ariel, Buenos Aires.

Llach, J. J. 1988, Reconstrucción o Estancamiento, Eudeba, Buenos Aires.

O'Donnell, G. 1977, "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976" En Desarrollo Económico, 16 (64), pp. 523-554.
O'Donnell, G. 1993, "Estado democratización y ciudadanía" En Nueva Sociedad, N°. 128, pp. 62-87.
Portantiero, J.C. 1977, "Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973" En Revista *Mexicana de Sociología*, Vol. 39, No. 2, pp. 531- 565.
Rodríguez, M. Y Touzon, S. 2021, *¿Qué hacer con el menemismo?,* Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
Sebrelli, J. 2011, *Crítica De Las Ideas Políticas Argentinas,* Sudamericana, Buenos Aires.
Semán, P. 2023, *Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?* Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
Torre, J. C., Casullo, M. E. y Quirós, J. 2018, *¿Volverá el peronismo?,* Capital Intelectual, Buenos Aires.
Weber, M. 1978, *Historia económica general*, Fondo de Cultura Económica, México.
Zapata, F. 2023, *Los Muchachos Cordobeses*. Clave Intelectual, Buenos Aires.
Zarazaga, R. y Ronconi, L. 2017, *Conurbano Infinito Actores Políticos y Sociales,* Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Fuentes

INDEC (2024). Índice de Salarios, Vol.9, Nro. 2, disponible en el sitio https://www.indec.gob.ar - Intercambio Comercial Argentino - marzo 2024.
LATINOBARÓMETRO (2023). Informes consultados en https://www.latinobarometro.org/latContent s.jsp.
MECON (2021). Ministerio de Economía de la Nación: Cuenta Ahorro-Inversión- Financiamiento del Sector Público Nacional. En https://www.economia.gob.ar
OEDE (2023). Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Boletín de empleo registrado (SIPA) - Diciembre 2023. En de https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas

QUÉ PUEDE MEDIR (Y QUÉ NO) LA POLARIZACIÓN ELECTORAL [1]

Leandro A. Bruni
UBA - FLACSO – UB
E-mail: leandroabruni91@gmail.com

1. ¿Por qué es importante estudiar la polarización?

En los últimos años, la polarización se ha vuelto una palabra ubicua. Asoma en los titulares de los medios, en las redes sociales, en los discursos políticos y, por supuesto, en la producción académica. Se la invoca para explicar desde la agresividad en los debates públicos hasta el ascenso de liderazgos populistas, pasando por la efervescencia de las audiencias, la desconfianza institucional o la creciente dificultad para alcanzar consensos en sociedades democráticas. Pero, como suele ocurrir con los conceptos que ganan centralidad, su proliferación ha ido acompañada de una creciente ambigüedad: ¿a qué llamamos exactamente polarización?

1. Este trabajo tiene su génesis en la tesis de maestría "Polarización electoral: propuesta de conceptualización y medición" (FLACSO, 2024), la cual fue reconocida con la "Distinción a la mejor tesis de posgrado 2024" por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Belgrano. Posteriormente ha sido presentada como parte de una ponencia en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia (UNR, 2024) y ha sido utilizada como marco teórico de la ponencia "Polarización electoral en las 10 elecciones presidenciales generales en Argentina (1983-2025)" en el XVII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP (2025), en coautoría con Mg. Gustavo Dufour.

La literatura especializada ofrece múltiples respuestas. En parte, porque el concepto ha sido abordado desde distintos marcos disciplinares —la ciencia política, la sociología, la psicología, la economía— y porque el fenómeno mismo adopta formas diversas según el contexto. A lo largo del tiempo, se han desarrollado al menos seis enfoques para entender la polarización (McCoy, 2022; Schedler, 2023): desde la clásica visión del conflicto binario entre dos bloques (Coser, 1956; Gurr, 1970), pasando por el alejamiento ideológico respecto del centro (Sartori, 1976), el análisis de conglomerados sociales (Esteban & Ray, 1994; García Montalvo & Reynal-Querol, 2003b), la hostilidad entre grupos (Abramowitz & Saunders, 1998; Fiorina & Abrams, 2008), las nuevas formas de polarización ideológica y afectiva (Freidin et al., 2022; Iyengar et al., 2012; McCoy et al., 2018), hasta el enfoque que interpreta la polarización como un conflicto extraordinario que erosiona las bases democráticas (Schedler, 2023; Diamond, 2021).

Esta diversidad conceptual ha sido útil para enriquecer el análisis, pero también ha generado algunas tensiones internas. En particular, tres grandes controversias recorren el campo: la primera se refiere al origen de la polarización (Schuliaquer & Vommaro, 2020). ¿Es un fenómeno impulsado desde arriba, por élites políticas, mediáticas o económicas que utilizan el conflicto como estrategia (Iyengar & Westwood, 2015; Waisbord, 2020; Abramowitz & Saunders, 1998)? ¿O se trata más bien de un proceso que surge desde abajo, en sociedades marcadas por desigualdades, desconfianza o frustración?

La segunda controversia tiene que ver con su alcance: ¿la polarización afecta solo a las élites y a una ciudadanía muy politizada, o se ha expandido al conjunto de la sociedad? Algunos estudios sostienen que se trata de un fenómeno limitado a sectores muy informados o expuestos a medios partidarios (Fiorina et al., 2005; Prior, 2013), mientras que otros subrayan que, en contextos polarizados, los antagonismos pueden atravesar espacios de convivencia cotidiana —familias, escuelas, barrios— generando incluso formas de segregación social (McCoy et al., 2018; García-Guadilla & Mallen, 2016).

La tercera controversia —y quizás la más inquietante— gira en torno a los efectos de la polarización: ¿es siempre perjudicial para la democracia, o puede tener impactos positivos? Algunos estudios sostienen que una cierta polarización puede dinamizar la competencia política, clarificar las diferencias programáticas entre las opciones y movilizar a los votantes, aumentando así la participación (Abramowitz & Saunders, 2008; Hetherington, 2001; Lau et al., 1999). Otros, en cambio, advierten que niveles elevados tienden a erosionar la confianza en las instituciones, bloquear acuerdos, intensificar la hostilidad entre sectores y alimentar el conflicto social (Ansolabehere & Iyengar, 1995; Fiorina & Abrams, 2008). Esta tensión lleva a pensar que la polarización no es intrínsecamente buena o mala, sino que sus efectos dependen —en gran medida— del contexto, del tipo de polarización y de su intensidad (Malamud, 2019; Levitsky & Ziblatt, 2018).

Frente a este panorama, una necesidad evidente es la de avanzar en la precisión conceptual. Una vía posible —y quizás necesaria— es trabajar sobre la base de subtipos: formas específicas en las que se expresa el fenómeno más amplio de la polarización. Así como se ha hablado de polarización ideológica, afectiva, cultural, étnica o religiosa, en este capítulo se retoma el concepto de polarización electoral, su definición y distinguir aquello que puede medir, de aquello que no (Bruni, 2024).

Esta forma de polarización no se enfoca en los discursos, las emociones o las identidades, sino en la estructura objetiva del voto: en cómo se distribuyen los electores entre las opciones disponibles en una elección. La hipótesis de partida es sencilla: si una sociedad vota de manera crecientemente binaria, si sus electores habilitados para votar se agrupan en torno a sólo dos ofertas electorales, es posible que esté reflejando o reforzando una lógica polarizante. Pero, ¿puede esa información decirnos algo relevante sobre el fenómeno más amplio de la polarización política? ¿Qué tipo de herramientas necesitamos para medirlo con precisión? Y sobre todo, ¿qué podemos —y qué no podemos— concluir a partir de los resultados electorales?

Es probable que en las siguientes líneas no se logre responder todas estas preguntas, pero se intentará presentar un concepto útil para registrar polarización a nivel de distribución de votos. En definitiva, una herramienta que nos permite observar uno de los rostros de la polarización contemporánea.

2. Polarización electoral: definición, medición y validación

a. Una definición posible del subtipo

Desde el punto de vista teórico, la polarización —en su forma más general— puede definirse como una distribución bimodal de unidades dentro de una población, que da lugar a dos polos internamente homogéneos y externamente heterogéneos (Esteban & Ray, 1994; Blau, 1977; Converse, 1964). Estos tres atributos —bimodalidad, homogeneidad intragrupal y heterogeneidad intergrupal— están presentes en la mayoría de las definiciones de polarización (García Montalvo & Reynal-Querol, 2003).

A diferencia de otros enfoques que se centran en la distancia ideológica, el antagonismo afectivo o el contenido discursivo del conflicto, el concepto de polarización electoral se basa exclusivamente en la distribución del voto. Así, al aplicarlos al plano electoral, se define polarización electoral como distribución bimodal de los electores habilitados para votar, creando dos grupos simétricos (Bruni, 2024).

Este subtipo de polarización se distingue con claridad de otros tipos de distribución como la fragmentación, que implica una distribución dispersa del voto entre múltiples actores (Sartori,

1976; Mainwaring, 1993) o la concentración del voto en una sola opción dominante, típica de sistemas hegemónicos (Montalvo & Reynal-Querol, 2005; Linz & Stepan, 1996).

Por supuesto, esta definición no pretende capturar la totalidad del fenómeno político de la polarización, sino ofrecer una vía empírica para observar uno de sus posibles modos de expresión: la distribución binario del electorado en el momento de votar. Esa es su principal fortaleza, pero también su límite, como se verá más adelante.

b. El Índice de Polarización Electoral

Para que un concepto sea útil en la investigación empírica, es necesario poder traducirlo en indicadores concretos. En el caso de la polarización electoral, esto implica medir la distribución bimodal del voto entre dos opciones principales, considerando además el peso de los electores que eligen otras fuerzas e incluso aquellos que -cada vez con mayor protagonismo- se ausentan (Lupu, 2016), votan en blanco o cuyo sufragio es anulado. La propuesta que aquí se presenta adapta una herramienta ya existente: el Índice de Polarización (POL) formulado por Esteban y Ray (1994) y ajustado por García Montalvo y Reynal-Querol (2005) para contextos de polarización étnica y religiosa.

Este índice se inscribe en el enfoque de análisis de conglomerados (*cluster analysis*), que evalúa la intensidad de la polarización observando cómo se agrupan las unidades —en este caso, los electores— en dos polos de tamaño similar y sin superposición significativa entre ellos. A diferencia de los índices de fragmentación, como el NEP -Número Efectivo de Partidos- (Laakso & Taagepera, 1979), que aumentan a medida que el voto se dispersa entre múltiples opciones, el índice POL está diseñado para captar la simetría entre dos bloques grandes y mutuamente excluyentes. Esta configuración, como advierten diversos estudios, suele asociarse con una mayor probabilidad de conflicto político o social (Horowitz, 1985; Elbadawi, 1999).

Sin embargo, uno de los principales límites del Índice de Polarización en su versión original —al igual que otros instrumentos como el Número Efectivo de Partidos aplicado en sentido inverso, el Índice de Herfindahl-Hirschman o las medidas de concentración del voto (Ocaña Lara y Oñate Rubalcaba, 1999)— es que, además de no establecer explícitamente una definición conceptual de polarización perfecta como una distribución 50/50, ignoran sistemáticamente a un grupo clave del electorado: quienes no eligen ninguna de las ofertas políticas disponibles. Es decir, aquellos que se abstienen, votan en blanco o emiten un voto nulo.

Aunque muchas veces se los considera irrelevantes para el análisis del voto positivo, su exclusión distorsiona la medición de la polarización electoral, especialmente en sistemas con voto optativo. En esos contextos, el ausentismo puede alcanzar niveles muy altos y convertirse en un dato

crucial para entender si efectivamente se produjo una división binaria significativa entre los electores. Por ejemplo, si el 40 % del electorado habilitado no participa —como ocurre con frecuencia en elecciones presidenciales en Estados Unidos— y el 60 % restante se reparte mayoritariamente entre dos opciones, ¿podemos afirmar que el electorado está polarizado?

Numerosos estudios han demostrado que la abstención no siempre expresa apatía o desinterés, sino que puede ser una forma activa de rechazo, desencanto o desconexión frente a la oferta política (Dalton, 2004; Norris, 2011; Lupu, 2014). Esta actitud se ha observado tanto en democracias con voto voluntario (Blais, 2006; Lijphart, 1997) como en aquellas con voto obligatorio, donde el ausentismo ha ido en aumento en diversos países de América Latina (Carreras & Castañeda-Angarita, 2014; Ramírez & Moscoso, 2017).

Además, la literatura ha señalado que uno de los posibles efectos de la polarización es precisamente un aumento en la participación electoral, al elevar la percepción de lo determinante que son estos comicios y/o lo contrastante que son las ofertas electorales (Abramowitz & Saunders, 2008; Hetherington, 2001). Si ese estímulo no se traduce en una mayor concurrencia a las urnas —o incluso si se produce una caída en la participación—, podría ser un indicador de que la polarización estructural del sistema político no está siendo compartida por una parte significativa del electorado.

Por eso, excluir el ausentismo de los cálculos de polarización no solo implica una omisión estadística, sino que también puede conducir a una lectura equivocada sobre la intensidad del conflicto electoral. Incorporar a este grupo en la medición permite una representación más fiel del comportamiento del cuerpo electoral y, por lo tanto, una mejor comprensión del fenómeno que se intenta captar.

Con estos ajustes conceptuales tenidos en cuenta, la formalización del instrumento de medición de la polarización electoral es la siguiente:

$$Polarización\ Electoral = \left(1 - \sum_{j=1}^{J} \square \left(\frac{0{,}5 - \pi_{ij}}{0{,}5}\right)^2 \pi_{ij}\,'\right) - VN$$

Donde:

- π_{ij}: representa el porcentaje de votos obtenidos por cada lista , calculados sobre el total de votos válidos o positivos.

- $\left(\frac{0{,}5-\pi_{ij}}{0{,}5}\right)^2$: representa la desviación estandarizada de cada lista respecto al valor ideal de 0,5, que indica una distribución perfectamente polarizada (dos listas con el 50 % de los votos cada una). Esta desviación se eleva al cuadrado para que todas las diferencias, sean positivas o negativas, se contabilicen como valores positivos (evitando que se cancelen entre sí) y para dar mayor peso a las desviaciones grandes: cuanto más lejos esté una lista del 50 %, más aumenta su impacto en el índice.
- $\pi_{ij}{}'$: tiene como función la de ponderar dentro de la sumatoria, multiplicando la desviación estandarizada al cuadrado. Su función es darle mayor peso a las listas más votadas: cuanto mayor es el caudal electoral de una lista, mayor es su contribución al índice. Así, se evita que listas marginales (con poca votación) alteren significativamente el valor de polarización calculado.
- $-\,\mathrm{VN}$: representa la proporción agregada de los "votos negativos" de electores habilitados, es decir la suma de los votos blancos, nulos y la abstención. El signo negativo reduce la polarización electoral, si aumentan fenómenos como el ausentismo, el "voto bronca" o la anulación de los sufragios.
- $\sum_{j=1}^{J} \square(\ldots)$: representa la suma que se realiza sobre todas las listas (*J*) que obtuvieron votos válidos positivos. Por otro lado, j=1 significa que el punto de inicio de la sumatoria es la primera lista.
- 1 - : Resta la dispersión total respecto a la polarización perfecta. Cuanto más simétrica la distribución (y más concentrada), más se acerca el índice a 1.

Dicho lo anterior, esta fórmula se compone de dos partes principales. La primera es la estructura bimodal del voto, que se calcula considerando qué tan cerca están los votos válidos de dividirse simétricamente entre dos listas. En un escenario ideal, con dos fuerzas que obtienen el 50% del voto positivo cada una, esta parte de la fórmula alcanza su valor máximo. La segunda parte, es la proporción de electores que no eligieron ninguna opción válida, es decir, los que no votaron, votaron en blanco o anularon su voto. Este grupo no se incorpora directamente como un "tercer actor" político, pero sí reduce el valor del índice, ya que representa una porción del electorado que no se alinea con los polos principales. Así, cuanto mayor sea el ausentismo, el voto en blanco y/o los votos anulados, menor será la polarización electoral.

Para ilustrar el funcionamiento del Índice de Polarización Electoral, supongamos una elección con 100 electores habilitados, de los cuales 90 emitieron votos positivos. La distribución de esos

votos fue la siguiente: la Lista A obtuvo 50 votos (55,6 % del total positivo), la Lista B, 30 votos (33,3 %) y la Lista C, 10 votos (11,1 %).

A continuación, se presentan los componentes del índice para cada lista:

Función	Porcentaje de votos sobre votos positivos	Desviación estandarizada al cuadrado	Producto de la desviación con el ponderador
Lista A	55,6	0,0125	0,00695
Lista B	33,3	0,116	0,0372
Lista C	11,1	0,605	0,0671

Luego se suman los productos de cada lista: 0,00695 + 0,0372 + 0,0671 = 0,11125. Se resta ese valor de 1 para obtener el índice base: 1 – 0,11125 = 0,88875. Finalmente, se incorporan los votos negativos (ausentes, blancos o nulos), que en este ejemplo equivalen a 10 de los 100 electores habilitados, es decir, un 10 %. Aplicando la resta final, según la fórmula: 0,88875 - 0,10 = 0,789. El valor final del Índice de Polarización Electoral es 0,789, lo que indica una alta concentración del voto en dos listas principales, levemente moderada por la abstención.

En el siguiente enlace puede descargarse la fórmula implementada en una hoja de cálculo de Google Sheets: link

Este diseño presenta varias virtudes:

- **Es sensible a la simetría**: el índice alcanza su punto más alto cuando dos listas concentran el total del voto positivo de forma equitativa.
- **Penaliza tanto la concentración excesiva como la fragmentación**, ya que distribuciones muy desiguales o muy dispersas reducen el valor del índice.
- **Introduce una dimensión correctiva al considerar a todo el cuerpo electoral**, no solo a quienes emitieron votos válidos. Esto evita sobreestimar la polarización en contextos de baja participación electoral.
- **Permite comparaciones longitudinales y transversales**, ya que trabaja con proporciones y es independiente del tamaño del padrón o del sistema electoral.

En resumen, el Índice de Polarización Electoral ofrece una herramienta empírica sólida, sensible a las variaciones en la distribución del voto, y adecuada para identificar cuándo un comicio presenta una estructura competitiva binaria que podría estar expresando —o consolidando— una dinámica polarizante. Su implementación no requiere información compleja ni herramientas estadísticas sofisticadas, lo que facilita su aplicación en distintos contextos y por parte de diversos actores: investigadores, analistas, organismos electorales o periodistas especializados.

c. Validación conceptual y empírica del índice

Toda herramienta de medición debe someterse a pruebas de validez y confiabilidad para verificar que efectivamente mide lo que dice medir y que lo hace de manera consistente. En el caso del Índice de Polarización Electoral, se aplicaron cuatro tipos de validación complementaria (Adcock y Collier, 2001):

1. **Validez de contenido**: el índice está diseñado para capturar los tres atributos fundamentales del concepto: bimodalidad (distribución 50/50), homogeneidad interna (cada elector vota la misma lista) y heterogeneidad intergrupal (cada elector votan listas distintas). Esta correspondencia entre teoría y medición es la base de su validez sustantiva.

2. **Validez de criterio**: Se comparó el índice propuesto utilizando como caso de estudio la polarización electoral en las diez elecciones presidenciales generales de Argentina entre 1983 y 2023, con el Número Efectivo de Partidos (NEP) de Laakso y Taagepera, una medida ampliamente utilizada para evaluar la fragmentación electoral. La correlación de Pearson obtenida fue negativa y elevada (r=-0,844), lo que indica que ambos instrumentos captan dimensiones distintas pero vinculadas del comportamiento electoral. Mientras el NEP aumenta a medida que el voto se dispersa entre múltiples opciones, el índice de polarización alcanza valores más altos cuando dos fuerzas concentran la mayor parte del electorado. El hecho de que la correlación no sea perfecta resulta consistente con el objetivo del nuevo índice: medir una característica específica del sistema electoral —la simetría binaria en la distribución del voto— que no está plenamente captada por las métricas tradicionales de fragmentación**.**

3. **Validez de constructo**: se examinó la relación entre la polarización electoral y la participación electoral, bajo la hipótesis —presente en la literatura— de que contextos polarizados tienden a movilizar a más votantes (Abramowitz & Saunders, 2008; Ramírez & Moscoso, 2017). El coeficiente de correlación fue de 0,824 (p=0,003), lo que refuerza la coherencia interna del instrumento, aunque se reconoce la posibilidad de endogeneidad[2], ya que ambas variables incluyen la participación como componente.

4. **Confiabilidad**: Se aplicó una estrategia de validación externa mediante la participación de doce expertos provenientes de diversas disciplinas de las ciencias sociales, cuya producción académica se centra principalmente en el análisis de la política argentina (ver Bruni, 2024). Estos

2. Por sugerencia del Dr. Facundo Cruz se realizó una prueba adicional para medir el efecto de la endogeneidad y determinar si, a pesar de ella, se puede contemplar la validez de constructo planteada. Se calculó la correlación r de Pearson entre la asistencia electoral y el Índice de Polarización Electoral, pero omitiéndole a este último el valor del indicador correspondiente a la asistencia electoral. La correlación obtenida fue de r=0.661. Esta correlación permite evidenciar que, si bien la endogeneidad tiene un papel significativo en la correlación original, al omitir el indicador de asistencia electoral al Índice de Polarización Electoral la relación entre las variables permiten sostener la validez de constructo.

especialistas evaluaron el nivel de polarización de diez comicios seleccionados, sin conocer previamente los resultados del índice. La correlación de Pearson entre sus valoraciones y los valores obtenidos por el índice fue de 0,915 ($p<.001$), lo que respalda su consistencia como herramienta empírica. Adicionalmente, se compararon las principales tendencias históricas arrojadas por el índice con el análisis elaborado por el proyecto V-Dem (Coppedge et al., 2020). Ambos enfoques coinciden en tres grandes patrones: una alta polarización en la década de 1980, una reducción sostenida en los años siguientes y un nuevo ascenso a partir de 2015. La única discrepancia significativa se observa en 1999, y puede atribuirse a diferencias conceptuales y metodológicas entre ambos instrumentos.

En conjunto, estos resultados permiten afirmar que el Índice de Polarización Electoral es un instrumento válido, confiable y útil para observar con precisión un aspecto fundamental de la vida política contemporánea: la forma en que el conflicto se expresa en las urnas.

3. Lo que puede (y no puede) medir la polarización electoral

Como todo instrumento de medición en ciencias sociales, el Índice de Polarización Electoral ofrece una mirada parcial y situada sobre un fenómeno complejo. Su valor no reside en ofrecer una verdad absoluta sobre la polarización, sino en proveer una vía empírica clara, replicable y estandarizada para observar una de sus posibles manifestaciones. Pero esa virtud técnica solo se traduce en aporte académico si se la acompaña de una reflexión honesta sobre qué puede medir el índice —y qué no.

a. Lo que sí mide

En primer lugar, el índice permite detectar la estructura binaria del voto en una elección. Es decir, revela si el electorado habilitado para votar se ha dividido principalmente en dos grandes bloques de magnitud similar, con escaso peso relativo de las demás opciones. Esta configuración —más allá de sus causas— puede tener consecuencias importantes en términos de gobernabilidad, dinámica partidaria, competencia política y estabilidad institucional (Horowitz, 1985; Sartori, 1976). Aunque los resultados electorales no son el único indicador de fenómenos políticos y sociales más amplios, sí representan una herramienta útil para captar tendencias del comportamiento colectivo (Almond & Verba, 1963; Huntington, 1996). Evaluar si una elección produjo una distribución polarizada del voto permite explorar si esa polarización puede traducirse en identidades políticas persistentes (Tajfel & Turner, 1979), en relaciones crecientemente conflictivas entre grupos (Alesina et al., 1999), o en una polarización afectiva más profunda y duradera (Iyengar et al., 2012; McCoy, 2022).

En segundo lugar, el índice permite comparaciones sincrónicas y diacrónicas. Uno de los mayores impedimentos en otras mediciones de conceptos vinculados a la polarización (por ejemplo, polarización afectiva) es el construir series temporales que permitan detectar oscilaciones y tendencias. La polarización afectiva nos permite conocer su estado entre los españoles en abril de 2025, pero no podemos compararlo con una muestra similar de décadas previas. Por su parte, la polarización electoral sí permite reconstruir, a partir de los resultados electorales, su estado en todos los comicios previos y al estar formulada como una proporción estándar, puede aplicarse a distintos países, siempre que se disponga de los datos básicos del comicio. Esto lo convierte en una herramienta útil para estudios comparados y análisis longitudinales, facilitando la identificación de tendencias y la observación de ciclos de polarización.

En tercer lugar, el índice ofrece una señal empírica útil para pensar el vínculo entre estructura electoral y conflicto. Diversos estudios han mostrado que la presencia de dos grupos simétricos y excluyentes puede ser un factor de riesgo para el surgimiento de conflictos políticos o sociales (Esteban & Ray, 1999; Elbadawi, 1999). Desde esta perspectiva, una elección altamente polarizada no solo refleja una competencia cerrada, sino también una posible condición estructural de enfrentamiento.

Por último, al basarse en datos públicos, accesibles y verificables, el índice facilita el acceso abierto al análisis electoral. Cualquier investigador, periodista o estudiante puede calcularlo y utilizarlo para interpretar una elección. En un campo muchas veces dominado por mediciones opacas o dependientes de bases de datos cerradas, esta accesibilidad metodológica constituye una virtud no menor.

b. Lo que no puede medir

Ahora bien, los límites del índice son tan importantes como sus capacidades. En primer lugar, y de manera evidente, la polarización electoral no explica las causas del voto. No nos dice si los electores eligieron una opción por razones ideológicas, afectivas, estratégicas o meramente coyunturales. No capta motivaciones ni subjetividades. Solo registra la forma final que adoptó la distribución del voto.

En segundo lugar, tampoco nos informa sobre la carga simbólica del conflicto. Dos bloques de igual tamaño pueden competir en un clima institucional y respetuoso, o bien en un entorno de hostilidad, deslegitimación y violencia verbal. El índice no puede distinguir entre un desacuerdo democrático y una ruptura del consenso básico. Para ello, se necesitan otras herramientas: análisis de discursos, estudios de opinión pública, observación de medios, entre otros.

En tercer lugar, el índice no mide ideología ni contenido programático. Es posible tener una elección muy polarizada en términos numéricos, pero con dos ofertas ideológicamente cercanas. También puede ocurrir lo contrario: una fragmentación electoral aparente puede ocultar fuertes clivajes ideológicos o identitarios (Iyengar et al., 2012; McCoy et al., 2018). En este sentido, la polarización electoral no equivale ni a la polarización ideológica ni a la afectiva.

Por último, el índice no puede captar la dinámica interna de los bloques. Dos coaliciones con porcentajes similares pueden estar cohesionadas o fragmentadas, articuladas en torno a liderazgos estables o atravesadas por tensiones internas. El instrumento observa desde fuera. Para entender lo que ocurre dentro de cada espacio político, hacen falta enfoques complementarios. Diversos estudios han mostrado que el comportamiento de las élites —en el Congreso, en campañas o en medios— puede adoptar lógicas polarizantes sin que necesariamente exista una ciudadanía polarizada o una estructura electoral binaria (Abramowitz & Saunders, 2005; Waisbord, 2020). En contextos como el argentino, por ejemplo, se ha observado que la confrontación entre bloques parlamentarios ha seguido una dinámica de antagonismo persistente, aun cuando los niveles de dispersión ideológica eran bajos (Tagina, 2014). Medir únicamente la distribución del voto, sin considerar el rol estratégico y simbólico de las élites, puede conducir a interpretaciones parciales sobre la intensidad o la dirección del conflicto político.

c. Su lugar dentro del estudio más amplio de la polarización

El Índice de Polarización Electoral no pretende ser una síntesis del fenómeno, sino una pieza más del rompecabezas. Su mayor aporte es ofrecer una mirada clara y consistente sobre un aspecto muchas veces ignorado: la estructura binaria del conflicto en el plano electoral. En este sentido, su función es doble: por un lado, alerta sobre posibles configuraciones críticas del sistema político; por otro, abre la puerta a nuevas preguntas sobre las causas, los discursos y las emociones que rodean esa estructura.

Al insertarse en una tradición metodológica sólida, pero al mismo tiempo ser de fácil aplicación, el índice puede servir tanto en investigaciones académicas como en análisis de coyuntura. Su verdadero valor reside en su capacidad para complementar otros enfoques, ayudando a detectar regularidades, establecer comparaciones y construir tipologías.

Como ocurre con toda herramienta, su utilidad depende del uso que se le dé. En lugar de reemplazar la complejidad del análisis político, este índice busca organizarla, orientarla y enriquecerla.

4. Conclusión

La polarización se ha vuelto una de las palabras clave para pensar las transformaciones recientes de la vida política en democracia. Sin embargo, cuanto más se la invoca, más necesario se vuelve precisar su significado y sus formas de manifestación. Este capítulo se propuso contribuir a esa tarea, no desde una definición totalizante, sino a partir de la construcción de un subtipo específico: la polarización electoral, entendida como una distribución bimodal de los electores habilitados para votar, creando dos grupos simétricos.

A lo largo del texto, se argumenta que este subtipo de polarización tiene valor analítico propio. No pretende explicar por qué se polariza una sociedad, ni cómo se manifiesta el conflicto en los discursos, las emociones o las identidades. Pero sí ofrece una vía empírica rigurosa para observar cuándo una elección presenta una distribución del voto claramente bipartita, con dos ofertas electorales electoralmente simétricas.

La propuesta de medición presentada, y que permite construir el Índice de Polarización Electoral, permite capturar esa estructura de forma clara, replicable y estandarizada. Su fortaleza reside en su coherencia teórica, su validez empírica y su sencillez operativa. Ha demostrado ser confiable en pruebas de validación con expertos, consistente en comparación con otros indicadores, y útil para estudios longitudinales o comparados.

Ahora bien, reconocer su utilidad no implica desconocer sus límites. El índice no reemplaza a las encuestas, al análisis del discurso ni a los estudios cualitativos. No capta emociones ni valores, ni mide el antagonismo simbólico que tantas veces acompaña a la polarización política. Pero sí puede señalar cuándo y dónde conviene mirar más de cerca. Puede funcionar como una alerta, una herramienta de observación inicial, una forma de delimitar casos o clasificar elecciones según su estructura competitiva.

La democracia se juega, en parte, en cómo se expresan los desacuerdos y gestionan los conflictos. No toda elección polarizada implica un conflicto grave ni una situación límite para la democracia. Sin embargo, poder medirla y compararla es, quizá, un primer paso para comprenderla y estimar sus efectos con mayor claridad.

Bibliografía

Abramowitz, Alan, y Kyle Saunders. 2008. "Is Polarization a Myth?" *Journal of Politics* 70 (2): 542–55.

Adcock, Robert, y David Collier. 2001. "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research." *American Political Science Review* 95 (3): 529–46. https://doi.org/10.1017/S0003055401003100.

Alesina, Alberto, Reza Baqir, y William Easterly. 1999. "Public Goods and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 114 (4): 1243–84.

Almond, Gabriel A., y Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Blais, André. 2006. "What Affects Voter Turnout?" *Annual Review of Political Science* 9: 111–25.

Blau, Peter M. 1977. *Inequality and Heterogeneity: A Primitive Theory of Social Structure*. New York: Free Press.

Bruni, Lucía A. 2024. *Polarización electoral: Propuesta de conceptualización y medición*. Tesis de Maestría, FLACSO, Buenos Aires.

Campbell, David E. 2016. *Why We Vote: How Schools and Communities Shape Our Civic Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Carreras, Miguel, y Néstor Castañeda-Angarita. 2014. "Who Votes in Latin America? A Comparative Analysis." *Latin American Politics and Society* 56 (2): 1–28.

Converse, Philip E. 1964. "The Nature of Belief Systems in Mass Publics." En *Ideology and Discontent*, editado por David E. Apter, 206–61. New York: Free Press.

Coppedge, Michael, John Gerring, Carl Henrik Knutsen, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell, David Altman, y Daniel Ziblatt. 2020. *V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v10*. Varieties of Democracy Project.

Coser, Lewis A. 1956. *The Functions of Social Conflict*. New York: Free Press.

Cramer, Katherine J. 2016. *The Politics of Resentment: Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker*. Chicago: University of Chicago Press.

Dalton, Russell J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Diamond, Larry. 2021. "Democratic Regression in Comparative Perspective: Scope, Methods, and Causes." En *Democracies Divided*, editado por Thomas Carothers y Andrew O'Donohue. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Elbadawi, Ibrahim. 1999. *Civil Wars and Poverty: The Role of External Interventions, Political Rights and Economic Growth*. World Bank Policy Research Working Paper No. 1999.

Esteban, Joan, y Debraj Ray. 1994. “On the Measurement of Polarization.” *Econometrica* 62 (4): 819–51.
———. 1999. “Conflict and Distribution.” *Journal of Economic Theory* 87 (2): 379–415.
Fiorina, Morris P., y Samuel J. Abrams. 2008. “Political Polarization in the American Public.” *Annual Review of Political Science* 11: 563–88.
Fiorina, Morris P., Samuel J. Abrams, y Jeremy C. Pope. 2005. *Culture War? The Myth of a Polarized America*. New York: Pearson Longman.
Freidin, Marcelo, Jennifer L. Merolla, y Elizabeth J. Zechmeister. 2022. “Affective Polarization in Latin America.” *Latin American Politics and Society* 64 (1): 1–25.
García Montalvo, José, y Marta Reynal-Querol. 2003a. “Ethnic Polarization, Potential Conflict and Civil Wars.” *Review of Economic Studies* 70 (4): 629–45.
———. 2003b. “Why Ethnic Fractionalization? Polarization, Ethnic Conflict and Growth.” *SSRN Electronic Journal*, 660. https://doi.org/10.2139/ssrn.394926.
García-Guadilla, María Pilar, y Ana Mallen. 2016. “Polarization, Participatory Democracy, and Democratic Erosion in Venezuela’s Twenty-First Century Socialism.” *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 681 (1): 62–77.
Gerring, John. 2012. *Social Science Methodology: A Unified Framework*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press.
Gurr, Ted R. 1970. *Why Men Rebel*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Hetherington, Marc J. 2001. “Resurgent Mass Partisanship: The Role of Elite Polarization.” *American Political Science Review* 95 (3): 619–31.
Horowitz, Donald L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
Iyengar, Shanto, y Sean J. Westwood. 2015. “Fear and Loathing Across Party Lines: New Evidence on Group Polarization.” *American Journal of Political Science* 59 (3): 690–707.
Iyengar, Shanto, Tobias Konitzer, y Kenneth Tedin. 2019. “The Home as a Political Fortress: Family Agreement in an Era of Polarization.” *Journal of Politics* 81 (1): 122–36.
Iyengar, Shanto, Gaurav Sood, y Yphtach Lelkes. 2012. “Affect, Not Ideology: A Social Identity Perspective on Polarization.” *Public Opinion Quarterly* 76 (3): 405–31.
Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. “Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe.” *Comparative Political Studies* 12 (1): 3–27.
Lau, Richard R., Lee Sigelman, Caroline Heldman, y Paul Babbitt. 1999. “The Effects of Negative Political Advertisements: A Meta-Analytic Assessment.” *American Political Science Review* 93 (4): 851–75.
Levitsky, Steven, y Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing

Group.
Lijphart, Arend. 1997. “Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma.” *American Political Science Review* 91 (1): 1–14.
Lupu, Noam. 2014. “Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America.” *World Politics* 66 (4): 561–602.
———. 2016. *Party Brands in Crisis: Partisanship, Brand Dilution, and the Breakdown of Political Parties in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
Mainwaring, Scott. 1993. “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination.” *Comparative Political Studies* 26 (2): 198–228.
Malamud, Andrés. 2019. “Polarización: ¿dosis o enfermedad?” En *Democracias en crisis: ¿América Latina en la encrucijada?*, editado por S. Beatriz, Andrés Malamud y María A. Murillo, 113–26. Buenos Aires: Taurus.
Mason, Lilliana. 2015. “‘I Disrespectfully Agree’: The Differential Effects of Partisan Sorting on Social and Issue Polarization.” *American Journal of Political Science* 59 (1): 128–45.
McCoy, Jennifer. 2022. *Polarización y democracia: Conceptos, causas y consecuencias*. Buenos Aires: FLACSO.
McCoy, Jennifer, Tahmina Rahman, y Murat Somer. 2018. “Polarization and the Global Crisis of Democracy: Common Patterns, Dynamics, and Pernicious Consequences for Democratic Polities.” *American Behavioral Scientist* 62 (1): 16–42.
Montalvo, José García, y Marta Reynal-Querol. 2005a. “Ethnic Diversity and Economic Development.” *Journal of Development Economics* 76 (2): 293–323.
Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
Ocaña Lara, José, y Pilar Oñate Rubalcaba. 1999. “Concentración del voto y sistema de partidos en España.” *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 87: 9–36.
Prior, Markus. 2013. “Media and Political Polarization.” *Annual Review of Political Science* 16: 101–27.
Ramírez, Juan, y Carlos Moscoso. 2017. “Polarización afectiva, desafección política y participación electoral en América Latina.” *Revista de Ciencia Política* 37 (1): 5–30.
Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
Schedler, Andreas. 2023. *La polarización política: Enemigos íntimos, conflicto y democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
Schuliaquer, Ignacio, y Gabriel Vommaro. 2020. “Introducción: La polarización política, los me-

dios y las redes. Coordenadas de una agenda en construcción." *Revista SAAP* 14 (2): 235–47. https://doi.org/10.46468/rsaap.14.2.i.
Tagina, María Laura. 2014. "Política y polarización en Argentina: Un estudio del comportamiento de las élites, los partidos políticos y la opinión pública." *Revista de Ciencia Política* 17: 185–212.
Waisbord, Silvio. 2020. "Populism as Media and Style." En *The Routledge Handbook of Global Populism*, editado por Carlos de la Torre, 259–73. New York: Routledge.

PARTE II
ARENA LEGISLATIVA. REFORMA POLÍTICA-ELECTORAL

LA FINALMENTE REALIZADA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. SOBRE LOS MODOS DE VENCER EL MALEFICIO DEL CONSENSO NEGATIVO [1]

V. Gastón Mutti
UNR-UNER
E-mail: vgmutti@gmail.com

Hasta 2025, la provincia de Santa Fe fue una de las dos, junto a Mendoza (pero que sí había realizado enmiendas parciales), que durante la actual experiencia democrática no había modificado su Constitución Provincial. Todas las demás provincias lo habían hecho al menos una vez.

Esta falta de cambios desde el año 1962, cuando fue sancionada la constitución que duró sesenta y tres años, hacía que el tema de la reforma constitucional provincial se hubiera constituido en una recurrente cuestión en la agenda política provincial desde 1983. Por ello, los intentos de modificaciones constitucionales abarcaron todo el período comprometiendo a casi todos los gobernadores electos.

1. Agradezco la lectura del artículo y los comentarios realizados por Enrique Tschieder.

Tal era el retraso en su modificación que incluso no se había adecuado con posterioridad a lo sancionado en la Reforma Constitucional Nacional de 1994.

La primera iniciativa fue en los tempranos años noventa, durante el mandato del gobernador Reviglio, y luego le siguieron otros intentos tanto en las gobernaciones justicialistas posteriores, como en las del Frente Progresista Cívico y Social, con posterioridad a 2007. Esto llevó a que se definiera a esta jurisdicción, durante más de cuarenta años, como un cementerio de reformas constitucionales infructuosas (La Capital, 2016).

El cambio de las reglas de juego ya se había colocado, a partir de 1983, en la agenda de discusiones de la política nacional. Formaba parte de la convicción de que la consolidación de la democracia dependía de la creación de instituciones. Catalina Smulovitz destaca que esas ideas de fortalecimiento institucional se centraron en los problemas de la representación y del régimen político que deberían garantizar la gobernabilidad y evitar la inestabilidad política y el retroceso a regímenes autoritarios. Así, los partidos políticos, el parlamento y la gestión política estaban en el centro de estas preocupaciones (Smulovitz, 1995: 71).

No obstante, lo que Smulovitz define como "obsesiva preocupación por la necesidad de fortalecer y reformar dichas instituciones", produjo efectos opuestos a los deseados (Smulovitz, 1995: 72). Así, mientras se priorizaban estos aspectos reformistas de las reglas de juego, la ciudadanía en gran parte bregaba por una mejora de sus condiciones de vida. Esta distancia entre ambas preocupaciones fue rápidamente utilizada por las oposiciones partidarias y sindicales que sospechaban que las verdaderas intenciones de los reformistas del gobierno tenían objetivos mucho más coyunturales.

De igual manera, en Santa Fe, no fueron los debates sobre los cambios constitucionales, ni las "ilustradas" decisiones de expertos y miembros de los gobiernos los que permitieron "el descubrimiento de las bondades de las instituciones", sino que las propias dinámicas de las coyunturas políticas eran las que se impusieron a las diferentes iniciativas.

Para ello se conjugaron tres circunstancias. En primer lugar, los requisitos que debían cumplirse para la modificación de la Constitución de la Provincia de 1962, los cuales tenían características rígidas. En su Sección Novena (artículos 114 y 115) establecía la necesidad de la sanción de una ley especial para la reforma que debía ser votada por los dos tercios de los miembros de cada cámara que conforman el Poder Legislativo. Al de decir de Smulovitz

> "Esta exigencia no sólo impone obstáculos para adecuar al texto constitucional a los cambios históricos, sino que también convierte al acto de reforma en un acto casi fundacional. En tanto los actores perciben al momento de la reforma como una oportunidad única, casi irrepetible, para mejorar las condiciones para la realización futura

de sus intereses, llegan al mismo con objetivos de máxima que tienden a obstaculizar la emergencia de nuevos acuerdos sobre normas". (Smulovitz, 1995: 77-78).

En segundo lugar, el "maleficio del consenso negativo" (en palabras de Botana y Mustapic), que fue la forma en la que las opiniones se expresaban ante las iniciativas de cambio (Acuña, 1995: 116).

Así, los intentos de reforma constitucional siempre se toparon con el veto resultante de la activa oposición de las demás fuerzas políticas, e incluso de fracciones del propio oficialismo de gobierno. Lo señalado por Acuña para la Constitución Nacional bien vale para la de la Provincia de Santa Fe: "Si bien los beneficios de largo plazo de una reforma constitucional eran preferidos por la mayoría de las fuerzas políticas, los riesgos implícitos en cada ocasión puntual y el corto plazo (...) constituían 'consensos negativos' de oposición que frustraron sistemáticamente todos los intentos reformadores" (Acuña, 1995: 141).

De esta manera, la permanencia del texto constitucional provincial no se debía necesariamente a sus virtudes, sino a la incapacidad de los actores políticos para alcanzar acuerdos que lo modificaran. La disconformidad con aspectos de la constitución vigente no podía plasmarse en reformas conducentes. Por ello, en Santa Fe, desde 1983, la inmutabilidad constitucional parecía perpetua.

Más aún, la cuasi monopolización de los cambios por parte de las iniciativas ejecutivas, colocaba a los demás partidos políticos, a otros actores sociales y a la ciudadanía, fuera de la discusión. Parafraseando a Smulovitz, a cada una de las iniciativas se buscaba aislarla y despolitizarla, lo cual producía las consecuencias opuestas ya que se partidizaba y politizaba más el debate en cada caso. Se debe agregar que, además, la inestabilidad del sistema de partidos, y al interior de cada partido, impactaba haciendo disminuir aún más las posibilidades reales de las modificaciones.

Como tercera circunstancia se debe colocar a la posibilidad o imposibilidad de la reelección inmediata del gobernador y el vicegobernador. Y este tema cobra importancia pues, dadas las características del federalismo en Argentina, los gobernadores son los funcionarios más poderosos del país después de la Presidencia de la Nación.[2] Desde el artículo clásico de Schlesinger de 1965, se han destacado tanto los poderes institucionales como los que provienen de los recursos que controlan (González, 2014: 341).

Este poder se construye primero por la autonomía que poseen las provincias en el entramado institucional argentino. Esto se observa en la capacidad de los gobiernos provinciales para constituir el poder político, establecer las características del legislativo, de la organización y la aplica-

2. Almaraz, María Gabriela, (2010), "Ambición Política por la reelección en las provincias argentinas", en Revista SAAP, vol. 4, n°1 y 2, mayo/ noviembre, Buenos Aires, pág. 195. También, González, Lucas, I., (2014), "El poder de los gobernadores. Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil", Revista SAAP, vol. 8, n|2, noviembre, Buenos Aires, pág. 341.

ción de la justicia y del régimen municipal en su territorio. A ello se suma el establecimiento, y la modificación de ser necesario, de los sistemas electorales -incluido el calendario electoral-, que no necesariamente deben coincidir con el que se aplica a nivel nacional.

Pero también en lo referente a educación, salud y seguridad social, desarrollo económico, designación y ordenamiento del empleo público, de la obra pública y el desarrollo regional, entre otras facultades. Esto ha hecho, como señala Almaraz, que los gobiernos subnacionales sean actores protagónicos de la toma de decisiones que inciden en la calidad de vida y en el bienestar de la población. Además, controlan los recursos coparticipables de la nación y tienen un alto grado de discrecionalidad en el uso de esos fondos y los que recauda la provincia.

Todo esto produce que el poder que acumulan los gobernadores los vuelve, generalmente, los líderes de sus partidos políticos distritales, por lo cual se constituyen en quienes controlan la constitución de las listas para ser presentadas en los comicios para cargos tanto provinciales y locales, como legislativos nacionales. Por ello el inicio de las carreras políticas de los aspirantes, y su futuro, están unidas a la vigencia y a las decisiones de quien ocupa el ejecutivo provincial.

"El poder partidario y político de los gobernadores los posiciona como actores fundamentales en las alianzas y negociaciones con el gobierno nacional puesto que los primeros no sólo movilizan votos en las elecciones, sino también bancas en el Congreso" (Almaraz, 2010: 194). Además, su poder les permite la capacidad de influir en la formulación de políticas en la legislación provincial y en el proceso de aprobación de los proyectos de ley. "Los gobernadores serán más poderosos si tienen un mayor control electoral (o partidario) y legislativo sobre sus provincias..." (González, 2014: 344).

Esto conduce a lo que explica la ambición política por estos cargos provinciales, donde la renta, el prestigio y el poder son las motivaciones que hacen competir por ellos, cuando no se tienen, o buscar permanecer, cuando ya se los ha alcanzado. Según Almaraz, que sigue a Schlesinger, "... el comportamiento de los políticos depende de las 'oportunidades políticas' basadas en las probabilidades de obtener un cargo determinado según las percepciones de cada actor. Esas oportunidades, a su vez, dependen de los factores estructurales del sistema político" (Almaraz, 2010: 196). Por esto el diseño institucional afecta el tipo de ambición política de los candidatos. De esta forma, la jerarquía de los cargos actúa sobre dicha opción, lo cual se refleja en que gran parte de los gobernadores que desde 1983 terminaron su mandato, y continuaron su carrera política en el Senado de la Nación, volvieron a los ejecutivos provinciales (Almaraz, 2010: 197).

Se puede desprender de esta información que, ante lo imprevisible de alcanzar la máxima magistratura en el país, los gobernadores busquen permanecer en dichos puestos por más de un período.

Es por esto que, aunque en 1983 ninguna provincia permitía la reelección de los gobernadores, en la actualidad sólo una (Mendoza) lo impide.

Tres intentos para ejemplificar[3]

Como señalamos, el primer caso en el que se planteó la posibilidad de reforma de la Constitución de la Provincia fue durante el segundo mandato gubernamental después del retorno a la democracia. En el mes de marzo de 1990, y con la convicción de la necesidad de retomar la iniciativa política, el gobernador Víctor Reviglio, del Partido Justicialista, anunció la conformación de una comisión para el estudio de una reforma de la Constitución Provincial. Para ello se reunió a juristas especializados en el tema a los efectos de conocer su opinión y dar forma a sus estrategias que incluían de modo destacado a la reelección (Cullen, 2016: 2). De esta manera el gobernador buscaba despejar la incertidumbre que se cernía en su partido sobre la continuidad en el poder.

Esta situación no era exclusiva de la Provincia de Santa Fe, sino que era un camino común elegido por los diferentes gobernadores de ese momento a los efectos de garantizar la permanencia en sus cargos. Así, en los primeros veinte años desde la transición a la democracia en Argentina, se produjeron treinta y dos reformas constitucionales y treinta y ocho reformas electorales en las provincias (Calvo y Micozzi, 2003: 2). En ese lapso de tiempo, veintidós de las veinticuatro provincias reformaron sus constituciones. En el caso de Mendoza la Carta Magna tuvo modificaciones puntuales a través del mecanismo de enmienda, pero no se llevaron adelante reformas de fondo por intermedio de Asambleas Constituyentes. Y en el de Entre Ríos la realizó en 2008.

Varias de las provincias realizaron más de una reforma constitucional y Salta, San Juan y La Rioja implementaron cada una cuatro reformas electorales en esos primeros veinte años (Botana, 2001: 13).

Esto nos lleva a destacar la importancia de las iniciativas de reformas institucionales como formas de garantizar la continuidad de los oficialismos en los ejecutivos provinciales. Son reformas reactivas para lograr la supervivencia política en las provincias.

Sin embargo, a pesar de esos intentos, la situación interna del justicialismo santafesino se volvía más conflictiva, por lo cual, en el mes de abril, el gobernador Víctor Reviglio acusaba al dirigente de su partido Raúl Carignano de buscar e impulsar la intervención federal a Santa Fe. Esta crítica estaba acompañada por el balance de sus primeros tres años de gobierno en el que denostaba fuertemente las pujas internas de su partido que se habían convertido en freno para sus políticas.

Es de interés este caso pues, en primer lugar, el ejecutivo provincial había tenido una importante crisis con las acusaciones al vicegobernador Vanrell por corrupción que derivaron en su

3. En este libro los capítulos desarrollados por Candela Kirpach y Enrique Tschieder permiten dar cuanta de forma exhaustiva de los procesos infructuosos de reforma constitucional provincial en Santa Fe.

renuncia, y luego por los cambios en el justicialismo a nivel nacional que estaba transitando hacia su alineación estratégica con las posiciones del presidente Carlos Menem.

Otra reforma constitucional provincial que no fue

Sobrepuesta con las campañas electorales y las elecciones de 1993, se discutió con mucha decisión la necesidad de llevar adelante la reforma de la Constitución Provincial en sintonía con lo que se debatía para la Constitución Nacional. Tanto Carlos Menem como Carlos Reutemann aspiraban a estas iniciativas a los efectos de garantizar sus reelecciones que estaban vetadas en las cartas constitucionales.

Es por ello que la oposición planteaba como problema que la reforma era una obsesión del oficialismo provincial y nacional. Dado este motivo, los senadores del justicialismo intentaban acercarse a la oposición para lograr modificarla.

Entre ellos, el hermano del presidente, el senador Eduardo Menem, no descartaba la posibilidad de convocar a un plebiscito en el que se expresara la ciudadanía sobre la oportunidad de la reforma de la Constitución Nacional. Por ello pedía coraje a la oposición para encarar la reforma constitucional, considerando que la reelección era un tema secundario. La viabilidad de un plebiscito nacional animaba al interventor provincial del partido Justicialista Jorge Yoma para estar dispuesto a promover una consulta similar en Santa Fe, en un intento de reforma por partida doble. Los tires y aflojes entre oficialismo y oposición presentaban alternativamente la viabilidad del consenso o la inevitabilidad del conflicto.

El radicalismo nacional no cedía hasta entonces en su oposición a la iniciativa y convocaba a resistir el proyecto del ejecutivo a través de una campaña para esclarecer los riesgos institucionales del cambio propuesto. Sin embargo, con la intermediación del dirigente radical César Jaroslavsky, Raúl Alfonsín aceptaba reunirse con Carlos Menem para tratar el tema. Otra dinámica política comenzaba a ensayarse a nivel nacional.

En Santa Fe se planteaba, en paralelo, habilitar la reelección de Carlos Reutemann sin modificar la parte dogmática de la Constitución provincial. Para ello el gobernador había convocado (nuevamente) a un grupo de juristas para estudiar los principales puntos de una eventual reforma, incluida la cláusula que permitiera su reelección. Entre esos nombres se encontraban Iván Cullén, Decio Ulla, Juan Bernardo Iturraspe, entre otros.

Esta nueva comisión de notables daba su aprobación a la reforma de la Constitución provincial. Proponían incluir la reelección del gobernador y el vicegobernador, pero reservando para la Convención Constituyente la atribución de decidir si el entonces mandatario y su compañero de fórmula podían aspirar a otro período de gobierno, o si la reelección debe regir a partir de ellos.

Sin embargo, eran los propios diputados oficialistas los que no aceptaban la reforma. Estas disidencias internas sólo incentivaban a las demás fuerzas políticas, entre ellas el radicalismo, a rechazar la propuesta realizada.

Los intentos estancados en Santa Fe para la reforma constitucional provincial hacían que la puerta de entrada a la iniciativa se modificara y pasara a la Cámara de Senadores de la Provincia. Sin embargo, cuando se iba a abordar dicha propuesta, con tratamiento preferencial, se postergaba el debate. La reforma se convertía en un trámite no tan sencillo aunque, gracias a una maniobra del jefe de los senadores reutemistas Jorge Giorgetti, se votaba la media sanción en tiempo récord y con la más absoluta reserva. Esto sólo agrandaba la molestia en la bancada oficialista de Diputados.

Esta media sanción se alcanzaba con el voto de los bloques justicialistas pero con el retiro de los radicales quienes posteriormente denunciaban atropellos e irresponsabilidades por parte de los senadores oficialistas. El punto de discordia se encontraba en la forma de elegir a los convencionales constituyentes.

La respuesta del gobernador a las internas de su propio partido era que obligaría a los diputados del justicialismo a votar por la reforma, y que la resolución saldría de la reunión del Consejo Ejecutivo del partido que se reuniría en Santa Fe.

Sin embargo, la reforma provincial se trababa en la Cámara de Diputados ya que en el debate entre los legisladores provinciales quedaba en claro que la oposición no estaba dispuesta a discutir la modificación si no se garantizaba la proporcionalidad en la elección de los convencionales. Por ello, la reforma estaba lejos del consenso y la negativa radical maniataba las intenciones del oficialismo. El reutemismo se encontraba en soledad.

En este contexto sólo las discusiones sobre un virtual plebiscito daban alguna esperanza al ejecutivo provincial. Lo cual no prosperó pues el reutemismo no había convencido a la conducción nacional del justicialismo de la conveniencia del mismo. La estrategia provincial (incluido el desistimiento) se subordinaba a la nacional.

“Esta ola reformista no seguía patrones nacionales, sino que, como es de esperar, respondía a la dinámica de la lucha de cada provincia, por lo que entre los reformadores observamos gobernadores tanto peronistas (…) como radicales” (Acuña, 1995: 123). No era el caso de Santa Fe. Sin el apoyo de los legisladores radicales, Carlos Reutemann no podía despejar el camino para su reelección.

Por ello, el gobernador se mostraba dispuesto a hablar con la principal fuerza de la oposición y confiaba en un acuerdo con el radicalismo por la reforma de la Constitución de la Provincia. No obstante, también lo hacía con las otras fuerzas con representación parlamentaria, entre ellas el Partido Demócrata Progresista.

Parecía que la reforma constitucional provincial adquiría un nuevo impulso al reanudar formalmente las máximas autoridades santafesinas del justicialismo y del radicalismo las demoradas conversaciones. Sin embargo, cuando finalmente la Cámara Baja se aprestaba a aprobarla, eran los senadores justicialistas los que se negaban si se insistía con la reducción de sus mandatos. El diálogo estaba virtualmente empantanado ya que el radicalismo buscaba colocar sus exigencias similares al pacto de Olivos, lo cual era rechazado por los senadores del justicialismo.

En cambio, Carlos Reutemann buscaba seguir el modelo de Olivos y ofrecía a la Unión Cívica Radical santafesina reformar la Constitución Provincial tomando como base el acuerdo entre Carlos Menem y Raúl Alfonsín.

Las estrategias eran múltiples, pero fundamentalmente se colocaba a la reelección del gobernador como la salvaguarda ante el pronóstico de un tormentoso proceso político en la interna peronista de la provincia. También la derogación del sistema electoral del doble voto simultáneo era una condición de los opositores.

No eran pocos los peronistas que se sinceraban, Santa Fe no tendría reelección y estaban con malas perspectivas ya que la oposición había dicho no a la reforma constitucional. La única alternativa era solicitar desde el PJ de la provincia al gobierno provincial que convocara a un plebiscito no vinculante, lo cual resultaba ciertamente irónico ya que Carlos Reutemann se solicitaba esa acción a sí mismo, aunque ocupando dos cargos diferentes.

La oposición se amalgamó en el rechazo y finalmente, este proyecto no lograba hacer pie en la Cámara de Diputados de la provincia. Por ello, Carlos Reutemann, se resignaba ante la firme negativa, y reconocía que no iba a lograr la posibilidad de ser reelecto si los partidos de la oposición, y su propio partido, no tenían ningún interés en sentarse a hacer una reforma política.

Y, por último, en 2022 [4]

El aniversario 60 de la Constitución Provincial tampoco se cumplió con su reforma. Si bien, en la Cámara de Diputados de Santa Fe habían sido presentados proyectos de reforma constitucional, los hechos demuestran que por el momento no será posible modificar la Constitución de la provincia.

Todas las opiniones sostenían que era imposible avanzar en la reforma. Sin embargo, en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Provincia, se seguía trabajando técnicamente para lograr un dictamen que permitiera consensuar criterios entre los proyectos de reforma que se presentaron a lo largo del año. Entre los autores se encontraban dipu-

4. Otra vez será: Santa Fe no tendrá reforma y seguirá con la misma Constitución que cumplió 60 años (airedesantafe.com.ar)

tados de los diferentes bloques legislativos: Joaquín Blanco, Rubén Giustiniani, Lucila De Ponti, Dámaris Pacchiotti, Matilde Bruera, Nicolás Mayoraz, Luis Rubeo, Alejandro Boscarol **y** Gabriel Real.

El tema se estaba debatiendo en el interior de los distintos partidos y bloques. Incluso, en el peronismo gobernante, a pesar de que desde el inicio de la gestión, el gobernador marcó que acompañaba el debate, pero no lo impulsaba, ya que su prioridad era la gestión.

Lo cierto es que, si bien ningún dirigente político quería ser considerado como quien impidió la posibilidad de una reforma, a la que todos consideran necesaria y decían apoyar, las expresiones públicas de los argumentos para avanzar se chocaban con las evaluaciones político-electorales.

Para el socialismo, era el contexto político el que iba a impedir los consensos necesarios para avanzar en la reforma. El radicalismo consideraba que la cercanía de las elecciones presidenciales y de gobernador eran un impedimento para un cambio de esta índole. Mientras que para el justicialismo la coyuntura imponía otra agenda, antes que la reformista.

Desde la oposición se consideraba que, si ni siquiera se podía garantizar un concurso transparente para elegir autoridades del Ministerio Público de la Acusación, difícilmente se pudieran lograr acuerdos para reformar la Carta Magna.

En la práctica, sin el impulso del Poder Ejecutivo, avanzar en un proceso de reforma constitucional se había convertido en un objetivo inalcanzable.

Aunque todas las fuerzas políticas se declararan reformistas, sin embargo, en la práctica, los impedimentos y vetos se habían impuesto en la dinámica política.

En estos tres ejemplos hemos visto reformas impedidas por las pujas intra partidarias, por la negativa de la oposición y por la falta de impulso del propio ejecutivo, detengámonos en los límites a las reformas.

Los límites a las reformas constitucionales.

Como hemos observado un primer límite a las reformas se encuentra en las propias constituciones vigentes. En el caso de Santa Fe hemos descripto que su carácter rígido, dadas las mayorías especiales necesarias para sancionar la ley de la oportunidad de la reforma hicieron naufragar los intentos en los diferentes períodos. De esta forma los dos tercios de los miembros de cada cámara eran necesarios para iniciar el proceso de la reforma (artículo 114 de la Constitución Provincial de 1962).

En el caso de esta provincia bicameral (recordemos que existe unicameralidad en dieciséis de los veinticuatro distritos el país), al requerirse la aprobación de ambas cámaras, supone una mayor dificultad en la búsqueda de los apoyos.

No obstante, los estudios comparados que se han realizado en las diferentes provincias, muestran que no existe una correlación necesaria entre bicameralismo e imposibilidad de la reforma (Almaraz, 2010: 205).[5] Por ello, la variable de poseer la provincia un legislativo unicameral o bicameral no explica el triunfo o el fracaso de los diferentes gobernadores para poder impulsar las leyes de oportunidad de la reforma.

En la Provincia de Santa Fe, tampoco se puede argumentar que una de las cámaras haya sido la que actuó como freno a los intereses reformistas, ya que tanto el Senado como la Cámara de Diputados se constituyeron, en diferentes momentos, en las barreras que hicieron perder estado parlamentario a los proyectos presentados.

Sin embargo, de estos mismos estudios se desprende que, la variable distancia entre el contingente legislativo del gobernador y el tipo de mayoría necesaria para iniciar estas reformas pueden ser de mayor explicación (Almaraz, 2010: 208).[6] En ese estudio, hay un supuesto que se convierte en fundamental para la línea argumental que se sigue, y es que los partidos políticos son unificados y disciplinados. El "saber convencional sostiene que cuanto menor es el número de partidos, y cuanto mayor sea la mayoría del gobierno en el Congreso, menores serán los costos de transacción para los Ejecutivos (…) provinciales, lo que implica más poder partidario" (González, 2014: 348).[7]

No obstante, en el caso santafesino la posibilidad de la reforma no se produjo durante más de veinte años. Por ello coincidimos con Almaraz cuando aclara que "… el supuesto de cohesión partidaria requiere un análisis más detenido en cada caso en pos de obtener o no su confirmación" (Almaraz, 2010: 207).

Este punto es de importancia ya que el Partido Justicialista (con sus diversas denominaciones en los diferentes comicios) mantuvo el control del Senado provincial desde 1987 hasta la última elección legislativa en 2023 y contó con una mayoría especial en la Cámara de Diputados provincial (veintiocho diputados sobre un total de cincuenta según la Constitución provincial) desde 1983 hasta 2007 y desde 2011 a 2015.

No obstante, en el mismo momento en el que fracasaban una y otra vez los cambios constitucionales, la provincia fue una de las más pródigas en los cambios de sus sistemas electorales. Es

5. "[L]a existencia de dos Cámaras no disminuyó la probabilidad de reforma, puesto que en ninguno de los casos de gobernadores que enfrentaron legislaturas bicamerales al buscar su reelección tuvo el gobernador mayoría de dos tercios en Diputados y mayoría menor a dos tercios en Senadores" (Almaraz, 2010: 205).

6. "De los once gobernadores que contaban con los recursos legislativos necesarios, el 73 por ciento logró reformar la constitución; y el 81 por ciento de los gobernadores que carecían de los recursos legislativos, no consiguieron la reforma" (Almaraz, 2010: 208).

7. Así, "… podemos esperar que una menor fragmentación federal (medida con el número efectivo de partidos, NEPv), una menor fragmentación del sistema de parridos provincial (número efectivo de partidos provinciales, NEPPv), así como una menor volatilidad y polarización, se asociarán con más poder partidario del gobernador" (González, 2014: 348) .

verdad que ellos no implicaban mayorías especiales para ser sancionados, pero sí mostraron importantes pujas partidarias internas y alianzas entre diferentes facciones de partidos.

Así, en Santa Fe, tanto la ley de lemas, la ley de primarias abiertas simultáneas y obligatorias, como la boleta única por categoría llevaron a que las mayorías que se formaban fueran muy inestables y que las internas de los partidos o de los frentes que se constituían provocaran una falta de disciplina y la ruptura de los bloques parlamentarios.

Es por ello que parece pertinente destacar cómo la fragmentación de los partidos (frentes, alianzas o coaliciones) de gobierno y de oposición se puede constituir en una variable explicativa de la imposibilidad de la reforma.[8] Desde ya que para que ello ocurriera las formas organizativas internas de cuotas de los partidos políticos (como ejemplo la "Cooperativa" en el inicio democrático para el justicialismo, o las pujas entre los sectores del radicalismo) o las estrategias partidarias adoptadas de cara a la aplicación de los diferentes sistemas electorales (la ley de lemas y las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias hasta que se implementó la boleta única) que condujeron a un virtual bifrentismo en la provincia, pero con baja cohesión interna, se colocan como una variable explicativa plausible de estos reiterados fracasos reformistas.

Pero es de importancia destacar que la composición del contingente legislativo de cada uno de los bloques y la disciplina partidaria (o frentista, aliancista), no plantean un mismo problema a ser presentado, por lo cual se debe prever su estudio por separado (González, 2014: 355).

Las dinámicas de las reformas constitucionales.

La dinámica de los vetos o aceptaciones de las reformas pueden ser analizadas a partir de cuál fue la lógica de los actores. Para ello son de utilidad las aproximaciones teóricas de los juegos secuenciales y de los juegos simultáneos que nos permiten observarlas. Pero, como ya se ha señalado, en toda reforma constitucional el juego es de una "única vez", se inicia y concluye. No obstante, en el caso de Santa Fe los repetidos intentos infructuosos para buscar la reforma produjeron aprendizajes estratégicos tendientes a consolidar durante décadas el "consenso negativo".

Las preguntas que se realiza Carlos Acuña, en su conocido texto sobre la reforma constitucional de 1994, son de gran importancia para el caso de Santa Fe.

> "¿Cómo se arriba a consensos y acuerdos constitucionales en democracia? ¿Cuáles son las causas y la lógica política que permiten a fuerzas mayoritarias en el gobierno

8. La literatura sobre el tema es muy importante, entre ella destacamos a Navarro, Mario F., Varetto, Carlos, (2019) "Fragmentación partidaria en Argentina: una mirada de largo plazo", mimeo, UNSAM, Buenos Aires; Leiras, Marcelo, (2007), Todos los caballos del Rey, La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina 1995- 2003, Prometeo- Pent, Buenos Aires; Cheresky, Isidoro, Pousadela, Inés, (2004), El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos, Biblos, Buenos Aires; Escolar, Marcelo, Abal Medina Juan Manuel (coord.), (2014), Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina, Prometeo, Buenos Aires.

y la oposición alcanzar equilibrios institucionales que redundan en intereses comunes de largo plazo? ¿Cómo se supera la predominancia de intereses políticos de corto plazo, usualmente encontrados con la lógica de largo plazo que caracteriza a la producción de instituciones y constituciones más legítimas y eficientes?" (Acuña, 1995: 115).

A partir de esta interpretación, las normas constitucionales no son otra cosa que un espacio de negociación de reglas que buscan resolver la existencia de intereses contradictorios. De esta forma, "los líderes políticos ligados a la producción de una constitución o su reforma enfrentan un problema estratégico de tensión entre intereses parciales (los partidarios) y los comunes (nacionales) [en este caso provinciales], que producen lo que en teoría de los juegos se denomina el *Dilema del Prisionero*" (Acuña, 1995: 116-117). En otras palabras, un juego de suma variable mixto (y no de suma cero).

En la estrategia dominante del *Prisionero*, se representa el comportamiento del *colado* (*free rider*). Es aquel maximizador individualista que aprovecha las ventajas de un esfuerzo colectivo evitando los costos de su aporte al mismo. Sin embargo, lo que son racionalidades individuales impecables se transforman en resultados colectivos subóptimos.

Las formas de resolución de este *Dilema* son múltiples y dan cuenta de cómo se puede pasar de situaciones no cooperativas a otras cooperativas.

No obstante, para Acuña, a partir del análisis que realiza de la reforma constitucional nacional de 1994, la situación que se refleja en el Pacto de Olivos es la del *Juego de la Gallina* (siempre que consideremos que la decisión final fue sólo de Menem y Alfonsín, sin atender a las disputas y posicionamientos de los demás líderes de sus partidos). En el mismo, las formas de maximización por parte de cada uno de los competidores son llevadas al extremo. De esta manera, se mide quién tiene mayor capacidad de acercarse al abismo.

En esta interpretación, es este juego el que se desplegó en los sucesos previos al acuerdo denominado Pacto de Olivos.

Utilizando este análisis para el caso de Santa Fe podemos encontrar que, en los intentos de reforma constitucional provincial mencionados (y particularmente en el de Reutemann con la amenaza de llamar a un plebiscito), la búsqueda de ser establecido por el oficialismo un *Juego de la Gallina* no pudo ser efectivo, pues la relación entre el entramado institucional provincial y el sistema de partidos y alianzas impedía esta posibilidad. Sin embargo, parece acercarse, desde la perspectiva desarrollada por Acuña, a la dinámica del *Dilema del Prisionero* con resultados subóptimos porque los actores definen que su estrategia dominante debe ser no cooperar.

Para Mara Pegoraro y Florencia Zulcovsky en cambio esta situación se presenta como un *Juego del Seguro* en la que predomina la estrategia no cooperativa. En la explicación literaria del juego, ninguno de los dos remeros hace el esfuerzo de remar y avanzar (Pegoraro y Zulcovsky, 2011: 98).

No obstante, las autoras consideran que la manera más precisa de explicar estas situaciones es la propuesta por George Tsebelis con los *Juegos anidados* (Tsebelis, 1990: 4). "El modelo surge de un intento por comprender por qué un actor con 'n' opciones disponibles no escoge la alternativa que aparece como la mejor. Bajo qué circunstancias las elites políticas conducen estrategias de acomodación antes que mantener la postura de intransigencia demandada por sus bases" (Pegoraro y Zulcovsky, 2011: 94). Señala Tsebelis: "Solo el estudio de toda la red de juegos en los que participa un actor revelará sus motivaciones y explicará su comportamiento" (Tsebelis, 1990: 5).

Para ello es necesario que se observe la interacción de tres arenas "anidadas", la legislativa, la partidaria y la electoral, entre las que se entrelaza una red compleja de juegos. Así, los juegos en múltiples arenas son aquellos que

> "están técnicamente representados por juegos con pagos variables. Los pagos variables están determinados por, y son reflejos de, los factores contextuales. Los pagos del juego en la arena principal varían de acuerdo a la situación que prevalece en otras arenas, y que los actores maximizan al tomar en consideración esa variabilidad de los pagos. Los juegos en las diferentes arenas constituyen series de posibles subjuegos" (Pegoraro y Zulcovsky, 2011: 96).

La arena parlamentaria es aquella en la cual se desarrollan los juegos propios de los intercambios producidos al interior de las Cámaras de Diputados y Senadores. La arena partidaria refleja la interacción de los liderazgos en el interior y entre los partidos políticos. Y por último la arena electoral, en la que se dirimen posiciones tendientes a maximizar el acceso a los cargos públicos.

En el Congreso santafesino la oportunidad de la reforma nunca prosperó. La misma estructura de mayorías y minorías prevista para la conformación de la Cámara de Diputados, la particular composición territorial del Senado provincial y las disputas dentro de los bloques oficialistas y opositores, colaboraron en establecer esta dinámica conduciendo a un *Juego de punto muerto* en el cual las fuerzas parlamentarias partían de la decisión de no favorecer los intentos reformistas (Pegoraro y Zulcovsky, 2011: 98).

De esta manera, son las fuerzas políticas las que en la arena partidaria establecen sus prioridades para cooperar o no hacerlo e introducen "las proyecciones de *performance* electoral futura [que] inciden tanto para afianzar o no los bloqueos a nivel parlamentario como para facilitar o inhibir determinadas acciones" (Pegoraro y Zulcovsky, 2011: 98-99).

De esta manera, la resolución del *Juego del punto muerto* se da ante la posibilidad de achicar la distancia entre las fuerzas opositoras. Así, Tsebelis considera que "una de las condiciones para modificar el *status quo* es reducir la distancia entre los actores" (Pegoraro y Zulcovsky, 2011: 111).

En este sentido, Smulovitz sostiene que para que un cambio constitucional logre encausarse y consolidarse en el tiempo, se deben desarticular aquellas condiciones que estructuraron el "consenso negativo". Para ello señala dos estrategias posibles. La primera es articular un nuevo consenso para la producción de normas. La segunda es la neutralización de la capacidad de veto de la oposición (Smulovitz, 1995: 79).

No obstante, esta segunda estrategia, depara dificultades, ya que la ocurrencia de la modificación no garantiza la capacidad para sostenerla en el tiempo y su perdurabilidad.

En el próximo apartado vemos una de las posibilidades de reducir estas distancias decisorias para el logro de acuerdos y consensos.

Omitiendo temas del debate constitucional

Detengámonos en por qué motivos se dejan de lado u omiten temas en la agenda de debate de una sociedad. Siguiendo a Stephen Holmes podemos considerar que "...ningún grupo tiene la capacidad infinita de procesar información. La gente no puede hablar de todo a la vez; la vida es breve; y para evitar la sobrecarga cognoscitiva, diferentes grupos enfocan distintos temas en diversos momentos". Pero de una manera más particular, a veces "una cuestión resulta 'intratable' porque ventilarla abiertamente ofendería a muerte a personas o subgrupos destacados y lastimaría de manera permanente el espíritu cooperativo de la organización" (Holmes, 1999: 49).

Los gobernantes u opositores argumentan que excluyen a las mayorías electorales de ciertos temas ya que colocarlos bajo su decisión llevaría a "la parálisis gubernamental, a la pérdida de tiempo por todo el mundo o a la exacerbación de ánimos faccionales" (Holmes, 1999: 51).

¿Pero esto no es antidemocrático?

> "Se suele asociar la democracia con la *glasnost*, la libertad de expresión y el derrocamiento de todo gobierno censor. Por ello, parece perverso centrarse sobre la contribución de la ley de la mordaza al autogobierno. Sin embargo, la forma de las políticas democráticas es determinada indudablemente por la remoción estratégica de ciertos temas en la agenda. Algunos teóricos han llegado a argüir que la supresión de ciertos temas es condición necesaria para el surgimiento y la estabilidad de las democracias" (Holmes, 1999: 54-55).

Señala Holmes que por "ejemplo, según Joseph Schumpeter, uno de los requisitos esenciales para la prosperidad de una democracia es que 'el radio de acción de la decisión política no debe extenderse demasiado lejos'" o como señala Robert Bork "El gobierno no puede funcionar si cualquiera puede decir cualquier cosa en cualquier lugar y en cualquier momento" (Holmes, 1999: 54-55).

Ciertas cuestiones, que de otra manera serían el centro de la atención pública, son borradas conscientemente de los temas que van a discutirse. "La despolitización, junto con otros medios, puede aumentar las posibilidades de llegar a un compromiso racional en una sociedad dividida" (Holmes, 1999: 59). Las *reglas mordaza* se diferencian en autónomas (auto impuestas) y heterónomas (impuestas por otros), formales e informales. En el caso de los temas excluidos de los proyectos de reforma de la Constitución provincial fueron heterónomos o autónomos, según los casos, y formales.

Una solución tradicional al problema de "las divisiones primordiales es la secesión o la partición (...) Pero la diversidad se puede neutralizar constitucionalmente, también se podrá acomodar en los límites de un sólo estado" (Holmes, 1999: 59-60).

Como ha señalado Arend Lijphart "en un sistema político que tenga segmentos de la población claramente separados y potencialmente hostiles, se considera que casi todas las decisiones entrañan altos intereses y que el régimen mayoritario estricto causa una tensión a la unidad y a la paz del sistema" (Lijphart, 1989: 43).

Cuando las sociedades están demasiado divididas no logran superar una pugna política directa, se descarta la moderación mutua, y la "acomodación basad[a] en la membresía múltiple..." no logra contrarrestar el enfrentamiento (Holmes, 1999: 65).[9] En estos casos, para preservar la organización se deberá condicionar las tendencias mayoritarias.

Este punto se refuerza ya que "[s]iendo el referéndum una típica técnica decisional que produce vencedores y vencidos, sin ninguna posibilidad de término medio, de composición de las divergencias, corre el riesgo en algunos casos, es decir según los temas a él sometidos, justamente por la nitidez de las elecciones que impone, de profundizar en lugar de resolver los conflictos" (Gamma, 1981: 1208).

Las alternativas que se presentan ante un tema que busca ser evitado son diversas. Todo depende del ámbito al cual se transfieren las decisiones que se buscan sacar de la discusión. Se pueden retirar de la agenda provincial una cuestión para colocarla en la agenda local y someterla al control de mayorías locales. O se puede retirarla de todas las ramas y niveles de gobierno y remitirla a la decisión individual de ciudadanos privados (Holmes, 1999: 71).

9. Holmes entiende por membresía múltiple a la pertenencia a varios grupos a la vez, donde los ciudadanos se alinearán en coaliciones mayoritarias y minoritarias ante diferentes cuestiones.

La autocensura estratégica puede derivar igualmente en un conflicto entre las distintas posiciones, aunque durante un lapso de tiempo permita clausurar un debate. Al decir de Holmes, "al *aplazar* la discusión de un asunto espinoso, un grupo o una nación pueden aumentar su capacidad de resolver el problema cuando éste ya no puede disimularse" (Holmes, 1999: 73).[10]

La reelección, el unicameralismo, las divisiones territoriales, alejaron en reiteradas oportunidades el horizonte reformista de Santa Fe. Y cada uno de esos fracasos colocó como problema la sucesión del liderazgo construido a partir de los gobernadores en ejercicio, que trataban de dar coherencia y continuidad a la dinámica interna de las coaliciones gobernantes.

La ley de la oportunidad de la reforma para una nueva constitución

Las elecciones de 2023 marcaron un cambio importante en la *arena electoral* de la provincia. Los guarismos obtenidos por el gobernador electo Maximiliano Pullaro (58,47% de los votos válidos emitidos) le permitió a su frente electoral garantizar los veintiocho diputados que la constitución automáticamente le otorgaba, como también conseguir trece de los diecinueve senadores (los seis restantes se dividieron en dos bloques, cinco por el frente liderado por el justicialismo y uno como un desprendimiento del justicialismo que utilizó el "sello de alquiler" del partido político Unite). De esta manera, el justicialismo perdía la mayoría en el senado que controlaba desde 1987.

Pero también lo fueron las elecciones generales presidenciales de octubre en las que triunfó en el distrito Javier Milei, de La Libertad Avanza, con el 32.47% de los votos seguido por Sergio Massa, de Unión por la Patria, con el 29.68% de los votos y luego por Patricia Bullrich, de Juntos por el Cambio, con el 26.89% de los votos. Las dos alianzas mayoritarias de la provincia quedaban relegadas por la fuerza que se terminaría imponiendo en el balotaje de los comicios para el ejecutivo nacional.

Estos guarismos marcaban un cambio muy significativo de las preferencias políticas del electorado santafesino, tanto por el apoyo muy mayoritario al candidato a gobernador, como por la aparición electoral de una nueva fuerza nacional inexistente en la provincia pocos meses antes. Era claro que otra de las arenas anidadas, *la partidaria*, se había modificado sustancialmente en un breve lapso de tiempo y esto traía aparejado un cambio sobre la tercera arena que era la *legislativa*, al menos en lo formal, en la Cámara de Diputados. Ahora podría alcanzarse la posibilidad del oficialismo para neutralizar la capacidad de veto de la oposición sobre la agenda reformista de la Constitución.

Este cambio se verificaba en la significativa dispersión de bloques legislativos de la Cámara Baja, principalmente entre la oposición, que marcaban la falta de disciplina de las propias coali-

10. Cursivas en el original.

ciones electorales. No obstante, habilitaba también a los miembros del Senado a tener una actitud dialoguista de la oposición que se contraponía con otros momentos en los que, los miembros de ese cuerpo, se convirtieron en el freno para las reformas.

En este caso, los factores electorales contextuales alteraron los pagos variables de las otras arenas, partidaria y legislativa, con lo cual se modificaron los subjuegos que se daban en cada una de ellas en las que los actores se ubicaron tratando de maximizar sus opciones de poder y de acceso y mantenimiento de los cargos legislativos. Aquí también, como lo señalamos para los gobernadores, la ambición política se dirigía a la conservación de los cargos provinciales, para garantizar la renta, el prestigio y el poder que los mismos traen aparejados. Todos estos elementos modificaron el comportamiento de los miembros del legislativo e hicieron factible pensar en una opción reformista.

Sin embargo, los cambios en las arenas no conducían indefectiblemente a la ley de oportunidad de la reforma. Se debía, en palabras de Smulovitz, destrabar las estrategias de los partidos para que realizaran una evaluaron de "la situación en la que se encontraban y de las perspectivas que enfrentaban" (Smulovitz, 1995: 80). Cuando los liderazgos opositores observaron que las posibilidades de oponerse eran escasas, y que corría riesgo su propio futuro electoral, "la negociación de algún tipo de acuerdo emergió como la estrategia más conveniente. Un acuerdo con el gobierno le permitía disminuir sus pérdidas futuras a la vez que le permitía imponer condiciones sobre la forma que podía adquirir la futura reforma" (Smulovitz, 1995: 80). Una parte de la oposición buscaba no quedar al margen. Por su parte, si el oficialismo alcanzaba más fácilmente la ley de la oportunidad de la reforma, la dotaba de consenso y una legitimidad más fortalecida.

La presencia del gobernador como principal candidato del oficialismo reforzó la idea del ejecutivismo y dotó de disciplina al oficialismo, con lo cual quedó "...como centro estratégico de la decisión política..." (Smulovitz, 1995: 79) y enfrentado a contrapoderes partidarios que en muchos casos se mostraban debilitados y/o desarticulados.

De esta manera, se alcanzó una ley de oportunidad de la reforma constitucional que no sólo produjo el acompañamiento de parte de la oposición, sino también evitó disensiones al interior del propio bloque oficialista. Esto muestra el consenso alcanzado en la modificación normativa.

Como lo señalamos en el apartado anterior la omisión de temas planeados fue fundamental para este logro. Aquí operaron, al decir de Holmes, *reglas mordaza* no sólo heterónomas (es decir impuestas por otros), sino también autónomas (reglas auto impuestas) por el oficialismo que condujeron a que los temas excluidos del debate de la futura Convención Reformadora habilitaran el tratamiento de otros de suma importancia para la provincia.

La ley de la oportunidad de la reforma fue sancionada el 6 de diciembre de 2024 luego de haber pasado por ambas cámaras y obteniendo las mayorías especiales requeridas. De esta forma, se quebró el "maleficio del consenso negativo" que había operado por más de cuarenta años en la provincia de Santa Fe.

Bibliografía

Acuña, Carlos, (1995), "Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (Reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina)", en La nueva matriz política argentina, Nueva Visión, Buenos Aires.

Almaraz, María Gabriela, (2010), "Ambición Política por la reelección en las provincias argentinas", en Revista SAAP, vol. 4, n°1 y 2, mayo/ noviembre, Buenos Aires.

Botana, Natalio, (2001), "Prólogo", en Calvo, Ernesto, Abal Medina, Juan Manuel (h), (comp.), El federalismo electoral argentino, Eudeba, Buenos Aires.

Calvo, Ernesto y Micozzi, Juan Pablo (2003), "Defendiendo la Gobernación: crisis política, reformas reactivas y supervivencia política en las provincias argentinas", trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Rosario, 5 al 8 de noviembre.

Cheresky, Isidoro, Pousadela, Inés, (2004), El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos, Biblos, Buenos Aires.

Cullen, Iván José María, (2016), Reforma de la Constitución Provincial de 1962, en http://lareformasantafe.digital/wp-content/uploads/2018/05/Opinion-Reforma-1962.pdf consultada el 24 de junio de 2018.

Escolar, Marcelo, Abal Medina Juan Manuel (coord.), (2014), Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina, Prometeo, Buenos Aires.

Gamma, Claudio, (1981), "Plebiscito", en Diccionario de Política, dirigido por Bobbio, N., Matteucci, N., Siglo XXI, México, Tomo II.

González, Lucas, I., (2014), "El poder de los gobernadores. Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil", Revista SAAP, vol. 8, n|2, noviembre, Buenos Aires.

Holmes, Stephen, (1999), "Las reglas mordaza o la política de omisión", en Elster, J. y Slagstad, R., Constitucionalismo y Democracia, F.C.E., México.

Leiras, Marcelo, (2007), Todos los caballos del Rey, La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina 1995- 2003, Prometeo- Pent, Buenos Aires.

Lijphart, Arend, (1989), Democracia en sociedades plurales. Una investigación comparativa, GEL, Buenos Aires.

Mutti Gastón, "La provincia de Santa fe es un cementerio de reformas inconclusas", en La Capital, publicado el 7 de agosto de 2016, Rosario. Edición Impresa, y http://www.lacapital.com.ar/la-provincia-santa-fe-es-un-cementerio-reformas-inconclusas-n1204204

Otra vez será: Santa Fe no tendrá reforma y seguirá con la misma Constitución que cumplió 60 años (airedesantafe.com.ar)

Navarro, Mario F., Varetto, Carlos, (2019) "Fragmentación partidaria en Argentina: una mirada

de largo plazo", mimeo, UNSAM, Buenos Aires.
Pegoraro, Mara, Zulcovsky, Florencia, (2011), "El juego anidado de la reforma constitucional argentina", en Colección, n°21.
Smulovitz, Catalina, (1995), "Constitución y poder judicial en la nueva democracia argentina. La experiencia de las instituciones", en Acuña, Carlos, La nueva matriz política argentina, Nueva Visión, Buenos Aires.
Tsebelis, George, (1990), Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics, University of California Press, Los Ángeles.

HACIA UNA AGENDA LOCAL CON ACENTO EN EL LEGISLATIVO EN ARGENTINA

Carlos Varetto
UNC/CONICET
E-mail: cvaretto@conicet.gov.ar

Introducción

Este capítulo se propone una exploración sobre la agenda de investigación en torno a las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo a nivel local en Argentina. Se pone especial atención en los Concejos Deliberantes.

El sistema político argentino es un régimen presidencialista: cuenta con un Poder Ejecutivo y un Poder Legislativo electos popularmente y completa el esquema de división de poderes la existencia de un Poder Judicial. Adicionalmente, se trata de un sistema federal, que replica esta división de tres poderes en el nivel provincial y en el local. A nivel local, entonces es posible identificar un Poder Ejecutivo (denominado habitualmente por un intendente) y un Poder Legislativo, habitualmente nominado como Concejo Deliberante.

La ciencia política argentina ha desarrollado, especialmente desde el regreso sostenido al sistema democrático en 1983, un profuso cuerpo de estudios acerca de sus instituciones y su funciona-

miento el de los principales actores que la componen. Un buen repaso de estos avances se puede revisar en dos números editados en 2023: el de Palanza y Sin en la *Revista SAAP* en torno a los estudios sobre ejecutivo y legislativo y el editado por Tcach en la *Revista Estudios* sobre los 40 años de democracia. Mas atrás, en 2013, aparecen el numero coordinado por Calvo y Gutiérrez en *Revista SAAP* o el libro de Acuña "¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina". Estas menciones no hacen a una lista exhaustiva, sino que más bien se considera que la producción allí referenciada es ilustrativa de diversos productos que pueden dar una idea del avance de la ciencia política en el estudio de las instituciones políticas.

Sin embargo, el sesgo de los estudios ha sido mayormente enfocado sobre las arenas nacionales y las provinciales, quedando lo local relegado en un segundo plano Lo que señalaremos aquí marca un segundo relegamiento: los estudios sobre la política local se han caracterizado por un sesgo ejecutivista que ha postergado el estudio del legislativo local. Una posible explicación para este sesgo es la percepción, sostenida por algunas corrientes, de la irrelevancia de los concejos deliberantes en el juego político.

En lo que sigue se presentara un breve estado de situación de los estudios sobre el legislativo local y posteriormente un breve alegato sobre por que sostengo que la situación requiere un cambio.

Lo que sabemos sobre el estudio del gobierno local

Hasta ahora, los estudios sobre el gobierno local han centrado su atención en los municipios, generando una valiosa base de información acerca del papel de los municipios en el entramado institucional argentino y su heterogeneidad en términos de autonomía, capacidades fiscales, diseños electorales, tamaño poblacional, entre otros. Un aspecto de especial interés es la relación de los municipios con los demás niveles de gobierno, especialmente en lo que respecta a la autonomía política y las relaciones fiscales. Destaca como conclusión que se trata de un nivel subordinado política y fiscalmente (Eaton, 2004; Gibson, 2013; Fenwick, 2016; Bernal y Bizarro, 2019; Cravacuore, 2024). Esto se debería a la opción normativa de la Constitución que da la potestad a las provincias de regular a los municipios y la escasa capacidad otorgada para obtener recursos por cuenta propia. No obstante, existen trabajos que colocan en cuestión esta subordinación y presentan panoramas más complejos en los que los intendentes tienen más opciones que la sumisión y cooperación con el nivel provincial (Dosek y Varetto, 2021).

En términos fiscales, la Ley de Coparticipación Federal 23.548 contempla sólo la distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias; a su vez cada provincia tiene su propia ley de distribución de recursos fiscales con los municipios.

De acuerdo a Cravacuore (2024), la Argentina tiene un total de 2178 gobiernos locales, de cuáles 1.173 son municipalidades y 1.005 son gobiernos locales sin jerarquía municipal[1]. Destaca el autor la heterogeneidad: "tres municipalidades gobiernan sobre más de un millón de habitantes y concentran el 11% de la población argentina mientras que existen dos gobiernos locales con menos de una veintena de habitantes" (Cravacuore, 2014: 4).

No hay un régimen municipal único, sino que varían entre provincias. Un punto de diferenciación clave es si dan reconocimiento de autonomía política a los municipios, permitiendo por ejemplo que no generen su propia carta constitucional (carta orgánica). Bernal y Bizarro (2019) diferencian en relación a este punto dando cuenta de que la mayor parte de las 23 provincias otorga autonomía plena -con diferentes matices- en tanto que 3 dan autonomía semiplena -en las que la dimensión institucional de la autonomía se ve afectada, por ejemplo, porque las Cartas Orgánicas municipales deban ser aprobadas por las legislaturas provinciales y tres no la reconocen constitucionalmente- Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza. Dada la magnitud de estas últimas, los autores destacan que más de la mitad de la población habita municipios sin reconocimiento constitucional de autonomía municipal.

La heterogeneidad de la situación de los municipios entre provincias prima en la mayor parte de los aspectos. La variabilidad se puede encontrar en la distribución de competencias tributarias y en la existencia de lineamientos concretos y previsiones destinados a regular las relaciones intergubernamentales en la materia económica-financiera en las constituciones provinciales. Bernal y Bizarro (2019) dan cuenta de ésta última, pues de un promedio de coparticipación a los municipios de 15, 2% podemos encontrar variaciones que van desde el 8% en la provincia de San Luis al 25% en Catamarca. En términos generales, el índice de autonomía local aplicado por Cravacuore (2018) que incluye una serie de indicadores amplios[2] también da cuenta de la diversidad de situaciones en las provincias que abarcan "desde el máximo en la provincia de Córdoba (83,32) hasta un mínimo en la de La Rioja (51,78), siendo el valor medio de 61,82" (Cravacuore, 2018: 12).

El Concejo Deliberante es el poder legislativo de los municipios argentinos. Este órgano colegiado, compuesto por un número variable de miembros según lo dictado por las leyes o cartas orgánicas, forma parte del gobierno local en la mayoría de las ciudades del país. No obstante, existen algunas excepciones, como poblaciones que solo tienen un Ejecutivo o una comisión. Los concejos deliberantes tienen la responsabilidad de elaborar y sancionar las ordenanzas municipa-

1. Responden a diferentes denominaciones: comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas (Cravacuore 2024).

2. Las dimensiones alcanzadas por el índice son: alcance institucional, alcance de las políticas, discrecionalidad política efectiva, autonomía fiscal, sistema de transferencias financieras, autosuficiencia financiera, libertad para endeudarse, autonomía organizativa, protección legal, supervisión administrativa (para más detalle ver: Crvacuore 2018).

les, que son normas de alcance local. Además, supervisan y controlan la gestión del ejecutivo municipal, pueden solicitar informes, auditar la ejecución del presupuesto y fijar tarifas y tributos. La composición, el número de concejales, la cantidad de mandatos y las reglas de funcionamiento pueden variar considerablemente entre las provincias e incluso entre los propios concejos. Esto se debe a la autonomía que cada provincia posee para organizar su sistema municipal y, en algunos casos, a la posibilidad de que ciertos municipios redacten sus propias constituciones, llamadas cartas orgánicas. Por lo general, los concejales no tienen restricciones para su reelección tras su mandato de cuatro años. Existen diferencias en cómo se llevan a cabo los comicios: la elección del intendente y los concejales puede ir en boletas separadas o en la misma papeleta. Del mismo modo, las elecciones pueden ser concurrentes con las provinciales y/o nacionales. En síntesis, aunque existe un marco general para todos los concejos deliberantes en Argentina, cada provincia tiene la potestad de ajustar su propio sistema municipal según sus necesidades[3].

Existe respecto a los Concejos Deliberantes investigación sobre efectos de los sistemas electorales sobre el número de partidos (Reynoso, 2014; Molina, 2020), los resultados electorales en el nivel y las dinámicas partidarias electorales (Porta, 2017, Mauro y Lenarduzzi, 2017), la participación y presencia de mujeres en el órgano deliberativo (Caminotti et al, 2019; Berman y Cattaneo, 2021), como parte del desarrollo de carreras políticas (Varetto y Rotman, 2017).

La información sobre el funcionamiento del nivel legislativo, es decir, los concejos deliberantes, es más limitada[4]. Una notable excepción es la aproximación de Reynoso (2016) que se enfoca en los concejales del Área Metropolitana de Buenos Aires para indagar mediante una encuesta sus trayectorias, sus actividades y sus percepciones sobre su rol y su relación con los vecinos. Según los resultados preliminares que presentó el autor sostiene que mayoritariamente los concejales se ubican como "gestores de recursos para los vecinos" (un 72%) pero también dotan de cierta relevancia a la tarea legislativa: presentar iniciativas (56%), trabajar en comisiones (43%), vigilar al intendente (33%) o acompañar el programa del intendente (26%). Sin embargo, generalmente, en lo que podría denominarse la mirada estándar, los concejales se presentan como subordinados al ejecutivo, casi como entidades de existencia formal o ritual: "En los gobiernos locales se acentúa la cultura presidencialista de los otros niveles de gobierno: si bien la legislación obliga a la autorización o ratificación del Concejo Deliberante de decisiones importantes del intendente, en muchas jurisdicciones esto es solo una formalidad." (Iturburu, 2012). Esto se debería a que "El

3. La reconstrucción se realiza mediante lo elaborado por Cravacuore (2016, 2024), Cravacuore e Iturburu (2025), Vaca Ávila (2024).

4. Una muestra de la escasa presencia de los Concejos en el análisis local es la escasa referencia en libros especializados en nivel local. Por ejemplo, en el importante volumen compilado por Ilari y Cravacuore (2020) a penas se nombran los concejos deliberantes y solo aparecen con alguna importancia por su rol institucional en el capítulo de "Completa Limitaciones institucionales para la gestión asociada. El caso de Mendoza".

personalismo de los alcaldes menoscaba los vínculos con los órganos deliberantes. La incorporación de los concejales en el proceso de toma de decisiones se reduce a la aprobación de normas necesarias para recibir financiamiento externo o para ejecutar una nueva política" (Cravacuore y Nickson, 2022: 75). Cao (2008) adjudica esta lógica al patrimonialismo existente en el nivel local. Argañaraz (2014) sostiene que la sumisión de los concejales se incrementa a medida que acumulan años en la función -en un estudio sobre de General San Martín y Tres de Febrero.

Sin embargo, Iturburu (2002) dibuja en un análisis centralmente institucional de la provincia de Buenos Aires– por el contrario, a sus trabajos posteriores- un escenario de potencial conflicto entre el Concejo Deliberante y el Poder Ejecutivo: por incentivos negativos al consenso, balcanización y estrategias agresivas. Furnari (2023) en su estudio acerca de la transparencia en La Plata, Berisso y Avellaneda da cuenta de conflictos o dificultades para aprobar proyectos del ejecutivo o la existencia de pedidos de informes que tensionan la relación entre las ramas de gobierno. En el mismo sentido Cravacuore y Nickson (2022) encuentran incentivos para la diferenciación en los concejales para elecciones de medio termino.

Vaccarisi y Campos (2017) avanzan en la revisión del CD de Neuquén da cuenta de la existencia de disidencias en el CD, en un marco de gobierno dividido, pero que no siempre toman la forma oficialismo-oposición, sino que responden a alianzas coyunturales y cambiantes.

Adicionalmente, la experiencia argentina muestra importantes conflictos entre intendencias y concejos, siendo especialmente notables los ocurridos desde 1983 en la Provincia de Buenos Aires que culminaron con la destitución de intendentes, incluso puede destacarse la existencia de destituciones en el periodo democrático inmediatamente anterior (Ladeuix, 2021). Un caso paradigmático fue el del justicialista Rousselot[5] en el municipio de Morón -un importante municipio del conurbano bonaerense- que fue destituido por el Concejo Deliberante en 1989 y 1999 en ambos casos en el marco de acusaciones de corrupción. Pero no fue exclusividad peronista, por ejemplo, en San Martín -otro populoso distrito de Buenos Aires- fue destituido en 1998 el radical Antonio Libonatti. Las destituciones no se limitaron a ese periodo, más recientemente fueron destituidos Roberto Porretti[6] de Pinamar en 2008 y Marcelo Coronel en General Rodríguez en el año 2010[7]. Posiblemente en la Provincia de Buenos Aires el fenómeno ha destacado, pero no se ha circunscripto a esa provincia, por ejemplo, es posible nombrar la destitución de Kryvszuk y luego de Pereyra en El Soberbio (Provincia de Misiones) en 2013 y 2015 respectivamente[8]. A ellos se

5. https://www.lanacion.com.ar/politica/murio-rousselot-el-intendente-dos-veces-destituido-nid1283045/

6. https://tn.com.ar/sociedad/2024/06/07/quien-era-roberto-porretti-el-exintendente-destituido-por-corrupcion-que-encontraron-muerto-en-una-pileta/

7. https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-65665/

8. https://misionesonline.net/2015/10/19/el-soberbio-el-concejo-destituyo-al-intendente-jair-pereyra/

puede sumar al intendente de Tartagal, Sergio Leavy destituido por el CD en 2009 y restituido por la justicia en 2010[9] y el intendente Raúl Vega de San Francisco del Monte de Oro (San Luis) en el mismo año[10]. Estos casos fueron marcados por escándalos de corrupción, pero en muchos casos facilitados por la fragmentación partidaria o el faccionalismo de los principales partidos políticos. En este marco, Gutiérrez y Ertola (2021) dan cuenta de la centralidad de los concejos y la figura de la revocatoria para comprender las renuncias de los intendentes de San Carlos de Bariloche y El Bolsón en el 2002 en el marco de la crisis política e institucional que atravesó a la Argentina en 2001.

Los casos apuntados constituyen el resultado extremo del conflicto entre el ejecutivo y el legislativo, pero la tensión ha estado presente en otros casos sin llegar a una destitución. Lo presentado se trata de una pequeña muestra que no constituye el total de destituciones y podría señalarse que son relativamente escasos en relación a la cantidad de intendencias que culminan sus mandatos. El punto no es sostener que la destitución es una regla en la política local, sino más bien contradecir la idea estándar de que los concejos deliberantes son irrelevantes o carecen de influencia.

Hacia una agenda de investigación que priorice la interacción entre concejos deliberantes e intendentes

Partiendo de la premisa de que los concejos deliberantes pueden ser relevantes, es necesario reconocer que su incidencia es más probable en condiciones de gobiernos no mayoritarios o fragmentados. Este enfoque concuerda con los fundamentos teóricos predominantes en los estudios legislativos de otros niveles (como el trabajo de Mainwaring, 1995). En este marco resulta relevante examinar la fragmentación de bloques[11] a nivel local, al menos en las principales ciudades, con el fin de determinar el potencial respaldo legislativo a los intendentes y las estrategias legislativas resultantes.

Dada la gran cantidad de municipios en la Argentina, se iniciará la exploración por una muestra que nos permita acercarnos a la realidad de la dimensión a ser observada. Para este trabajo

9. https://www.lanacion.com.ar/politica/son-varios-los-intendentes-castigados-con-la-destitucion-nid1547238/

10. https://www.treslineas.com.ar/destituyeron-intendente-francisco-n-301005.html

11. Se opta por revisar los bloques antes que los resultados electorales para evitar las distorsiones que las reglas electorales y acuerdos poselectorales puedan tener.

se seleccionan 45 ciudades de 22 provincias[12]. Se incluye para 21 provincias las ciudades capitales y las principales ciudades (aquellas que alcanzan el 15% del padrón provincial). El caso de la Provincias de Buenos Aires, por su tamaño y manera de distribución de la población se toma un criterio especial: la capital y 3 de las ciudades mas importantes poblacionalmente del conurbano bonaerense[13]. Se excluye CABA por su especial condición jurídica- posee un status diferente al de municipio y de provincia- y Corrientes por falta de datos sobre la conformación de bloques[14]. Se tratará únicamente sobre los concejos vigentes, electos entre 2022 y 2023. La muestra de ciudades así constituida está compuesta por concejos deliberantes de número variado, teniendo como mínimo 5 y máximo 31 (un promedio de 13,8); ciudades de 25000 como Rawson y otras de 1800000 como la Matanza; municipios que renuevan concejales de forma completa cada 4 años y otros que renueva por mitades cada dos años; unos que poseen carta orgánica y otros que no; con municipios gobernados por una gran variedad de fuerzas partidarias.

En cuanto a la fragmentación, se observará la variación del número de bloques. Al igual que en el nivel nacional y provincial, en los municipios los y las concejales electas se organizan en grupos parlamentarios que se denominan bloques, que pueden coincidir o no con la lógica de la conformación electoral. Dado que el interés se centra en las relaciones ejecutivo y legislativo, este parece mejor indicador que la fragmentación de partidos electorales. Para su estimación se usa el clásico indicador de Número Efectivo de Paridos (NEP) de Laakso y Tagepeera (1979), utilizando como base para la estimación el peso porcentual de los bloques en vez del porcentaje de votos. En lo que refiere a la fragmentación de los bloques[15] es posible identificar un alto grado de variación. Si estimamos el número efectivo de bloques de cada Concejo Deliberante podemos estimar una variación de 1,28 hasta 9,12, aunque la gran mayoría se ubica en valores entre 1,5 y 3. Los resultados se muestran en la Grafica 1.

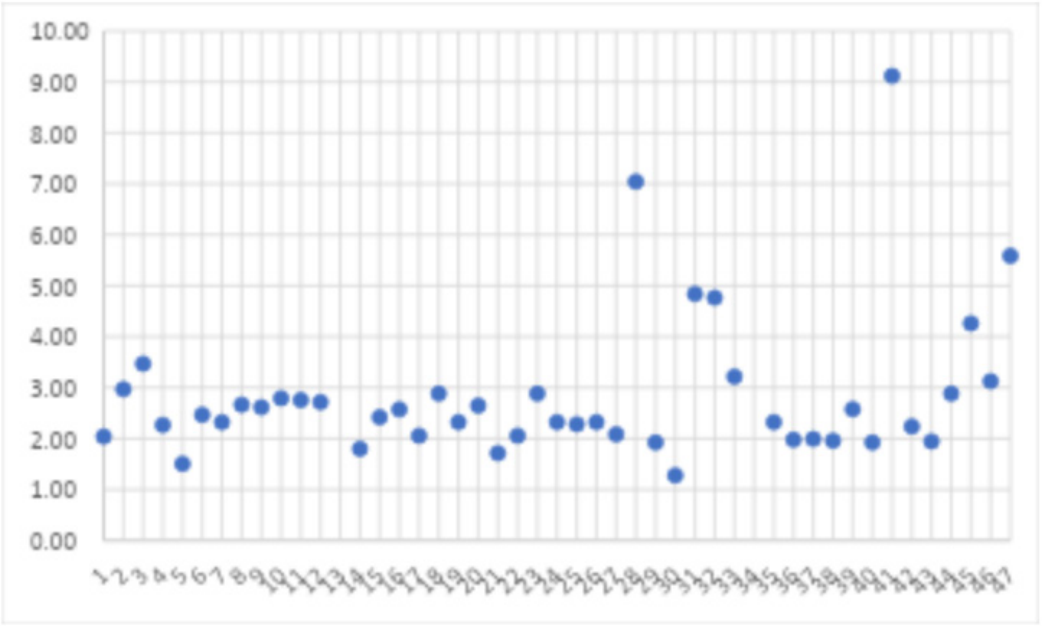
12. Listado de ciudades seleccionadas: Almirante Brown, La Matanza, La Plata, Lomas De Zamora, San Fernando Del Valle De Catamarca, Resistencia, Comodoro Rivadavia, Puerto Madryn, Rawson, Trelew, Córdoba, Rio Cuarto, Concordia, Paraná, Formosa, San Salvador De Jujuy, Santa Rosa,General Pico, La Rioja, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Maipú, Mendoza, San Rafael, Posadas, Neuquén, Cipoletti, General Roca, San Carlos De Bariloche, Viedma, Salta, San Juan, Chimbas, San Luis, Villa Mercedes, Río Gallegos, Caleta Olivia, Rosario, Santa Fe, Santiago Del Estero, La Banda, Río Grande, Ushuaia, San Miguel De Tucumán

13. Este criterio será revisado en futuras revisiones. La provincia cuenta con mas de 17 millones de habitantes. Sin embargo, ninguna localidad por si sola alcanza el 15%. Eso implicaría incluir solo la capital. Pero se estarían excluyendo importantes ciudades de mas de 500000 habitantes.

14. Lo mismo ocurre con Rivadavia (San Juan) pero se incluyen otras ciudades de la provincia en la muestra.

15. Para la construcción del índice se usan como fuente la pagina web “legislaturas conectadas”, la página web de los concejos deliberantes, y en caso de no encontrar la información se recurre a publicaciones en medios de prensa. Diciembre de 2023

Gráfica 1: Fragmentación Legislativa Concejos Deliberantes. Número Efectivo de Bloques. 2023



Fuente: elaboración propia en base la página web "legislaturas conectadas"[16], la pagina web de los concejos deliberantes, y en caso de no encontrar la información se recurre a publicaciones en medios de prensa

Dada la centralidad de la fragmentación en el abordaje de la conformacion de coaliciones y la gobernabilidad del ejecutivo es preciso revisar algunos factores que puedan dar cuenta de la misma, nos centramos en los institucionales. El mas evidente, tiene que ver con la variabilidad del tamaño de los concejos y en particular con la magnitud de la elección de concejales. Una fuerte relacion entre las variables nos llevaria a la conclusion de que los concejos deliberantes con mayores condiciones politicas para una mayor relevancia serian los concejos de mayor magnitud, en cambio los mas pequeños serian lo menos probables. Las magnitudes pueden ser menores al tamaño de la asamble en tanto que en algunos casos los concejos realizan renovaciones parciales de medio término y en otras no. Los datos parecen señalar alguna vinculación entre fragmentación, magnitud y tamaño de la asamblea pero baja, 0,13 y 0,14 respectivamente. En los siguientes gráficos de dispersión puede revisarse este vínculo.

16. https://www.legislaturasconectadas.gob.ar/Concejos/Argentina

Grafico 2: Tamaño de Asamblea y fragmentacion del concejo. Diciembre 2023.

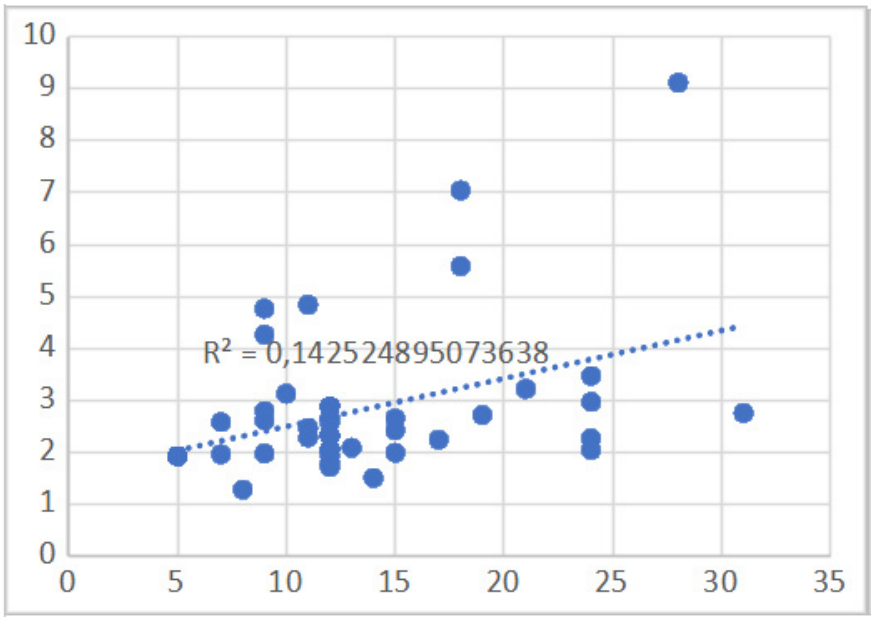
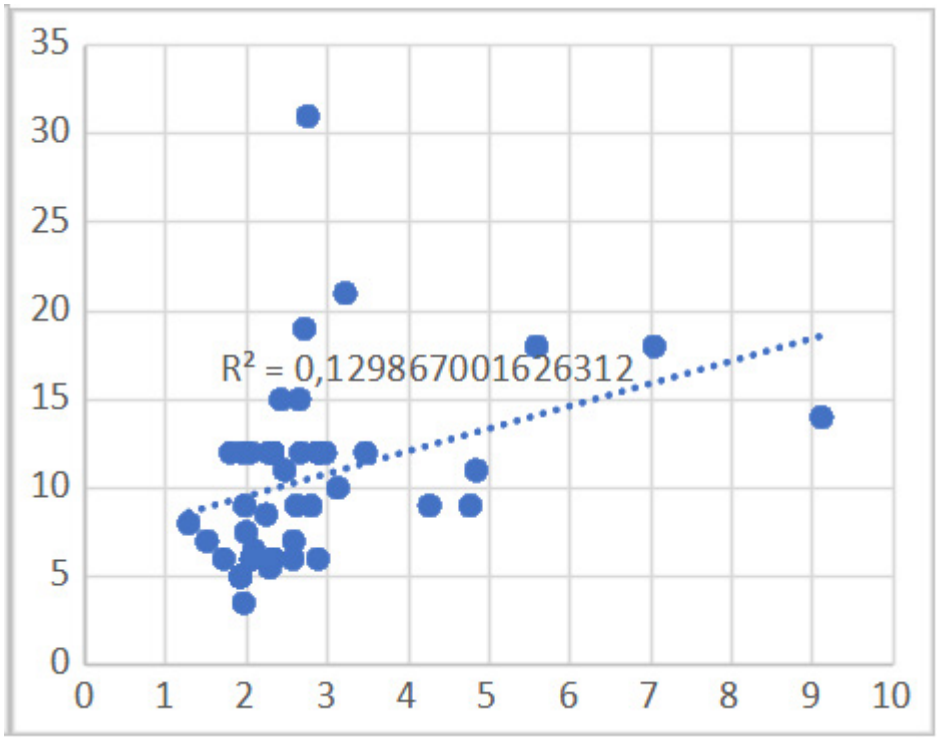


Grafico 3: Magnitud y fragmentacion del concejo. Diciembre 2023.



Fuente: elaboracion propia en base la página web "legislaturas conectadas", la pagina webde los concejos deliberantes, y en caso de no encontrar la información se recurre a publicaciones en medios de prensa

Otra dimensión de relevancia es conocer en qué medida los oficialismos cuentan con una mayoría dentro del Concejo, es decir, la mitad más uno de las bancas. Esta situación le permitiría, en principio, no depender de la oposición para conformar mayorías, evitando situaciones de gobierno dividido (que, como ha señalado ampliamente la bibliografía, pueden afectar la estabilidad y la capacidad de un gobierno). Es decir, no se supone que es el mínimo necesario para aprobar una ordenanza (el equivalente a Ley a nivel local) sino que se estima que es el piso para que un bloque disciplinado evite negociaciones con otros bloques. El resultado indica que, si bien priman bloques con esa capacidad mayoritaria, 60%, no es la regla en la medida que en el 40% eso no ocurre.

Finalmente, interesa ver la combinación entre las dimensiones. Podemos presuponer que las condiciones de menor relevancia política de los concejos se asocian a situaciones mayoritarias del oficialismo y que las condiciones mas complejas de gobierno para el oficialismo y con mayos necesidad de generar coaliciones y mayor relevancia del concejo serán cuando se encuentre sin mayoría propia y en un contexto multipartidista. Para ello precisamos de una regla sobre qué sería multipartidismo. Tomando en cuenta que se puede considerar como multipartidista la existencia de mas de dos partidos relevantes, se utiliza la medida de 2,5 -permite determinar el bipartidismo con cierto margen sin ser en exceso exigentes- para diferenciar escenarios multipartidistas de aquellos que no lo son. La muestra incorpora entonces casos multipartidistas en un 46,7% y no multipartidistas en 53,3%.

De la combinación de los criterios mencionados surge esta tabla de distribución de casos.

Tabla 1: distribución de intendencias según mayoría y multipartidismo

	No Mayoritario	Mayoritario
Multipartidismo	31,11%	15,56%
No Multipartidista	8,89%	44,44%

Fuente: elaboracion propia en base la página web “legislaturas conectadas”, la pagina webde los concejos deliberantes, y en caso de no encontrar la información se recurre a publicaciones en medios de prensa

De los resultados presentados, primero vale destacar que todos los escenarios están presentes en la muestra, dando relevancia a la variabilidad en estos aspectos. El peso relativo, acorde a lo expectable se concentra en los mayoritarismos no multipartidistas (44,44) y los oficialismos no mayoritarios que conviven con un grado de fragmentación multipartidista (31,11). Existe una presencia menor de oficialismos no mayoritarios en esquemas no multipartidistas, apenas 4. En algunos casos parece favorecido por la renovación en mitades del concejo (por ejemplo, Maipú,

donde el oficialismo cuenta con 5 bancas sobre 12) pero puede responder al mismo resultado electoral (por ejemplo, en Caleta Olivia la renovación es completa y el oficialismo obtuve 2 sobre 5 bancas). Los mayoritarios en marcos multipartidistas alcanzan al 15%.

Ahora bien, resulta teóricamente esperable que un intendente con menor posibilidad de acceso a recursos coparticipables que no cuenta con un bloque mayoritario y convive con fragmentación enfrente un escenario más complejo para llevar adelante la gestión. Dentro del grupo de 14 intendencias que cumplen esas condiciones políticas e institucionales, 9 deben afrontarlo con menor disponibilidad de recursos.

Tabla 2: Intendencias minoritarias y en sistemas multipartidistas, según autonomía política y peso en la coparticipación provincial

Alta /Medio Alta	Medio-baja /baja
5 (Rio Grande, Ushuaia, San Miguel (T) La Plata, Las Heras)	9 (Santa Rosa, Bariloche, Viedma, Rio Gallegos, La Banda, Puerto Madryn, Neuquén, Salta, Rosario)

Fuente: elaboracion propia en base a Bernal y Bizarro (2019), la página web "legislaturas conectadas", la pagina web de los concejos deliberantes, y en caso de no encontrar la información se recurre a publicaciones en medios de prensa.

Este escenario ofrece una oportunidad ideal para explorar cómo se forman las coaliciones de apoyo al poder ejecutivo local en contextos de gobierno dividido y fragmentación. No obstante, si bien estas condiciones son teóricamente las más propicias para la formación de coaliciones, la variabilidad de escenarios presentadas en la sección también es crucial para entender cómo se sostienen dichas alianzas en otros contextos, como en sistemas de gobierno dividido bipartidistas o de mayoría oficialista o con mayor o menor autonomía

En conclusión, estos estudios son cruciales para comprender las formas únicas de construcción política que emergen del contexto institucional y político diferenciado del nivel local, que no necesariamente siga los patrones habituales o conocidos en los ámbitos nacionales y provinciales.

Reflexiones finales

Este capítulo ha abordado parte importante de la producción sobre niveles locales en Argentina y destacó la postergación de los estudios sobre el poder legislativo local, en un contexto en el que se ha centrado mayoritariamente en el ejecutivo. No obstante, al analizar una muestra de ciudades, hemos revelado una amplia gama de escenarios, desde aquellos con gobiernos mayo-

ritarios hasta los más fragmentados, lo que desafía la visión que considera a los Concejos Deliberantes como formalidades sin poder. En ese marco, hemos mostrado que en la práctica existe una variabilidad de escenarios institucionales, incluyendo casos de gobierno no mayoritario y fragmentado, que dan cuenta de su relevancia política. Los casos de conflicto y de negociaciones puestos en evidencia por algunos estudios de caso e incluso la ocurrencia de casos de destitución de intendentes son la evidencia de que, en ciertos contextos, la injerencia del legislativo no solo es posible, sino que es un factor determinante. Esta exploración de las condiciones políticas e institucionales nos ha permitido ir más allá de los supuestos, destacando la necesidad de una agenda de investigación que profundice en la dinámica empírica de las interacciones entre intendentes y concejos.

A partir de la exploración de casos presentada surgen diferentes agendas. Como se mencionó, el objetivo es establecer la relevancia de los concejos en la política local, con especial acento de su relación con el ejecutivo. Esto cobra relevancia en el contrapunto presentado entre la mirada estándar sobre presencia "ritual" del Concejo Deliberante en la política local, contra la de concejos potencialmente destituyentes o, cuando menos, negociadores que se pueden encontrar al revisar estudios de caso. Probada la existencia de situaciones no mayoritarias en los concejos, vale la pena adentrarse en tratar de comprender de qué manera los intendentes construyen su agenda y sus coaliciones de apoyo. Aún si la mirada estándar estuviera en lo cierto, es dable pensar que existe algún tipo de estrategia del ejecutivo para ganar voluntades y la misma no es de sumisión automática.

Por lo tanto, la primera agenda derivada de lo presentado implica revisar el tipo de estrategias formales (y especialmente) informales con las que cuentan los ejecutivos para establecer coaliciones de apoyo. Esto implica además revisar si durabilidad y/o estabilidad de las mismas. Dentro de esa disyuntiva, es dable pensar que la situación será diferente si el escenario con el que lidia el intendente es multipartidista o no por lo que ameritaría abarcar los dos tipos de casos. La segunda parte, vinculada a la anterior, es revisar si la construcción de estas coaliciones afecta la agenda y la elaboración de políticas en el nivel local. Dada las condiciones institucionales y políticas diferenciadas del nivel local vis a vis los niveles nacionales y provinciales estos estudios nos acercaran a formas potencialmente diversas de construcción política.

Bibliografía

Acuña, Carlos. 2013. *¿Cuánto Importan las Instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Siglo XXI Editores

Argañaraz, Juan. 2014. "¿Concejos Deliberantes activos o subordinados a los Intendentes Municipales?: evaluación del papel de los concejales de los Municipios de General San Martín y Tres de Febrero en la accountability horizontal" Tesis Doctoral. Universidad del Salvador, Argentina

Bernal, Roberto y Valeria Bizarro. 2019. "Coordinación intergubernamental en materia fiscal en el nuevo federalismo subnacional argentino." Revista de la Facultad de Derecho, 10(2):164-183. https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/27884

Berman, Luciana y Gloria Cattaneo. 2021. "Concejalas mujeres en Tucumán: análisis de la participación de las mujeres en los poderes legislativos municipales en 2015 y 2019". *Rev. Pilquen*, 24(2):70-85.

Caminotti, Mariana, María Page y Soledad Zárate. 2019 "Mujeres en la política local. Cuotas, paridad y representación descriptiva en la Provincia de Buenos Aires, Argentina". En *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género: dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina*, Ana Laura Rodríguez Gustá (coordinadora). CLACSO

Calvo, Ernesto y Ricardo Gutiérrez. 2013. "Introducción. Treinta años de democracia: transiciones y transformaciones", Revista SAAP, 7(2):237-244.

Cao, Horacio. 2008. "La administración pública argentina: nación, provincias y municipios". Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, November 4–7.

Cravacuore, Daniel y Andrew Nickson. 2022. "Intra-state relations in Argentina: a permanent conflict between legal autonomy and political centralism". En *A Modern Guide to Local and Regional Politics* editado por Copus Colin, Richard Kerley y Alistair Jones. Edward Elgar Publishing.

Cravacuore, Daniel y Monica Iturburu. 2025. "La Administración de los gobiernos locales". En *Manual de Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios* editado por Abal Medina, Juan Manuel y Horacio Cao. Editorial de la UNC – Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Cravacuore, Daniel. 2014. "El sistema municipal argentino". Trabajo preparado para presentación en el XI Congreso Chileno de Ciencia Política, organizado por la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP). Santiago, 15 al 17 de octubre.

Cravacuore, Daniel. 2016. "Gobiernos locales en Argentina' En Fuente y Cossani (eds.) Manual

de gobiernos locales en Iberoamérica. CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Universidad Autónoma de Chile.
Cravacuore, Daniel. 2018. "Medición de la autonomía municipal en las provincias argentinas utilizando el Índice de Autonomía Local" Trabajo preparado para presentación en el XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guadalajara, México, 6 - 9 noviembre.
Cravacuore, Daniel. 2024. "40 años de descentralización municipal en Argentina". *RIGL: Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25 (1).
Došek, Tomas y Carlos Varetto. 2021. "Conflict or cooperation? Political relations between governors and mayors in major cities in Argentina". Bulletin of Latin American Research, 40(2): 235-250. https://doi.org/10.1111/blar.13108
Eaton, Kent. 2004. Politics Beyond the Capital. The Design of Subnational Institutions in Latin America. Stanford University Press: Stanford.
Fenwick, Tracy. 2016. Avoiding Governors. Federalism, Democracy, and Poverty Alleviation in Brazil and Argentina. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
Furnari, Diego. 2023. "Transparencia y participación ciudadana: del dicho al hecho. Un análisis comparado de las políticas y estrategias comunicacionales en los municipios bonaerenses de Avellaneda, Berisso y La Plata 2011-2019", Tesis doctoral, Universidad Nacional de La Plata.
Gibson, Edward. 2013. *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge University Press: New York.
Gutiérrez, Franco y Fabiana Ertola. 2021. "La crisis de 2001 en Río Negro. Protestas, "voto bronca" y renuncias comunales". *(En) clave Comahue. Revista Patagónica de Estudios Sociales*, 27:116-139.
Ilari, Sergio y Daniel Cravacuore (comps.). 2020. *Gobierno, política y gestión local en Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes
Iturburu, Mónica. 2012. "Los municipios" en Manual de la Nueva Administración Pública Argentina, Cao, Horacio y Juan Manuel Abal Medina (comps.). Editorial Ariel.
Iturburu, Mónica. 2002. "Desarticulaciones interinstitucionales: Disputas de poder entre el Departamento Ejecutivo y el Deliberativo, y su impacto en la gobernabilidad" trabajo preparado para IV Seminario de RedMuni (Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales)
Laakso, Markku y Rein Taagepera. 1979. ""Effective" number of parties: a measure with application to West Europe". Comparative political studies, 12(1): 3-27. https://doi.org/10.1177/001041407901200101

Ladeuix, Juan. 2021. “Los conflictos intraperonistas a ras de suelo. Las destituciones de intendentes en la provincia de Buenos Aires (1973–1976)”. Cuadernos del Sur Historia, (50): 182-202. https://revistas.uns.edu.ar/csh/article/view/3039

Mainwaring, Scott. 1995. “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”. *Revista de estudios políticos*, 88: 115-144.

Mauro, Sebastián y Julieta Lenarduzzi (comps). 2017. *La venganza de los huérfanos. Las elecciones nacionales y subnacionales de 2015 en Argentina*. Universidad de Buenos Aires

Molina, Daniel. 2020. “La influencia de las magnitudes electorales sobre la desproporcionalidad de los Concejos Deliberantes” Tesis de Grado. UNTREF Virtual.

Palanza, Valeria y Gisela Sin. 2023. “Introducción: Los estudios sobre el Poder Legislativo y Ejecutivo en América Latina a cuatro décadas de la transición a la democracia”, *Revista SAAP, 17(2):187-192*.

Porta, Gabriela. 2017. “Representación política y dinámica partidaria. Un análisis de los municipios del conurbano bonaerense (1983-2013)” Tesis de maestría, Universidad Nacional de San Martín.

Reynoso, Diego. 2014. “Sistema electoral, número de partidos y tamaño del ganador en los municipios de la Provincia de Buenos Aires”. *Revista SAAP* , 8(1):259-297.

Reynoso, Diego. 2016. “Quienes son, de dónde vienen y qué hacen los concejales”. *Revista Avances*, 7:68-71.

Tcach, César. 2023. “Argentina: 40 años de democracia”, *Estudios*, 50:9-10

Vaca Avila, Penelope. 2024. “Argentina” En *The Forum of Federations Handbook on Local Government in Federal Systems,* Steytler (ed.). Palgrave Macmillan.

Vaccarisi, María y Campos, Emilia. 2017. “Luces y sombras de la disidencia en el Concejo Deliberante de Neuquén capital, 2007/2015.” En *Viejas tramas y nuevos sujetos. Instantáneas de la Patagonia Norte*, Favaro y Lizárraga (Editores), PubliFadecs.

Varetto, Carlos y Santiago Rotman. 2017. “Carreras y ambición política a nivel subnacional. Análisis de las carreras políticas de los intendentes en la provincia de Buenos Aires (Argentina), 1983-2015”. *Política. Revista de Ciencia Política*, 55(1):65-98.

¿OPORTUNIDAD DE CAMBIO O DE RECRECIMIENTO? REDISEÑO INSTITUCIONAL Y REPRESENTACIÓN ELECTORAL EN DEBATE: SIMULACIÓN DEL IMPACTO TERRITORIAL DE LA LEY BASES EN CUATRO PROVINCIAS ARGENTINAS

Cristina Ambroggio Fogel
UNL - FHUC - Departamento de Ciencia Política
E-mail: crisambroggio@gmail.com

1. Introducción

El Congreso de la Nación Argentina constituye uno de los pilares fundamentales del sistema democrático, al encarnar la representación de la voluntad popular y participar en la elaboración de las normas que rigen la vida política e institucional del país. En particular, la Cámara de Diputados cumple un rol central en la configuración del federalismo argentino, al expresar la representación directa del pueblo de las provincias. Sin embargo, múltiples estudios han señalado distorsiones persistentes en los criterios de asignación de bancas, lo que ha suscitado críticas respecto de la equidad, la eficacia y la proporcionalidad del sistema electoral legislativo vigente (Cosano, 2009; Reynoso, 1999).

Uno de los fenómenos más relevantes en este sentido es el *malapportionment*, entendido como la desviación entre la proporción de escaños que posee una provincia en la Cámara y su peso po-

blacional relativo, lo que altera la igualdad del voto y afecta la justicia representativa. En el caso argentino, esta distorsión se agrava por la garantía constitucional de un piso mínimo de cinco diputados por provincia, generando una estructura de sobrerrepresentación en distritos de baja densidad demográfica y subrepresentación en las jurisdicciones más pobladas.

A partir de este diagnóstico, el presente trabajo se propone analizar los posibles efectos de las reformas impulsadas por el Poder Ejecutivo Nacional en el proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para La Libertad de los Argentinos (también conocida como "Ley Ómnibus"), especialmente aquellas referidas al rediseño del sistema electoral legislativo. Entre los principales cambios propuestos se encuentran la eliminación del piso mínimo de cinco diputados, la introducción de circunscripciones uninominales y la actualización del criterio de distribución según población censada.

El estudio aplica una estrategia de simulación hipotético-deductiva para examinar el impacto potencial de estas reformas sobre la composición de la Cámara de Diputados, con foco en el desempeño del partido La Libertad Avanza, impulsor del proyecto. Para ello, se toman como unidades de análisis cuatro provincias contrastantes por su densidad poblacional, magnitud legislativa y peso político: Catamarca, Córdoba, Mendoza y Tierra del Fuego. Se parte de los resultados de las elecciones legislativas nacionales celebradas el 22 de octubre de 2023, y se proyectan escenarios comparativos de representación bajo las reglas actuales y las propuestas en el proyecto.

Esta investigación busca, por un lado, dimensionar los efectos hipotéticos del rediseño institucional sobre la equidad representativa, y por otro, reflexionar sobre el uso estratégico del cambio electoral como mecanismo de acumulación de poder. En este marco, se enfatiza la importancia de separar las reformas estructurales genuinas de aquellas motivadas por intereses coyunturales de un actor político determinado. Como advierte Calvo (2001), toda modificación en las reglas del juego electoral debe atender no sólo a criterios técnicos, sino también a sus implicancias democráticas y de largo plazo sobre el sistema político.

2. Objetivos

Objetivo general:

- Analizar los efectos hipotéticos de la implementación de las reformas electorales propuestas en la Ley Bases sobre la distribución de escaños en la Cámara de Diputados de la Nación, con especial atención al desempeño del partido La Libertad Avanza en cuatro provincias argentinas.

Objetivos específicos:

- Examinar la legislación vigente y los cambios proyectados en materia electoral a nivel nacional.

- Describir y comparar el grado de representación territorial en las provincias seleccionadas, en función del malapportionment y de la magnitud efectiva.
- Simular escenarios de distribución de bancas bajo el nuevo diseño electoral propuesto, con base en datos del Censo 2022 y las elecciones de 2023.
- Identificar implicancias institucionales y políticas del rediseño en términos de equidad representativa, competencia partidaria y federalismo.

3. Marco conceptual

Con el fin de sustentar el análisis empírico y las proyecciones de simulación, este trabajo se apoya en un conjunto de conceptos y enfoques teóricos que permiten comprender el funcionamiento del sistema electoral argentino, sus distorsiones representativas y las posibles implicancias del rediseño institucional propuesto. En particular, se abordan cuatro ejes clave: los atributos del sistema electoral, los mecanismos de conversión de votos en escaños, el fenómeno del malapportionment y la noción de magnitud efectiva como medida de competitividad electoral.

3.1 Sistema electoral y atributos clave

Tal como plantea Nohlen (1994), el sistema electoral puede definirse como el conjunto de normas jurídicas, técnicas y políticas que regulan las distintas etapas del proceso de votación, desde la emisión del voto hasta la conversión de los resultados en cargos de representación. Estos sistemas son estructuras complejas que pueden analizarse a partir de atributos como la circunscripción electoral, la fórmula electoral, la forma de votación, la nominación de candidaturas y la magnitud del distrito.

En este estudio se focaliza en aquellos elementos más relevantes para la problemática analizada: **el tamaño de la circunscripción**, que refiere a la cantidad de bancas en juego por distrito, y la **fórmula electoral**, entendida como el procedimiento matemático mediante el cual se asignan los escaños. Las circunscripciones pueden ser uninominales o plurinominales: las primeras permiten aplicar fórmulas mayoritarias y tienden a reducir la proporcionalidad; las segundas facilitan la representación proporcional, aunque también están sujetas a sesgos derivados del diseño institucional.

3.2 Conversión de votos y fórmula electoral

Siguiendo a Cox (2004), la fórmula electoral representa el mecanismo mediante el cual se traducen los votos en bancas. En el caso argentino, se emplea una fórmula de representación pro-

porcional con método D'Hondt, que reparte los escaños disponibles dividiendo los votos de cada lista por una serie de divisores consecutivos, asignando bancas según los cocientes más altos. Este método favorece a las listas más votadas sin excluir totalmente a las minoritarias, aunque su efecto depende de la magnitud del distrito.

Otro elemento relevante es la **barrera legal o cláusula de acceso**, definida como el porcentaje mínimo de votos requerido para que una lista participe del reparto de bancas. Según el artículo 160 del Código Electoral Nacional, dicho umbral en Argentina es del 3% del padrón electoral del distrito. A su vez, la forma de votación incide en la autonomía del votante al expresar sus preferencias, aunque este trabajo se centrará en aquellas reglas vinculadas con la conversión y asignación de escaños.

3.3 Malapportionment y sesgo representativo

Uno de los problemas más notorios del sistema electoral argentino es el **malapportionment**, es decir, la distorsión en la proporcionalidad entre la cantidad de bancas asignadas a una provincia y su población electoral. Reynoso (1999) lo define como la diferencia entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de electores en un distrito, lo que implica que en determinadas jurisdicciones el valor del voto sea más alto que en otras. Esta distorsión, además de mecánica, puede generar efectos psicológicos en el comportamiento de votantes y elites políticas, que modifican sus decisiones estratégicamente para no "desperdiciar votos" (Cosano, 2009).

En un país federal como Argentina, donde todas las provincias tienen garantizado un mínimo de cinco diputados, el malapportionment se agrava, reproduciendo desigualdades históricas en la representación y cuestionando el principio democrático de "una persona, un voto". La discusión sobre este sesgo se vuelve especialmente relevante ante propuestas que buscan modificar la base poblacional para la distribución de bancas.

3.4 Magnitud efectiva y competencia electoral

Más allá de la magnitud legal del distrito, es necesario considerar su **magnitud efectiva**, concepto desarrollado por Calvo (2001), que refiere al número de escaños que realmente están en disputa en una elección, ajustado por la fragmentación partidaria y el diseño institucional. Esta noción permite medir el grado de competitividad efectiva en cada jurisdicción, al identificar cuántos partidos tienen chances reales de obtener representación.

Atender a este indicador resulta clave para evaluar el impacto de una reforma que introduce circunscripciones uninominales, ya que tiende a reducir la magnitud efectiva y, por ende, a concentrar el poder en partidos mayoritarios o con fuerte territorialidad. El análisis comparativo de

magnitud efectiva entre provincias permite proyectar los beneficios y perjuicios de la reforma para distintos actores políticos, en particular para partidos como La Libertad Avanza.

4. Desarrollo

4. 1 Legislación vigente: diseño institucional y sesgos representativos

El primer paso para comprender el posible impacto del proyecto de Ley Bases es revisar el diseño institucional vigente que regula la composición y elección de la Cámara de Diputados. En términos generales, la forma de elección de los diputados nacionales está estipulada en el artículo 45 de la Constitución Nacional, que establece que la Cámara estará compuesta por representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, consideradas como distritos electorales de un solo Estado, mediante el sistema de lista cerrada y bloqueada[1]. El artículo también indica que cada diputado representa a 33.000 habitantes o fracción no menor de 16.500, conforme a los resultados del censo nacional[2].

Sin embargo, en la práctica, esta proporcionalidad demográfica no se cumple de manera estricta. El artículo 46 del mismo texto constitucional establece un mínimo de cinco diputados por provincia, lo que introduce una sobre-representación para los distritos menos poblados. Esta situación ha sido identificada por diversos estudios como una fuente estructural de malapportionment (Reynoso, 1999; Cosano, 2009). La desactualización de los criterios censales ha exacerbado esta distorsión: aunque la Constitución prevé que los censos deben actualizar la asignación de escaños cada diez años, desde hace décadas no se ha modificado la cantidad total de diputados (257), a pesar del crecimiento poblacional.

Según los datos del Censo 2022, la aplicación estricta del criterio de un diputado cada 161.000 habitantes implicaría un incremento significativo en el número total de bancas. Sin embargo, razones de tipo edilicio, administrativo y político han obstaculizado esta reforma. La persistencia del piso mínimo de cinco diputados y la falta de actualización censal efectiva generan un escenario de inequidad representativa, donde el peso del voto varía considerablemente entre provincias.

En cuanto al método de conversión de votos en escaños, la legislación argentina establece el uso de la fórmula D'Hondt con un umbral legal del 3% del padrón electoral del distrito (art. 160 del Código Electoral Nacional), lo que constituye una barrera legal que restringe el acceso a re-

1. Dentro de este tipo de lista el votante puede elegir solo entre aquellos candidatos que son incluidos dentro de una lista, en suma, un tipo de lista bloqueada supone que el elector vota por una lista donde no puede elegir ni alterar el orden de los candidatos dentro de la misma. (Payne, 2006).

2. A modo de aclaración cabe tener en cuenta que tras el aumento poblacional fue necesario ampliar dicho criterio de proporcionalidad. Actualmente el criterio es de un diputado cada 161.000 habitantes, aunque si se toma de referencia el último censo realizado (2022) el mismo debería ser modificado.

presentación a fuerzas políticas con bajo caudal de votos. Esta fórmula, aunque proporcional, tiende a favorecer a los partidos más votados, introduciendo un sesgo que se suma al efecto de la magnitud variable de los distritos.

4.2 El proyecto de Ley Bases: propuestas de reforma y rediseño electoral

El proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para La Libertad de los Argentinos propone una transformación profunda del sistema electoral legislativo, con modificaciones de carácter estructural que afectarán tanto el principio de proporcionalidad como la dinámica de representación territorial y partidaria. Entre las reformas centrales se encuentran: la eliminación del piso mínimo de cinco diputados por provincia, la supresión del umbral electoral del 3%, el reemplazo de las listas sábana por circunscripciones uninominales y la actualización del criterio poblacional a un diputado cada 181.000 habitantes.

En este nuevo diseño, cada provincia se dividiría en tantas circunscripciones uninominales como diputados le correspondan según su población, y cada elector votaría por una lista de dos candidatos (titular y suplente) de distinto género. El proyecto sugiere una forma de votación bastante sencilla, al estilo del balotaje, donde cada partido político deberá presentar un candidato por circunscripción y aquél que obtenga la mayor cantidad de votos sin importar la diferencia, es decir mayoría absoluta, consigue la banca.[3] El proyecto asigna al Poder Ejecutivo Nacional la tarea de delinear las circunscripciones, utilizando como base el Censo 2022 y procurando no superar una diferencia poblacional del 3% entre ellas, respetando los límites municipales existentes (art. 445).

Estas disposiciones intentan evitar las distorsiones observadas en experiencias anteriores de división uninominal —como las implementadas en la década del '80 y luego revertidas— mediante criterios de equidad demográfica más estrictos. Además, se estipula que la configuración de las circunscripciones sólo podrá modificarse tras un nuevo censo nacional (art. 446), y que la renovación parcial de la Cámara cada dos años se organizará mediante sorteo entre las circunscripciones (art. 447).

El punto más controvertido del proyecto es la modificación del artículo 3° de la Ley N° 22.847 (art. 450 del proyecto), que propone actualizar el cociente poblacional de representación, pasando de un diputado cada 161.000 habitantes a uno cada 181.000. Esta modificación implica una leve reducción del total de bancas de la Cámara Baja, que pasaría de 257 a 254 diputados.

Este nuevo esquema elimina tanto el piso mínimo como el umbral electoral, lo que podría mejorar la equidad poblacional en la asignación de bancas, pero también plantea interrogantes sobre

3. información reclutada de: https://www.ambito.com/politica/reforma-electoral-javier-milei-el-peligro-del-bipartidismo-y-la-eliminacion-partidos-minoritarios-diputados-n5911100

su impacto en la representación de provincias con menor población y sobre la competitividad de partidos minoritarios. El Cuadro 1 (Asignación de bancas de Diputados Nacionales vigente y según la Ley Bases por provincia)[4] del trabajo presenta una comparación entre la composición actual y la proyectada bajo el nuevo esquema, mostrando que provincias como Catamarca, La Pampa, La Rioja y Santa Cruz perderían bancas, mientras que otras, como Buenos Aires y Córdoba, aumentarían su representación.[5]

Provincia	Censo 2022 Final	Bancas Actuales	Reforma Milei	Diferencia
Buenos Aires	17.523.996	70	97	27
Córdoba	3.840.905	18	21	3
Santa Fe	3.544.908	19	20	1
CABA	3.121.707	25	17	-8
Mendoza	2.043.540	10	11	1
Tucumán	1.731.820	9	10	1
Salta	1.441.351	7	8	1
Entre Ríos	1.425.578	9	8	-1
Misiones	1.278.873	7	7	0
Corrientes	1.212.696	7	7	0
Chaco	1.129.606	7	6	-1
Santiago del Estero	1.060.906	7	6	-1
San Juan	822.853	6	5	-1
Jujuy	811.611	6	5	-1
Río Negro	750.768	5	4	-1
Neuquén	710.814	5	4	-1
Formosa	607.419	5	3	-2
Chubut	592.621	5	3	-2
San Luis	542.069	5	3	-2
Catamarca	429.562	5	2	-3
La Rioja	383.865	5	2	-3
La Pampa	361.859	5	2	-3
Santa Cruz	337.226	5	2	-3
Tierra del Fuego	185.732	5	1	-4
País	**45.892.285**	**257**	**254**	**-3**

Fuente: @CICaDok

Estas reformas, si bien responden a un diagnóstico legítimo sobre las distorsiones del sistema vigente, también pueden ser interpretadas como un intento del partido gobernante de rediseñar las reglas en función de sus propias ventajas territoriales. Esto obliga a reflexionar críticamente sobre la legitimidad de los procesos de reforma electoral, que deberían estar orientados por criterios de equidad, representación plural y estabilidad democrática, más allá de los beneficios coyunturales para un actor político determinado.

4. Cuadro obtenido de: https://www.ambito.com/politica/camara-diputados-como-quedaria-las-reformas-y-las-circunscripciones-n5909229

5. Información extraída de: https://www.ambito.com/politica/camara-diputados-como-quedaria-las-reformas-y-las-circunscripciones-n5909229

4.3 Análisis provincial: dinámicas representativas en clave territorial

Con el propósito de analizar empíricamente los efectos del sistema electoral vigente y del proyecto de reforma impulsado por el Poder Ejecutivo nacional, se seleccionaron como casos de estudio cuatro provincias argentinas: Catamarca, Córdoba, Mendoza y Tierra del Fuego. La elección de estas unidades subnacionales responde a su marcada heterogeneidad poblacional y a las implicancias representativas que esto conlleva, tanto en términos de sobrerrepresentación como de subrepresentación en la Cámara de Diputados. Cabe mencionar que, en primer lugar se desarrollarán dichas características consignadas bajo el subtítulo "perspectiva provincial" y en segundo lugar, se emprenderá el análisis de cada una de ellas trabajando en conjunto los resultados electorales y poniendo en práctica los posibles cambios que se mencionaron anteriormente, bajo el nombre "mapas en construcción".

Perspectiva provincial:

Desde una perspectiva institucional, las provincias analizadas presentan diferencias significativas en su organización territorial interna. Catamarca, Córdoba y Mendoza están subdivididas en departamentos y circuitos electorales, aunque las elecciones nacionales no se estructuran sobre estas divisiones, sino que operan a partir de la provincia como única circunscripción. En contraste, Tierra del Fuego cuenta con una organización más acotada, dividida en tres departamentos (Río Grande, Tolhuin y Ushuaia), que coinciden con los límites utilizados en las elecciones legislativas.

Estas provincias participaron en las elecciones nacionales del 22 de octubre de 2023, en las que se eligieron representantes para la Cámara de Diputados y la Presidencia. En el caso de Catamarca, se celebraron también comicios para gobernador y vicegobernador. En los cuatro distritos se observó la presencia de alianzas nacionales tradicionales como Unión por la Patria y Juntos por el Cambio, así como la irrupción de La Libertad Avanza como actor emergente. Asimismo, cada provincia presentó fuerzas de alcance provincial con capacidad competitiva, tales como Hacemos por Nuestro País (Córdoba), Cambia Mendoza (Mendoza) o Republicanos Unidos y Somos Fueguinos (Tierra del Fuego).

La representación parlamentaria actual de estas provincias refleja, con diversos grados de intensidad, las distorsiones estructurales del sistema. Córdoba —segunda provincia más poblada del país— cuenta con 18 diputados nacionales, mientras que Catamarca y Tierra del Fuego, con poblaciones significativamente menores, poseen cinco bancas cada una. Esta situación evidencia una desproporción entre población y representación, agravada por la vigencia del piso mínimo constitucional y la falta de actualización periódica conforme a los censos.

Para sistematizar estas diferencias, el Cuadro 2 presenta una comparación entre:

- La población total por provincia (según el Censo 2022),
- La cantidad actual de diputados nacionales,
- Las bancas que deberían corresponderles aplicando los criterios de proporcionalidad vigentes y proyectados (161.000 y 181.000 hab./diputado),
- Las bancas efectivamente renovadas en 2023, y
- El grado de malapportionment, calculado como la diferencia porcentual entre el peso poblacional y el peso representativo en la Cámara Baja.

Cuadro 2:

Provincias	Censo 2022	Cantidad de bancas actuales	Cantidad de bancas: 1/161.000	Cantidad de bancas según Ley Bases	Renovación 2023	Malapportionment
Tierra del Fuego	185732	5	1.153614907	1.031844444	3	1,54
Córdoba	3840905	18	23.8565528	21.33836111	9	- 1,64
Mendoza	2043540	10	12.69279503	11.353	5	-0,32
Catamarca	429562	5	2.668086957	2.386455556	2	0,99

Fuente: elaboración propia

A partir de los datos expuestos en el Cuadro 2, se observa, en primer lugar, una marcada desigualdad poblacional entre las cuatro provincias seleccionadas, especialmente entre Tierra del Fuego y Córdoba. Esta diferencia se traduce en una evidente sobrerrepresentación para las provincias menos pobladas, como Tierra del Fuego y, en menor medida, Catamarca, y una subrepresentación para las más pobladas, como Córdoba y Mendoza. La sexta columna del cuadro refleja el índice de malapportionment, calculado como la diferencia porcentual entre el peso poblacional y el porcentaje de bancas asignadas a cada provincia. Valores positivos indican sobrerrepresentación; valores negativos, subrepresentación. Este último indicador permite observar que, por ejemplo, el voto de una persona en Tierra del Fuego puede tener un valor representativo hasta dos veces superior al de un votante cordobés, configurando un patrón sistemático de sobrerrepresentación de las provincias de menor densidad poblacional.

Un eje relevante para explicar estas distorsiones es la existencia del piso mínimo de cinco diputados por provincia, establecido en la legislación vigente. Este umbral introduce un sesgo que amplifica la fragmentación de la Cámara y dificulta la formación de mayorías parlamentarias estables (Calvo, 2001). De aplicarse estrictamente el criterio poblacional actual (un diputado cada 161.000 habitantes) y eliminando el piso mínimo, Córdoba debería contar con 24 bancas, Mendoza con 13, Catamarca con 3 y Tierra del Fuego con apenas una.

En cambio, el proyecto de Ley Bases propone una nueva lógica de representación: elimina el piso mínimo, eleva el cociente poblacional a un diputado cada 181.000 habitantes, actualiza la distribución según el Censo 2022 y establece la división del territorio en circunscripciones uninominales. Bajo este esquema, Córdoba contaría con 21 bancas, Mendoza con 11, Catamarca con 2 y Tierra del Fuego con 1. Si bien esto podría atenuar parcialmente las distorsiones representativas, persisten interrogantes sobre los efectos territoriales y partidarios de dicha reforma.

La adopción de circunscripciones uninominales tiende a reducir la fragmentación partidaria y puede mejorar la territorialización de la representación, pero también podría limitar la pluralidad política en distritos homogéneos o fuertemente polarizados. Finalmente, cabe aclarar que, dado que la Cámara se renueva por mitades cada dos años, este trabajo se enfoca únicamente en las bancas en juego en las elecciones de 2023. La incorporación de los datos de 2021 excedería los objetivos analíticos y el alcance empírico del presente estudio.

En síntesis, en las páginas siguientes se evaluará por medio de una simulación cómo se desarrollaría el reparto de las bancas poniendo en práctica los puntos enumerados como modificaciones al sistema electoral, para ello será necesaria la utilización de aspectos y variables geográficas, procesos de división del territorio teniendo en cuenta la cantidad poblacional y los límites departamentales existentes.

Mapas en construcción:

En el momento en que se recuperan los resultados legislativos dentro de las elecciones a diputados nacionales, un primer análisis corresponde a tener en cuenta la cantidad de bancas que renueva cada una de las provincias y que fuerza política resultó vencedora dentro de cada uno de los departamentos provinciales.[6] Por tanto, el cruce entre estas dos variables permite conocer cómo se compuso efectivamente el Congreso dentro de dichas provincias bajo la puesta en práctica de la legislación que actualmente rige. A priori los mapas que se presentarán a continuación serán de utilidad y de comparación en el momento en que se definan los nuevos donde se buscará aplicar

6. Los siguientes mapas evidencian los resultados electorales por departamento, sin atender a la división en circuitos y distritos electorales. Esto se debe a que el objetivo de dichos mapas es evidenciar las fuerzas políticas que consiguieron obtener las bancas; facilitando la lectura y la compresión de los resultados.

las reglas del juego que propone el partido violeta. En sintonía, se podrá cotejar y comparar no sólo las divisiones geográficas y territoriales, el pasaje de circunscripciones plurinominales a uninominales, sino también los partidos políticos y la posible composición de la Cámara.

Tierra del Fuego: entre la sobrerrepresentación estructural y los límites del cambio electoral

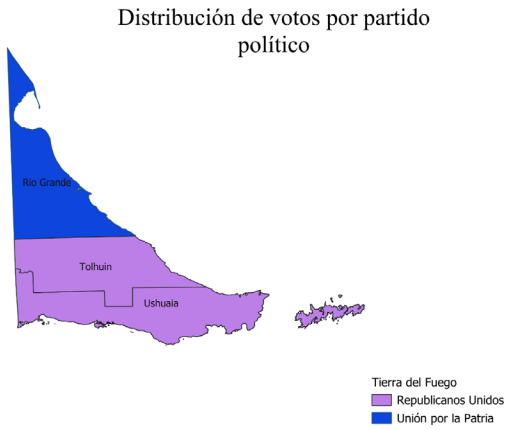
El análisis provincial comienza con el caso de Tierra del Fuego, la jurisdicción con menor población del país y, al mismo tiempo, una de las más sobrerrepresentadas en la Cámara de Diputados bajo el esquema vigente. La provincia cuenta con solo tres departamentos (Ushuaia, Río Grande y Tolhuin), y en las elecciones legislativas de 2023 renovó tres bancas, de las cuales dos fueron asignadas a Unión por la Patria y una a Republicanos Unidos, fuerza que representa en esta provincia al espacio nacional de La Libertad Avanza.

Aunque varias fuerzas políticas compitieron en los comicios, los resultados electorales muestran una clara polarización entre Unión por la Patria y Republicanos Unidos, con la primera imponiéndose como fuerza más votada, tal como lo demuestra el mapa 1. Cabe destacar que el partido liderado por Javier Milei no se presentó bajo su denominación nacional, sino como parte de una alianza de corte provincial. Esta estrategia le permitió un desempeño territorial competitivo: ganó en dos de los tres departamentos, lo que a primera vista podría interpretarse como un escenario favorable.

Sin embargo, como revela el primer mapa[7] elaborado para esta sección, el sistema electoral vigente —listas plurinominales con fórmula D'Hondt— permite una distribución proporcional de escaños que no siempre refleja la fuerza territorial relativa de cada partido. Es precisamente esta fórmula la que posibilitó que Republicanos Unidos obtuviera una banca, a pesar de ser la segunda fuerza en cantidad total de votos.

7. La totalidad de los mapas de redistritado fueron realizados utilizando los resultados electorales provistos por el profesor Christian Scaramella, cuya fuente es periodística.

Mapa 1: Distribución de votos por partido político, Tierra del Fuego



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scaramella (2024).

Ahora bien, si se aplicaran las reformas electorales propuestas en la Ley Bases, la situación se modificaría drásticamente. Bajo el nuevo esquema, y considerando los datos del Censo 2022 y el nuevo criterio de un diputado cada 181.000 habitantes, Tierra del Fuego pasaría a tener una sola banca, eliminando el piso mínimo de cinco diputados por provincia. Además, se reemplazaría el sistema proporcional por uno mayoritario uninominal, en el que toda la provincia se consideraría una única circunscripción, y el candidato más votado —sin necesidad de superar un umbral de diferencia— obtendría el escaño.

Los resultados presentados en la tabla 2 *("Relación de votos por partido político")* de doble entrada permiten observar claramente que, si bien Republicanos Unidos triunfó en dos departamentos, el total provincial de votos favoreció a Unión por la Patria, que alcanzó 33.933 votos frente a los 30.251 de la fuerza liderada por Milei. Este dato se visualiza también en el segundo mapa, que muestra la nueva configuración uninominal de la provincia y confirma que, en este escenario reformado, la única banca a disputarse quedaría en manos de Unión por la Patria. Es decir, bajo el nuevo sistema, La Libertad Avanza perdería la representación que actualmente posee en Tierra del Fuego.

Tabla 2

Partidos políticos/ Departamentos	"Hacemos por nuestros país"	"Juntos por el Cambio"	"Unión por la Patria"	"Somos Fueguinos"	"Frente de Izquierda y Trabajadores"	"Republicanos Unidos"
Ushuaia	3675	5899	11931	7019	1776	12747
Río Grande	4009	6779	20689	2296	2463	15908
Tolhuin	193	374	1304	309	106	1596
Total	7877	13052	33933	9624	4345	30251

Fuente: elaboración propia[8]

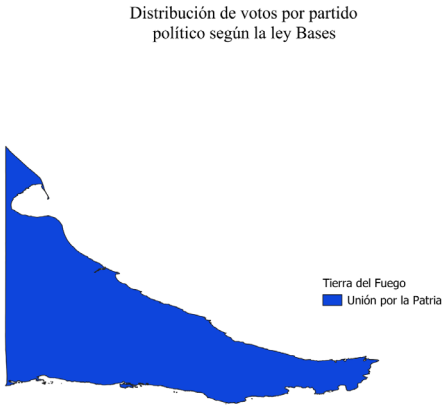
Este ejercicio comparativo evidencia las limitaciones del rediseño institucional como herramienta de optimización electoral. Aun cuando las reformas propuestas corregirían la sobrerrepresentación histórica de la provincia —haciendo que el peso del voto de un fueguino se equipare más al de otras jurisdicciones—, no necesariamente implican un beneficio electoral para el oficialismo nacional. Por el contrario, el cambio de reglas podría incluso reducir su representación en escenarios como el fueguino, donde enfrenta a fuerzas con fuerte implantación territorial y trayectoria de gobierno.

En este sentido, los desafíos para La Libertad Avanza en esta provincia serían múltiples: seleccionar una candidatura única y competitiva, construir una propuesta con anclaje local y superar una brecha electoral que, si bien no es insalvable, se ha mantenido constante en los últimos procesos electorales. Además, deberá **i**ntensificar su presencia y despliegue territorial, enfrentando una configuración política y social que aún le es esquiva.

Por último, este análisis refuerza la idea de que la reforma del sistema electoral no necesariamente garantiza una redistribución de poder a favor del partido gobernante. La reducción de la sobrerrepresentación, aunque deseable desde un punto de vista institucional, no se traduce automáticamente en una mejora electoral para quienes impulsan el cambio. Tierra del Fuego, en este sentido, constituye un caso paradigmático. En este sentido, se presenta el mapa 2.

8. A modo de salvedad el mapa construido presenta delimitación departamental que no debe ser tenida en cuenta dado que bajo las reformas electorales la provincia quedaría conformada como un único distrito.

Mapa 2: Composición simulada, Tierra del Fuego



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scaramella (2024).

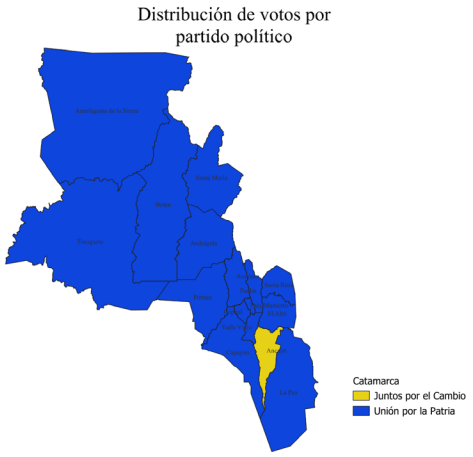
Catamarca: una fuerza emergente frente a límites estructurales

La segunda provincia seleccionada para el análisis es Catamarca. A partir de los resultados legislativos de las elecciones nacionales a diputados, se observa una presencia significativa de diversos partidos políticos. Sin embargo, en el mapa presentado, sólo dos fuerzas logran imponerse territorialmente: Unión por la Patria, vencedora en la mayoría de los departamentos, y Juntos por el Cambio, que se impuso únicamente en el departamento de Ancasti. Por su parte, el partido de interés para este estudio, La Libertad Avanza, participó en la contienda bajo su denominación nacional y obtuvo el 25,75 % de los votos, según datos de la Dirección Nacional Electoral[9]. A pesar de este caudal electoral, no logró acceder a ninguna de las bancas en juego debido al sistema de reparto vigente.

En efecto, la provincia renovaba dos bancas, ambas finalmente ocupadas por Unión por la Patria, en virtud de la aplicación del método D'Hondt, tal como lo demuestra el mapa 3. Como es sabido, esta fórmula tiende a beneficiar a las fuerzas con mayor caudal de votos, y, en escenarios de magnitud distrital reducida, como el de Catamarca, dificulta el acceso a bancas de los partidos que no se ubican en los primeros puestos. La Libertad Avanza, en este caso, no alcanzó los cocientes necesarios para obtener representación.

9. https://resultados.gob.ar/resultados/

Mapa 3: Composición simulada - Catamarca



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scaramella (2024).

A partir de estos datos, y considerando la reforma electoral propuesta por el oficialismo nacional en el marco del proyecto de Ley Bases, cabe preguntarse si —y bajo qué condiciones— la fuerza liderada por Javier Milei podría acceder a representación. En primer lugar, uno de los impactos más visibles del proyecto sobre Catamarca sería la reducción del número de bancas: de cinco diputados actuales a sólo dos, según el nuevo criterio de proporcionalidad de un diputado cada 181.000 habitantes. Esta modificación también implicaría la división de la provincia en dos circunscripciones uninominales, en reemplazo de las actuales subdivisiones en circuitos electorales.

Dicho rediseño territorial debería atender criterios técnicos precisos: garantizar una diferencia poblacional no superior al 3% entre circunscripciones, evitar la división de gobiernos municipales y respetar los límites preexistentes, siendo el Poder Ejecutivo Nacional el encargado de trazar estas nuevas demarcaciones. Este criterio de división basado en la equidad poblacional implicaría dejar de lado lógicas de organización territorial departamental o criterios políticos preestablecidos. Por ejemplo, departamentos como el de la capital —con gran densidad demográfica— podrían quedar equilibrados en representación frente a áreas menos pobladas del norte provincial, reduciendo las distorsiones actuales.

Para ilustrar el desempeño de las principales fuerzas políticas, se presenta una tabla 3 de doble entrada que resume los votos obtenidos por cada partido por departamento.[10] Ordenados de mayor a menor, los datos muestran una amplia ventaja de Unión por la Patria, seguida por La Libertad Avanza. Si bien esta segunda fuerza no logró representación en el reparto actual, el cambio en el tipo de distrito y la eliminación del umbral electoral del 3 %, como propone la ley en cuestión, podrían abrir la posibilidad de competencia más efectiva, especialmente en escenarios donde se disputa una única banca por mayoría simple.

Tabla 3

Partido político / Departamento	"Libertad Avanza"	"Unión por la Patria"	"Juntos por el Cambio"
Antofagasta de la sierra	137	344	291
Belén	1769	7753	4889
Tinogasta	2258	6835	3253
Santa María	3353	5396	2569
Andagalá	1449	4509	3146
Pomán	1449	4509	3146
Capayán	1457	4807	948
La Paz	1776	8138	1989
El Alto	164	1907	608
Santa Rosa	1041	3924	1025
Ambato	302	1946	597
Paclin	409	2013	643
Ancastí	65	790	1008
Capital	26831	35350	14366
Fray Mamerto Esquiú	1430	2933	1340
Valle viejo	4661	7894	3246
Total	48.551	99.048	43.064

Fuente: elaboración propia

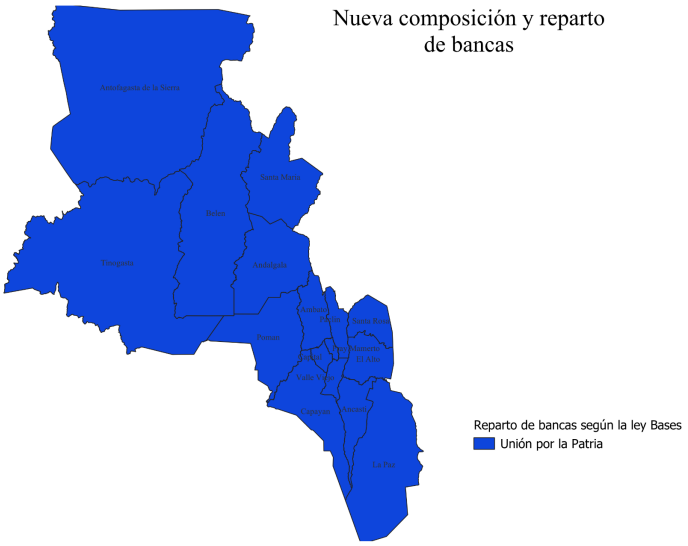
En ese sentido, la simulación presentada en el segundo mapa del trabajo refleja el nuevo escenario electoral bajo la vigencia de la reforma. Como resultado de la reducción en la cantidad de

10. Los resultados que integran la tabla fueron extraídos de: https://resultados.gob.ar/

bancas y la aplicación del modelo de circunscripción uninominal, Catamarca sería considerada un distrito único, al menos para efectos de este análisis centrado en la última elección. Al sumar los votos totales por partido, y bajo la lógica del sistema mayoritario, Unión por la Patria vuelve a obtener la representación, relegando nuevamente a La Libertad Avanza al segundo lugar.

Este ejercicio evidencia que, aun en un esquema que elimina el piso mínimo de bancas y mejora la proporcionalidad según población, La Libertad Avanza no lograría acceder a representación en Catamarca sin una mejora significativa en su caudal de votos. No obstante, cabe destacar que la reducción del malapportionment, producto de la eliminación del piso mínimo de cinco diputados y la aplicación de un criterio demográfico más estricto, supondría una mejora en la equidad representativa del Congreso Nacional. A pesar de que este cambio no garantiza resultados favorables para todas las fuerzas, sí implica una distribución más ajustada a la voluntad ciudadana expresada en términos poblacionales. Ante todo lo expuesto se presenta el mapa 4.

Mapa 4: Composición simulada, Catamarca



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scaramella (2024).

Mendoza: entre el arraigo provincial y la emergencia nacional

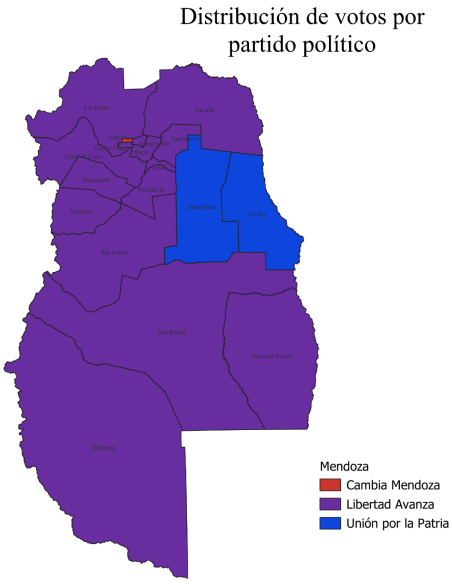
El análisis del caso mendocino presenta mayor complejidad por dos factores principales: su alta densidad poblacional y la significativa fragmentación territorial en departamentos y circuitos

electorales. Estas características incrementan la heterogeneidad de los resultados electorales, lo que requiere prestar especial atención a las particularidades geográficas y político-partidarias.

En las elecciones legislativas de 2023, Mendoza exhibió una competencia marcada entre fuerzas nacionales —como Unión por la Patria, Juntos por el Cambio y La Libertad Avanza— y partidos con arraigo territorial, destacándose Cambia Mendoza, expresión local de la UCR. El primer mapa electoral refleja esta diversidad: Cambia Mendoza se impuso en el departamento Capital, Unión por la Patria ganó en dos departamentos, y La Libertad Avanza logró la mayoría en los quince restantes.

Esta distribución territorial del voto se tradujo en una participación positiva para La Libertad Avanza, que obtuvo el 43,2% de los votos a nivel provincial, lo que le permitió acceder a dos de las cinco bancas en disputa, tal como lo evidencia el mapa 5. Las restantes fueron ocupadas por Unión por la Patria (2) y la UCR (1). En este marco, el interrogante central radica en evaluar bajo qué condiciones institucionales esta fuerza emergente podría ampliar su representación parlamentaria.

Mapa 5: Distribución de votos por partido político - Mendoza



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scaramella (2024).

El rediseño institucional propuesto por el proyecto de Ley Bases plantea que Mendoza aumentaría de 10 a 11 bancas, con base en el nuevo criterio de representación proporcional (un diputado

cada 181.000 habitantes) y la eliminación del piso mínimo por provincia. Este cambio implicaría también el paso de un sistema de circunscripciones plurinominales a uninominales, con la consiguiente necesidad de trazar once distritos uninominales respetando criterios poblacionales, límites municipales y una tolerancia del 3% de diferencia demográfica.

Aunque el trazado preciso de estas nuevas circunscripciones excede el alcance de este trabajo, es necesario advertir sobre los riesgos de *gerrymandering*[11], es decir, la manipulación de los límites electorales con fines partidarios, que podría distorsionar la voluntad popular.

Con base en los resultados electorales por circuito, se proyecta que La Libertad Avanza mantendría o incluso ampliaría su representación si se implementara el nuevo diseño.

Tabla 4

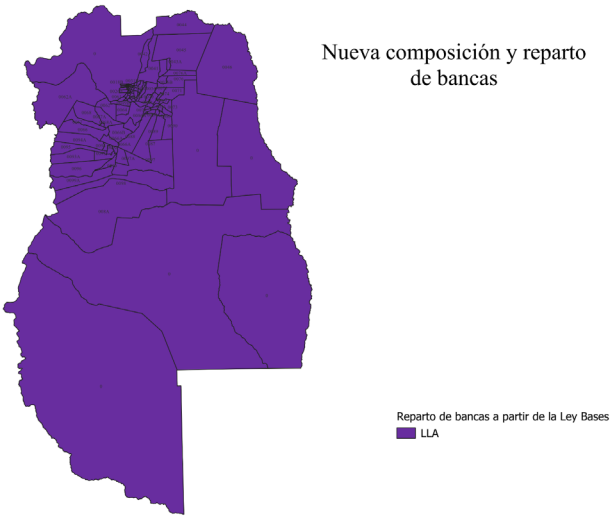
Partidos políticos/ Departamentos	Unión por la Patria	La Libertad Avanza	Cambia Mendoza	Frente de Izquierda y los Trabajadores	Movimiento Libres del Sur
Capital	14106	24701	27841	3359	1139
General Alvear	7742	9274	6635	656	322
Godoy Cruz	23659	42808	38775	5905	1670
Guaymallén	34493	74734	48512	7958	3204
Junín	5793	13060	7256	1106	573
La Paz	3285	1968	1839	70	31
Las Heras	255632	456785	283411	4368	17782
Lavalle	9446	10879	3928	899	66
Luján de Cuyo	15545	38172	25764	3569	1652
Maipú	25090	53440	26024	4992	1549
Malargüe	5229	6846	3227	407	135
Rivadavia	8448	15064	8096	1181	877
San Carlos	5077	10761	4087	697	347
San Martín	17151	27795	17967	0	2704
San Rafael	29374	47121	23665	2826	808
Santa Rosa	4474	4120	2011	247	106
Tunuyán	9761	14751	5817	1005	202
Tupungato	4569	11093	3664	631	151
Total	478874	863372	538519	39876	33318

Fuente: elaboración propia.

11. Término definido por Nohlen (1994), referenciando a la creación de nuevos límites geográficos, donde se busca obtener ventajas políticas o significativas para el partido. Es entendida como una "desviación" dentro del sistema electoral.

El mapa 6 permite observar cómo esta fuerza logra imponerse en la mayoría de los circuitos. A nivel de representación, Mendoza pasaría de un índice de malapportionment de -0,32 a 0,07, reduciendo sustancialmente su nivel de subrepresentación y acercándose a una distribución equitativa de bancas según población.

Mapa 6: Composición simulada, Mendoza



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scaramella (2024).

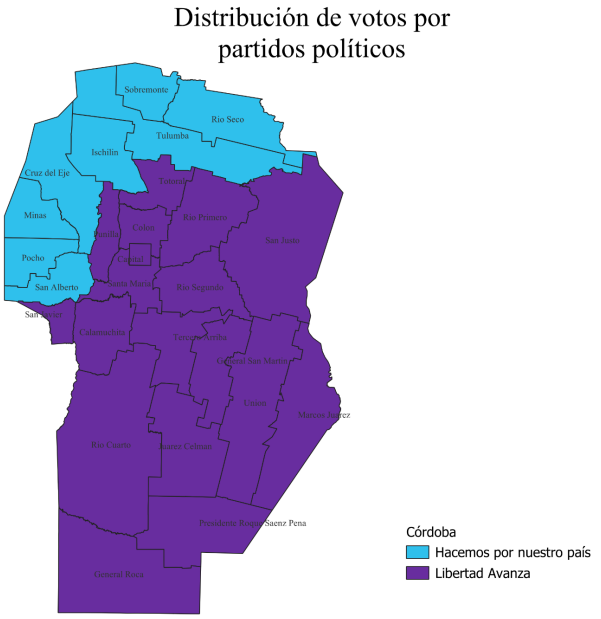
En base a la tabla 4 presentada con antelación, en referencia a cada uno de los resultados, con una amplia diferencia, el primer puesto le corresponde al partido violeta, quién de modo comparado al traer a colación el primer mapa presentado, se impuso en la provincia por amplias mayorías; beneficiado con una magnitud efectiva de dos bancas en el reparto mediante la fórmula matemática D´Hondt.

Córdoba entre la subrepresentación y el nuevo mapa electoral

El análisis del caso de la provincia de Córdoba, debido a su densidad poblacional y diversidad territorial, exige una atención especial. La gran cantidad de circuitos electorales y la variación del comportamiento electoral entre departamentos complejizan la evaluación de cómo se distribuyen los votos y, por ende, las bancas. Esta complejidad se agrava al considerar los efectos de una posible reforma institucional, como la impulsada por el actual oficialismo nacional. Desde el punto de vista político-electoral, Córdoba constituye un distrito competitivo y estratégico. En las elecciones

legislativas de 2023 participaron tanto fuerzas políticas nacionales como coaliciones provinciales. Entre estas últimas destaca “Hacemos por Nuestro País”, con fuerte arraigo territorial y antecedentes de gestión en la provincia, tal como se muestra en el mapa 7 a continuación.

Mapa 7: Distribución de votos por partido político, Córdoba



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scaramella (2024).

La tabla 5 de resultados por departamento revela un escenario de polarización entre este partido y La Libertad Avanza (LLA). De los 26 departamentos, LLA se impuso en 18 y “Hacemos por Nuestro País” en los 8 restantes, particularmente en el noroeste.

El desempeño electoral de La Libertad Avanza fue destacado: obtuvo 746.404 votos en toda la provincia (el 38,4% del total de los cuatro principales partidos), lo que le permitió acceder a solo dos de las nueve bancas renovadas bajo el sistema proporcional vigente (lista cerrada con fórmula D’Hondt). En contraste, “Hacemos por Nuestro País” obtuvo 675.522 votos, “Juntos por el Cambio” 506.264, y “Unión por la Patria” 284.712. A pesar de que LLA fue la fuerza más votada, su representación efectiva en el Congreso fue proporcionalmente menor. Este fenómeno refleja con claridad el efecto combinado de la magnitud del distrito y el método de conversión de votos en escaños.

Tabla 5

Partido político/ departamento	"Unión por la patria"	"La libertad Avanza"	"Juntos por el Cambio"	"Hacemos por nuestro país"
Calamuchita	6633	14425	9563	14237
Capital	95904	264639	194629	255436
Colón	21015	65389	42537	55156
Cruz del Eje	9966	8631	5646	11853
General Roca	2617	7894	4998	5380
General San Martín	14821	29492	20273	24245
Ischilín	3571	6839	3347	7603
Juárez Celman	4560	16199	8256	12144
Marcos Juárez	8973	23408	18173	16456
Minas	655	663	536	1399
Pocho	381	677	800	1188
Presidente Roque Sáenz Peña	2853	7670	5865	6618
Punilla	19135	43711	30321	39263
Río Cuarto	21241	57756	35744	47530
Río Primero	3510	12670	7330	10235
Río Seco	1348	2744	1811	3099
Río Segundo	6731	27034	16805	22465
San Alberto	4488	8387	4657	10136
San Javier	7886	12343	6841	10873
San Justo	16458	49579	29507	43598
Santa María	9567	28424	17381	27657
Sobremonte	313	488	1009	1158
Tercero Arriba	8731	25259	17447	24354
Totoral	1411	5058	3762	3909
Tulumba	1121	2456	1891	3277
Unión	10823	24569	17135	16253
Total	284712	746404	506264	675522

Fuente: elaboración propia

A la luz de estas distorsiones, el proyecto de reforma electoral propuesto en la Ley Bases tendría efectos significativos en Córdoba. En primer lugar, la provincia pasaría de 18 a 21 bancas, en correspondencia con su población según el Censo 2022 y un nuevo cociente de representación (1 diputado cada 181.000 habitantes). De mantenerse el carácter escalonado de renovación legislativa, la magnitud efectiva en 2023 habría sido de 10 bancas.

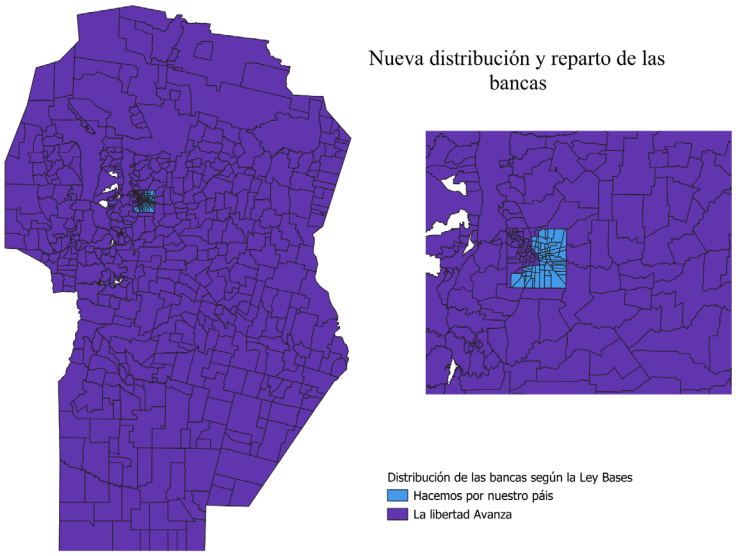
El rediseño institucional propuesto implicaría la eliminación de las listas sábana y el reemplazo por circunscripciones uninominales, donde cada elector votaría por una fórmula de dos personas (titular y suplente) de distinto género. Esto requeriría trazar 21 nuevos distritos uninominales, respetando el límite del 3% de variación poblacional y evitando dividir municipios. Este rediseño supone abandonar las unidades político-administrativas tradicionales (departamentos o circuitos), priorizando criterios de proporcionalidad poblacional. En este punto, cabe señalar que dicho proceso puede derivar en prácticas de manipulación estratégica del trazado *(gerrymandering),* dado que no existen garantías de imparcialidad en la autoridad que definiría estos límites (en este caso, el Poder Ejecutivo Nacional).

A partir de los resultados registrados por departamento, es posible realizar una proyección preliminar. La tabla evidencia que La Libertad Avanza fue la fuerza más votada en términos absolutos y logró imponerse en la mayoría de los departamentos. Bajo un esquema de circunscripciones uninominales, esta fuerza política podría alcanzar una representación parlamentaria significativamente mayor a la que obtuvo con el sistema actual. En una simulación simplificada (teniendo en cuenta sólo los departamentos donde fue primera fuerza), LLA podría obtener al menos 18 bancas, frente a las 2 actuales.

En términos institucionales, la implementación de estas reformas también impactaría en la corrección del sesgo representativo. Actualmente, Córdoba presenta un índice de malapportionment de -0,83, reflejo de su subrepresentación estructural frente a provincias menos pobladas pero con un piso mínimo de cinco diputados. Con las reformas propuestas, ese índice mejoraría hasta alcanzar un valor aproximado de -0,01, lo que representa un escenario de casi paridad poblacional en la representación.

En suma, Córdoba se presenta como el caso donde más claramente convergen los efectos políticos y demográficos del sistema electoral vigente y del rediseño propuesto. Bajo las reglas actuales, la subrepresentación limita la incidencia de la fuerza más votada. Bajo el esquema de la Ley Bases, esa misma fuerza podría capitalizar ampliamente su caudal electoral, beneficiándose de un sistema uninominal y de una distribución más equitativa de las bancas. Este escenario no sólo reformula la competencia electoral en el distrito, sino que transforma también el equilibrio de poder en la Cámara Baja. Por último, se presenta el mapa 8 que ejemplifica todo lo anteriormente dicho.

Mapa 8: composición simulada, Córdoba



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Scaramella (2024).

5. Reflexiones finales

La necesidad de revisar y actualizar el diseño institucional vigente en materia de representación legislativa ha sido ampliamente reconocida, particularmente en lo que respecta a su adecuación con el principio constitucional de representación proporcional. Como se ha evidenciado a lo largo del trabajo, persiste una significativa distorsión en la relación entre población y número de representantes por provincia, lo que da lugar a un fenómeno conocido como *malapportionment*. Este desequilibrio se traduce en una desigualdad sustantiva en el peso del voto según la provincia de residencia, lo que afecta no solo la equidad representativa, sino también las condiciones de competencia electoral entre los partidos políticos.

En efecto, la sobrerrepresentación estructural de provincias con baja densidad poblacional —como Tierra del Fuego o Catamarca— ha sido justificada históricamente como un mecanismo para equilibrar las asimetrías federales. Sin embargo, como advierte Reynoso (1999), las distorsiones representativas no sólo derivan de la magnitud distrital o de las fórmulas de conversión de votos en escaños, sino también de la desactualización censal y del umbral mínimo de cinco diputados por provincia, que privilegia a ciertas unidades territoriales en detrimento de otras.

La propuesta de reforma contenida en el proyecto de Ley Bases introduce cambios que, en principio, apuntan a reducir el *malapportionment*, al eliminar el piso mínimo de diputados, actualizar el cociente poblacional y establecer circunscripciones uninominales. No obstante, como se ha analizado, la implementación de estas reformas podría tener efectos contrapuestos sobre la representación política. Por un lado, se aproximaría la composición de la Cámara a los principios de proporcionalidad demográfica; por otro, se dificultaría la participación y competitividad de partidos provinciales o de alcance subnacional, como *Republicanos Unidos* en Tierra del Fuego, que quedarían en desventaja frente a formaciones nacionales más consolidadas. Esta tensión entre equidad demográfica y pluralismo político plantea dilemas significativos para el diseño electoral.

Otro aspecto que merece atención es la renovación parcial de la Cámara de Diputados. Este mecanismo, pensado para asegurar continuidad institucional y limitar cambios abruptos en la representación parlamentaria, implica que solo se renueve la mitad de las bancas en cada elección. Así, los partidos retienen una cuota de poder aun cuando se produzcan cambios en las preferencias del electorado. Sin embargo, su aplicación en provincias con escasa cantidad de bancas —como Tierra del Fuego, que pasaría a tener una sola banca— plantea interrogantes: ¿cómo se instrumentaría la renovación en ese contexto? ¿se elegirá un representante distinto en cada elección o se mantendría el mismo/a por dos mandatos consecutivos?

El caso de La Libertad Avanza —partido tomado como actor de referencia en este estudio— revela cómo estas reformas podrían traducirse en beneficios o pérdidas diferenciales según el territorio. En provincias con alta densidad poblacional, como Córdoba y Mendoza, el partido mostró un desempeño electoral favorable, con posibilidades concretas de ampliar su representación bajo el nuevo esquema. Por el contrario, en provincias con menor magnitud distrital, su competitividad se vería restringida, lo que refleja cómo la combinación entre el rediseño institucional y las dinámicas territoriales puede afectar de modo dispar a los actores políticos.

Finalmente, un eje clave que se desprende del análisis es la necesidad de definir con criterios técnicos, transparentes y democráticos la futura delimitación de las circunscripciones uninominales. La responsabilidad del Poder Ejecutivo en el trazado de los nuevos distritos —según lo estipula el proyecto de Ley Bases— abre la puerta a interrogantes sobre la objetividad del proceso y los riesgos de manipulación electoral (*gerrymandering*). ¿Cómo garantizar la imparcialidad de los nuevos mapas? ¿Qué mecanismos de control y participación se establecerán para prevenir distorsiones intencionadas?

En síntesis, todo intento de reforma electoral —especialmente aquellos que afectan las reglas del juego representativo— debe ser abordado con cautela, transparencia y con la participación

de múltiples actores. Lejos de ser neutras, estas reformas pueden operar como estrategias para consolidar posiciones de poder antes que como herramientas para mejorar la calidad de la representación. Tal como demuestra este análisis, el rediseño de los mecanismos representativos no es solo un problema técnico, sino profundamente político.

Bibliografía

Calvo, Ernesto, y otros. “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas.” En El federalismo electoral argentino, compilado por Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina, 69–106. Buenos Aires: Eudeba, 2001.

Cosano, Pablo Sebastián. “La desigualdad y el valor de un voto: el ‘malapportionment’ de las Cámaras Bajas en perspectiva comparada.” Revista de Estudios Políticos, no. 143 (2009): 165–188.

Cox, Gary W. Hacer que los votos cuenten: La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo. Barcelona: Gedisa, 2004.

Escolar, Marcelo. “La posibilidad del gerrymandering político. Estabilidad y concentración geográfica del voto partidario.” En El federalismo electoral argentino, compilado por Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina, 107–134. Buenos Aires: Eudeba, 2001.

Escolar, Marcelo. “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos multinivel.” En Modus vivendi: Política multinivel y Estado federal en Argentina, compilado por Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina, 67–108. Buenos Aires: Prometeo, 2015.

Nohlen, Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Payne, Mark, Daniel Zovatto, y Mercedes Mateo Díaz. La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2006.

Reynoso, Diego. “La desigualdad del voto en Argentina.” Perfiles Latinoamericanos, no. 15 (1999): 45–70.

Scaramella, C. (2024) Reforma electoral: las intenciones y los efectos no deseados. Diario Clarín, 11/1/2024. https://www.clarin.com/opinion/reforma-electoral-intenciones-efectos-deseados_0_LQkTqD5slt.html

DESIGUALDADES PROVINCIALES EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA FEMENINA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: UN ANÁLISIS GEOGRÁFICO Y ELECTORAL

Camila Marcelino
UNL
E-mail: camiimarcelino@hotmail.com

Introducción

Argentina se configura como un Estado federal, presentando una forma de gobierno representativa republicana. A la vez está estructurada en veintitrés provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires, donde cada una define sus propias autoridades, sistemas legislativos y procedimientos de elección. Estos últimos pueden variar tanto respecto al ámbito nacional como entre sí, incluyendo el nivel municipal. En este sentido, según el artículo 5° de la Constitución Nacional, las provincias argentinas pueden elaborar sus propias Constituciones y sus propias leyes electorales para designar cargos electivos del poder provincial. Por lo que "esta realidad institucional convierte a la Argentina en uno de los países más complejos de América Latina en términos electorales" (Caminotti, 2017: 18). Aludiendo a Blasco (2010), los sistemas electorales no son imparciales en cuanto al género, lo que significa que su estructura puede facilitar o dificultar la participación de mujeres en todas sus manifestaciones en los procesos de toma de decisiones.

Con la promulgación de la Ley Nacional N° 24.012 de Cupo Femenino en 1991 se generó un impulso para la investigación sobre la reforma del sistema electoral y su impacto en la participación política de las mujeres. La existencia de una legislación nacional de cuotas legislativas llevó a la

implementación de medidas análogas a nivel provincial. Luego, la sanción de la Ley Nº 27.412 de Paridad de Género en Argentina en 2017, otorga el derecho a las mujeres y la obligación a los partidos políticos como vehículos de representación, a la conformación de listas con el 50% mujeres y el 50% varones, de forma intercalada.

Frente a lo expuesto, el presente trabajo se propone analizar la composición de la Cámara de Diputados desde un enfoque centrado en el género de seis provincias argentinas: Buenos Aires, Mendoza, Santiago del Estero, Catamarca, Tierra del Fuego y Tucumán, de acuerdo con los resultados de las últimas elecciones legislativas. A través de una perspectiva geográfica y electoral, se evaluará el cumplimiento y el impacto de las leyes de cupo y paridad en estas provincias, proporcionando una visión detallada de la representación de género a nivel distrital.

Es importante mencionar que este análisis es una evaluación o estudio que se realiza considerando datos y variables específicas de un distrito. En este sentido, este último refiere según Cox, a "un área geográfica definida legalmente en la cual se suman los votos y se asignan los escaños" (2004: 69); puede ser una división administrativa dentro de una ciudad, municipio o región, y el análisis a este nivel permite obtener una comprensión detallada y localizada de diversas cuestiones.

Para llevar a cabo este estudio, se utilizarán datos oficiales de las últimas elecciones legislativas, junto con informes, estudios previos sobre la representación de género, a la vez utilizaremos un sistema de información geográfica para representar estos datos. Este tipo de sistemas nos va a ofrecer una herramienta que facilitará la lectura sobre la representación femenina en la Cámara de Diputados de las provincias a analizar.

Camino a la igualdad: Mujeres en la vanguardia política para la conquista de los derechos de representación

A lo largo de los siglos, las mujeres han demostrado un interés constante en la política y en el ámbito público. Sin embargo, a pesar de este interés, han experimentado exclusiones sistemáticas, ya sea de manera explícita o implícita, de los espacios formales de toma de decisiones. Desde la Revolución Francesa de 1789, que proclamó un nuevo orden político con los principios de "Libertad, igualdad y fraternidad", la lucha de las mujeres por ser reconocidas como ciudadanas y, por ende, como sujetos de derecho, ha sido evidente.

A casi 158 años desde la Revolución que marcó el nacimiento del Estado moderno, en el contexto de nuestra nación, se sancionó la Ley Nº 13.010, conocida como la Ley del "Voto Femenino", que marcó un hito significativo en la historia argentina en la lucha por el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Es así que, "el sufragio femenino fue reconocido legalmente en 1947, tres

décadas después de la llamada Ley Sáenz Peña que instauró el sufragio 'universal' masculino en 1916" (Caminotti, 2017: 22). A pesar de ello, en la práctica, la participación de las mujeres como votantes no se tradujo automáticamente en su acceso a cargos de representación, ya que los espacios de toma de decisiones seguían mayoritariamente ocupados por hombres que mostraban resistencia a la inclusión de mujeres en determinados ámbitos de poder. En virtud de ello, es que según Baradají Blasco (2010), los derechos asociados a la ciudadanía no se materializan completamente para las mujeres, quienes aún enfrentan obstáculos para ser debidamente representadas y ocupar roles de representación.

Aunque la cultura política global ha estado caracterizada por la predominancia de elementos patriarcales, se han llevado a cabo cambios en los sistemas electorales y las leyes con el objetivo de contrarrestar esta situación. En la década de 1980, surgió un debate a escala global acerca de la participación de las mujeres en roles de representación política, su involucramiento en las decisiones políticas, y se cuestionó la validez de los sistemas democráticos que no aseguraban igualdad de oportunidades para que hombres y mujeres compitieran por cargos electivos.

Se comenzaron a plantear diversas estrategias institucionales con el objetivo de igualar las oportunidades entre los géneros en la competencia electoral y la representación política. Las medidas más efectivas incluyeron la implementación de acciones afirmativas, siendo estas una herramienta política por medio de la cual se incorpora una relación de mediación política previamente inexistente en las instituciones del Estado, produciendo de este modo un círculo virtuoso de ampliación del proceso de representación democrático. Estas acciones implicaron la promulgación de las leyes que establecen cuotas de género, que configuran oportunidades institucionalizadas para la construcción de un sistema de representación equitativo en términos de género. Dichas cuotas fijan un porcentaje específico de mujeres en las listas de candidatos electorales, con una variación que oscila entre el 30% y el 50%. Estas acciones se pusieron en marcha en la década de los 90' en América Latina. A partir de allí, se inició una etapa de medidas de acción positiva en beneficio de la perspectiva de género en la participación política, logrando expandir los límites de la presencia femenina y asegurando que las mujeres tengan el derecho de ser representantes sin que su género sea un factor que restrinja sus derechos. En este escenario, en 1991, Argentina se destacó al convertirse en el pionero mundial al promulgar la Ley Nº 24.012 de Cupo Femenino. Esta ley estipulaba que las listas electorales debían incluir al menos un 30% de mujeres, y las candidatas debían ubicarse en posiciones con reales posibilidades de ser elegidas. Por lo que, "al promulgar la Ley de Cupo Femenino, la Argentina pasó a ser visualizada como un país innovador por sus capacidades de idear y de poner en práctica una modalidad de acción afirmativa que no tenía antecedentes internacionales" (Borner, 2009: 133).

Esta normativa tuvo un impacto extendido tanto a nivel regional como subnacional, donde todas las provincias adoptaron leyes de cuota mínima para candidaturas de orden provincial y local, o bien adhirieron a la normativa nacional. En términos generales, las leyes provinciales de cuotas de género "(...) abarcan las candidaturas legislativas (con excepción de los cargos que se eligen en los distritos uninominales), incorporan mandatos de posición y establecen la no inscripción de las listas que no cumplan los requerimientos normativos"(Caminotti, 2017: 26).

Como señalan Došek et al. (2017), a pesar de estas tendencias positivas, el empoderamiento político de las mujeres en América Latina todavía enfrenta obstáculos. Las cuotas de género en los procesos electorales han impactado de manera diversa en la representación de las mujeres en cada nación. La efectividad de estas cuotas ha variado según su diseño particular, el sistema electoral, la dinámica de la competencia entre partidos y las acciones de los movimientos de mujeres que lograron exigir el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

Es en este contexto que desde el Consenso de Quito, adoptado en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Látina y el Caribe en 2007, la paridad se presentó como objetivo en las agendas de la región. Por lo que "a diferencia de las medidas de acción afirmativa como las cuotas, el principio de paridad de género implica un nuevo contrato social y una forma diferente de pensar y ejercer las relaciones de poder." (Freidenberg et al., 2022: 28)

Siguiendo el argumento de Archenti (2011) podemos decir que la paridad, es un elemento fundamental para el fortalecimiento de la democracia, buscando lograr la equidad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación en la sociedad y la política. No obstante, según la explicación de la autora, transcurrieron varios años desde la mencionada Conferencia hasta que la paridad política entrara en vigencia, al menos desde una perspectiva normativa. En el contexto argentino, la aprobación de una ley de esta índole tuvo lugar en 2017, cuando el Congreso Nacional sancionó la Ley N ° 27.412, titulada "de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política". Esta ley fue promulgada por el Poder Ejecutivo a principios de 2019, entrando en vigencia ya para las elecciones de ese año.

Sin embargo, a nivel subnacional ya se habían implementado una "primera generación" de reformas. Entre los años 2000 y 2002, tres provincias, específicamente Córdoba, Santiago del Estero y Río Negro, modificaron sus leyes iniciales sobre cuotas para asegurar una participación equitativa de género en las candidaturas a los órganos colegiados. En el año 2016, se unieron a esta iniciativa las provincias de Buenos Aires, Salta, Chubut y Neuquén. Por su parte, Corrientes fue una de las últimas en aprobar una ley provincial, la Ley 6612 en agosto de 2022. En la actualidad, todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con una ley de paridad, a excepción de Tucumán y Tierra del Fuego. Esta última provincia aún mantiene la Ley 408 de cupo

femenino que aplica un mínimo del 30% de mujeres en las listas. En el caso de Tucumán todavía aplica la Ley de cupo del 30% con mandato de posición. Asimismo, el entrecruzamiento de la Ley de Cupo con la Ley de Acoples, una variante tucumana de los Lemas, condujo a una reducción gradual de la representación femenina en el sistema político de la provincia.

Por consiguiente, todas las acciones emprendidas tanto en diversos países de la región como a nivel nacional tuvieron como propósito concretar, o al menos iniciar, un proyecto político que ha estado en la agenda desde hace varios años: la instauración de la democracia paritaria. Aunque estas medidas afirmativas han intensificado el objetivo de democratizar las oportunidades para ocupar cargos de representación, la realidad indica que aún estamos lejos de alcanzarlo. Archenti (2011) ha abordado esta cuestión, señalando que, aunque la promulgación de leyes paritarias refleja una clara voluntad política para lograr equidad de género, no siempre resultan suficientes para asegurar condiciones igualitarias en el ejercicio de los derechos políticos. Así como surgieron obstáculos para la efectividad de las leyes de cuotas, también existen barreras, tanto institucionales (relacionadas con los sistemas electorales) como no institucionales (vinculadas más a prácticas culturales) que obstaculizan la eficacia de las normativas paritarias.

La importancia del contexto geográfico: El concepto de "Lugar" en la representación política de las mujeres en Argentina

Es útil considerar el concepto de *"lugar"* propuesto por John Agnew (1987) para comprender cómo influye el contexto geográfico en la participación política de las mujeres y en la efectividad de las leyes de cuotas y paridad de género en Argentina.

El *"lugar"* se entiende como el contexto geográfico donde la agencia interpela la estructura social. En este sentido, el comportamiento político se interpreta como el resultado de la agencia moldeada por los contextos sociales en los cuales las personas viven sus vidas. Más que ser un concepto meramente ubicacional, es un proceso que da sentido a dicho comportamiento. No se asocia a una escala geográfica específica, sino que es una herramienta analítica de dimensiones variables, en función de los patrones de actividades económicas, de conexiones sociales que se producen en diferentes escalas (estatal, nacional, global, continental, etc.), y de la proyección de los sentimientos de pertenencia y referencia sobre un imaginario geográfico.

En nuestro análisis podemos observar como las provincias de Argentina representan diferentes "lugares" con sus propias dinámicas sociales, políticas y culturales. La implementación y efectividad de las leyes de cuotas de género y paridad pueden variar significativamente entre estas debido a sus contextos geográficos únicos. Esta diversidad territorial también ha podido ser captada gracias a una particularidad institucional. Desde la primera elección presidencial

en la que pudieron votar las mujeres en 1951 hasta las elecciones de 2009, los padrones diferenciados permitían comparar datos electorales reales por género en diferentes niveles geográficos (Scaramella, 2025). Esto significa que, a diferencia de los estudios basados en muestras o encuestas, en Argentina existen datos de base poblacional que permiten analizar con precisión las diferencias de comportamiento electoral entre mujeres y varones, considerando su localización territorial.

A su vez, el concepto de *"lugar"* aquí utilizado tiene tres dimensiones o elementos: *"Locale"*el cual refiere al marco en el que se constituyen las relaciones sociales en la vida diaria, donde las personas interactúan tanto formal (institucional) como informalmente (involucramiento personal). La interacción social cotidiana se desarrolla en espacios como centros comunitarios, instituciones locales, lugares de trabajo, instituciones educativas, y a través de la publicidad y los medios de comunicación. Las interacciones sociales en estos espacios juegan un papel crucial en la activación y sostenibilidad de los movimientos de mujeres. Por ejemplo, en las provincias donde las mujeres tienen un mayor acceso y participación en estos espacios, es más probable que el movimiento de mujeres sea más fuerte y tenga un mayor impacto en la política local.

Por otro lado, nos encontramos con la *"Localización"* entendida como "el área geográfica que abarca los marcos para la interacción social, definidos por los procesos sociales y económicos que operan en una escala más amplia"(Agnew, 1987:3). Esta dimensión implica reconocer cómo las prácticas y estrategias de los grupos y organizaciones locales están entrelazadas con las de grupos y organizaciones en otras escalas. Lo expuesto refleja cómo las prácticas locales no son independientes, sino que están vinculadas a marcos más amplios de interacción. En este caso, la implementación de leyes de cuota mínima a nivel provincial y local en respuesta a una normativa nacional ejemplifica cómo los procesos de legislación y representación política a nivel local están influenciados y conformados por decisiones y marcos establecidos a nivel nacional. De este modo, se observa la interdependencia y la interconexión de diferentes escalas geográficas en la formación de políticas públicas. Por lo tanto, como señala Scaramella, "la competencia partidaria en Argentina está cruzada por un clivaje de tipo regional vinculado al proceso de territorialización política, lo que contradice los supuestos de la nacionalización política" (Scaramella, 2025: 2).

Por último, *"El Sentido del Lugar"* el cual implica los sentimientos específicos que se derivan de la experiencia cotidiana en el lugar, una especie de "conciencia del lugar" que implica la dimensión subjetiva de la interacción entre *locale* y *localización*. Podemos observar, cómo este elemento refiere a las experiencias personales y los sentimientos de apego que las mujeres desarrollan hacia los espacios donde viven y luchan. Las vivencias diarias, las interacciones sociales, las luchas personales y colectivas, y la participación en la vida comunitaria contribuyen a formar

un vínculo emocional con el lugar. Esta conexión no es solo física, sino también simbólica, ya que las mujeres asocian estos espacios con sus historias personales, su identidad y sus logros.

Por lo que, cuando las mujeres participan en la toma de decisiones, tienen la oportunidad de transformar sus entornos de manera que estos reflejen sus valores, historias y luchas. Esto no solo fortalece su sentido de lugar, sino que también contribuye a la construcción de comunidades más inclusivas y equitativas. Sería incorrecto considerar a los tres componentes del *"lugar"* como elementos independientes. En realidad, funcionan como momentos fluidos que se influyen y moldean mutuamente a través de sus interacciones. Es esta misma fluidez la que otorga al concepto de *"lugar"* su poder analítico. Por lo que, a partir de esta caracterización, la producción del mismo puede vincularse con lo territorial, lo identitario (sentidos de pertenencia) y lo cotidiano.

Además, es importante mencionar la idea de la "Diferenciación Espacial", propuesta por John Logan (1978) y retomada por Agnew (1987), que implica las desigualdades entre lugares y, por lo tanto, las ventajas y desventajas para las personas y organizaciones vinculadas a esos lugares específicos. En el contexto argentino, esta diferenciación se puede observar en la variabilidad de la implementación y efectividad de las leyes de cuotas y paridad de género en distintas provincias. Estas últimas, pueden tener diferentes capacidades institucionales, recursos, niveles de desarrollo y contextos sociopolíticos, lo cual influye en cómo se aplican y funcionan estas leyes. La "Diferenciación Espacial" ayuda a entender por qué algunas provincias pueden estar más avanzadas en términos de igualdad de género y representación política que otras, reflejando las desigualdades y particularidades de cada lugar. En este sentido, la fragmentación normativa propia del federalismo argentino ha derivado en efectos territoriales desiguales sobre la representación política, especialmente en relación a las mujeres (Azevedo, 2024; Scaramella, 2024).

Para concluir este apartado, cabe mencionar cómo el concepto de *"lugar"* de Agnew (1987) nos permite explicar y contextualizar las variaciones geográficas de los fenómenos políticos y sociales, ayudándonos a entender cómo los diferentes contextos geográficos en Argentina influyen en la efectividad de las leyes de cuotas y paridad de género. La interacción entre las dinámicas locales, la ubicación en procesos económicos y sociales más amplios, y el sentido del lugar específico de cada provincia juega un papel crucial en la lucha por la representación política de las mujeres. En las provincias donde hay un fuerte sentido de comunidad y un compromiso con la equidad de género, es más probable que las leyes de paridad y cupo femenino sean bien recibidas y efectivas. Por el contrario, en las provincias donde persisten actitudes patriarcales y resistencia al cambio, la implementación de estas leyes puede enfrentar mayores obstáculos. El propósito de esta sección fue demostrar cómo desde esta perspectiva adoptada, la noción de *"lugar"* importa.

Desentrañando la Estructura Electoral: Guía para el Análisis Distrital

En este apartado, la intención es definir un conjunto de términos generales que facilitarán la comprensión de la estructura de la división distrital en términos electorales y algunos de los atributos del sistema electoral. Lo anterior se lleva a cabo con el objetivo de realizar un análisis posterior de los sistemas electorales en las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Santiago del Estero, Catamarca, Tierra del Fuego y Tucumán.

Ante todo, es importante definir qué se entiende por sistema electoral, el cual hace referencia al "conjunto de leyes y normas partidistas que rigen una competencia electoral entre los partidos y dentro de ellos." (Cox, 2004: 58) Los sistemas electorales determinan las reglas para las siguientes áreas; la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de las candidaturas, las fórmulas electorales, la estructura de la boleta de votación y la distribución de los electores en los distritos.

Ahora bien, para la administración electoral, Argentina se divide en *distritos*, *secciones* y *circuitos electorales*. En lo que refiere a los *circuitos electorales*, si bien no es el objeto de análisis de este trabajo, representan la unidad mínima de agregación geográfica para la gestión del proceso electoral. Se corresponden con los núcleos de población, los cuales pueden coincidir o no con las unidades de gobierno. Estas subdivisiones de los departamentos, generalmente, se alinean con el ámbito territorial de un municipio o comuna. Por su parte, las *secciones electorales* son las subdivisiones provinciales, que corresponden a los Partidos en la Provincia de Buenos Aires o a los Departamentos en otras provincias. Son límites político-administrativos y unidades de gobierno que sirven para la representación en la legislatura en la categoría de legislador departamental. Existen diversas reglas para el dibujo de las secciones electorales, pueden estar superpuestas a una división territorial ya existente (provincia, estado, región) o ser establecidas ad hoc con fines sólo electorales.

Por su lado, los *distritos* o circunscripciones electorales corresponden a la capital de la república y a las provincias. Se basa en la sección delimitada de la extensión territorial creada a los fines de distribuir el electorado (delimitación del distrito) y computar los sufragios (base poblacional: relación cantidad de bancas-cantidad de electores).

A su vez, la magnitud del distrito define la cantidad de bancas que se eligen, la cual varía considerablemente entre los que eligen por distrito único y aquellos que eligen de acuerdo a una división territorial, ya sea por sección o por departamento. Asimismo, los distritos pueden ser de dos tipos, uninominales (un solo puesto en juego) o plurinominales (más de un puesto en juego). Por lo que, "cuanto más grande es la magnitud del distrito, mayor es la probabilidad de incluir candidatas mujeres en las listas partidarias en la medida en que hay más bancas en juego y, en

consecuencia, mayores posibilidades de que éstas resulten electas" (Archenti y Tula, 2008: 16). En general los distritos son de carácter territorial pero también existen algunos con criterios étnicos o culturales.

Además, es importante mencionar que existe la posibilidad de la manipulación, desviación y/o distorsión de los distritos electorales. Dos de las manipulaciones o sesgos más frecuentes son el gerrymandering y el malapportionment. Este último se refiere al "abuso electoral en el que los distritos electorales no tienen la misma población, de lo que se benefician ciertos grupos o partidos" (Rush, 1993: 13). Como resultado, para el caso que nos compete, la composición de la Cámara de Diputados puede no reflejar fielmente la voluntad del electorado en su totalidad, comprometiendo la equidad y la representatividad del sistema democrático.

Por su parte el gerrymandering según Escolar (2001) refiere a la manipulación del trazado de las circunscripciones electorales teniendo en cuenta las preferencias del electorado de las mismas con la única finalidad de obtener ventajas en el resultado de la elección y de esta manera, conseguir más escaños. Por lo tanto, los distritos se diseñan de manera irregular para incluir o excluir ciertos grupos de votantes -como las minorías-, asegurando una ventaja electoral para el partido en el poder.

Otro de los atributos de los sistemas electorales a analizar refiere a la conversión de votos en escaños, un proceso que tiene efectos decisivos en el sistema político, tanto en la obtención de escaños como en el comportamiento electoral. Como señala Cox, esto es tarea de las fórmulas electorales, las cuales "toman diversos totales de votos como insumos [inputs] y producen una distribución de escaños como resultados [outputs]" (2004: 80). Por lo que, por un lado, nos encontramos con sistemas más proporcionales que distribuyen los cargos electos de forma proporcional a los votos obtenidos por los partidos, garantizando un reparto equitativo de las bancas entre las distintas fuerzas políticas. Por otro, sistemas mayoritarios, es decir, aquellos que favorecen a los partidos que obtienen la mayoría de votos, perjudicando a las fuerzas políticas más pequeñas. De este modo, su fin es garantizar mayorías sólidas que aseguren la gobernabilidad. Existen otras características que forman parte de los sistemas electorales, pero no las abordaremos en este contexto. Con lo mencionado, es posible delinear algunos puntos que facilitan la comprensión para el siguiente apartado.

Como clave de lectura para los apartados siguientes que conforman este trabajo, es importante señalar que los sistemas mayoritarios, con cuerpos donde las magnitudes efectivas son bajas (generalmente relacionadas con la organización territorial sobre la cual se elige) y donde se observa una mayor dispersión partidaria, son factores que obstaculizan el cumplimiento de la paridad. En contraste, los sistemas proporcionales, con magnitudes altas y menor dispersión partidaria, favorecen la presencia de mujeres.

Una mirada profunda: Proceso Electoral y Composición Legislativa en Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires convocó a elecciones legislativas en 2021, tanto para las Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas (EPAOS) como para las elecciones generales. Las reglas electorales aplicables en la provincia abarcan tanto las elecciones a nivel provincial como municipal, ya que la provincia no otorga autonomía municipal en su constitución. Por lo tanto, se establece que las elecciones municipales se llevarán a cabo junto con la elección de senadores y diputados según lo establecido. Asimismo, se estipula un umbral de exclusión para las agrupaciones políticas que deseen competir en elecciones generales.

La Legislatura de la Provincia de Buenos Aires es bicameral, compuesta por la Cámara de Diputados y el Senado. Este último cuenta con 46 miembros y la Cámara de Diputados está integrada por 92, ambos tienen un mandato de cuatro años. Las dos cámaras se renuevan por mitades cada dos años, y la elección se alterna por sección. El sistema electoral utilizado tanto para la Cámara de Diputados como Senadores es el Proporcional. Por otro lado, la Ley Electoral N° 5.109 regula el proceso electoral y establece la división por secciones electorales para elegir diputados y senadores provinciales. La provincia se divide en ocho secciones electorales (siete secciones integradas por varios distritos, y la sección capital que sólo comprende La Plata) que eligen la cantidad de diputados y senadores según lo estipulado en la misma ley. En el año 2021, algunas secciones renovaron senadores y otros diputados, siguiendo un sistema de reparto de bancas proporcional según lo establecido en la Constitución y la Ley Electoral. En las últimas elecciones legislativas las secciones primera, cuarta, quinta y séptima renovaron senadores (ocho, siete, cinco y tres, respectivamente), y las secciones segunda, tercera, sexta y capital renovaron diputados (once, dieciocho, once y seis, respectivamente).

En lo que refiere a la Ley de Cupo Femenino en la Provincia de Buenos Aires, conocida formalmente como Ley N°11733, promulgada en 1995, establece un cupo mínimo del 30% de mujeres en las listas de candidatos a cargos electivos. En 2016 se aprobó la Ley N° 14.848, que garantiza la participación política equitativa entre géneros para todos los cargos públicos electivos en la provincia. Es importante destacar que esta ley se aplica a cuerpos colegiados, excluyendo los cargos ejecutivos. La norma estipula que las listas deben conformarse alternando géneros por binomios, y el género de los candidatos se determina según lo indicado en el DNI, independientemente del sexo biológico. La Ley de Paridad se aplica tanto a las precandidaturas como a las candidaturas, definidas después de las EPAOS.

Composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y bancas a renovar en noviembre 2021

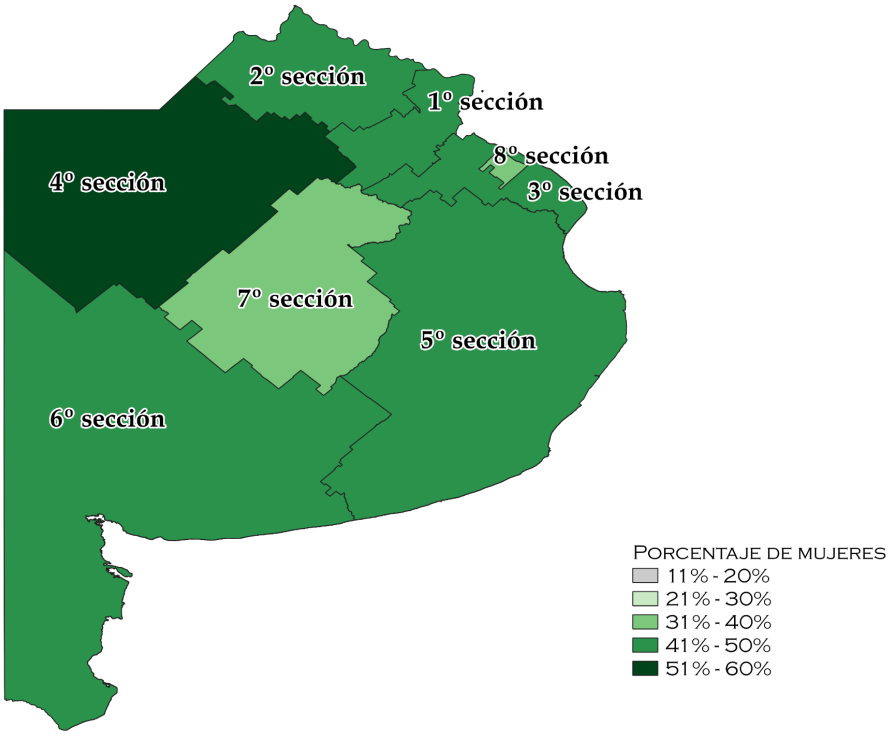
Como se mencionó anteriormente, la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires se organiza en ocho secciones electorales, cada una con un número específico de bancas y una representación de género variable. Hasta 2021, de las 92 bancas totales, 44 estaban ocupadas por mujeres, lo que representaba el 48% del total. En las elecciones del 14 de noviembre de 2021, se renovaron 46 bancas, correspondientes a las secciones segunda, tercera, sexta y octava (capital), de las cuales 22 estaban ocupadas por mujeres.

De las 46 bancas a renovar, 21 fueron ocupadas por mujeres (46%), resultando en un total de 43 mujeres en la Cámara, es decir, 47% del total. Esto representa una disminución en la proporción de mujeres respecto a la composición anterior. Aunque la tercera sección incrementó su proporción de mujeres hasta el 50%, las secciones segunda y octava (capital) experimentaron una disminución en la presencia femenina. Como resultado, la Cámara se alejó de la paridad de género, quedando 3 mujeres menos para alcanzar la participación igualitaria.

En la **segunda sección** con 11 bancas en total, 6 estaban ocupadas por mujeres (55%). Sin embargo, tras las elecciones del 2021, solo 5 mujeres ingresaron, reduciendo la representación femenina al 45%. En lo que respecta a la **tercera sección** de las 18 bancas, 8 eran ocupadas por mujeres (44%). Después de la renovación, ingresaron 9 mujeres, aumentando su representación al 50%. Por su parte, la **sexta sección** con 11 bancas, 5 estaban ocupadas por mujeres (45%). Esta proporción también se mantuvo tras las elecciones, con 5 mujeres ingresando nuevamente. Por último, la **octava sección** con 6 bancas en total, 3 eran ocupadas por mujeres (50%). Sin embargo, después de las elecciones, solo ingresaron 2 mujeres, reduciendo la representación femenina al 33%.

Por lo que en total, la Cámara pasó de tener 44 mujeres (48%) a 43 mujeres (47%), disminuyendo ligeramente la proporción de representantes femeninas en la legislatura tras las elecciones de 2021.

Figura Nº1: Presencia de mujeres en la composición posterior a las elecciones 2021 de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires por sección.



Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Figura Nº2: Comparación de la composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires antes y después de las elecciones de 2021.



Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Una mirada profunda: Proceso Electoral y Composición Legislativa en Mendoza

La Legislatura de Mendoza está compuesta por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. La primera cuenta con 38 senadores con un mandato de 4 años, renovándose por mitades cada 2 años, mientras que la segunda tiene 48 diputados, también con un mandato de 4 años y renovación por mitades cada 2 años. El sistema electoral es proporcional D'Hondt y la provincia se divide en cuatro secciones electorales para la elección de senadores y diputados: la primera sección incluye, Capital, Guaymallén, Las Heras y Lavalle; la segunda sección abarca San Martín, Junín, Rivadavia, Maipú, Santa Rosa y La Paz; la tercera comprende Godoy Cruz, Tunuyán, Tupungato, Luján de Cuyo y San Carlos; y la cuarta engloba San Rafael, Malargüe y General Alvear. La cantidad de representantes asignados a cada sección está especificada tanto en las cláusulas transitorias de la Constitución como en la Ley electoral de la provincia. Es importante señalar que los legisladores elegidos en 2021 asumieron sus cargos en mayo de 2022, debido a un acuerdo realizado en la asunción de 1983.

La Ley de Cupo Femenino en la provincia de Mendoza, también conocida como Ley 6831 y sancionada el 23 de agosto de 2001, establece que las listas de candidatos a diputados, senadores provinciales, concejales y convencionales constituyentes deben incluir al menos un treinta por ciento (30%) de mujeres, distribuidas de manera que aseguren la posibilidad de ser elegidas, dividiendo cada lista en tercios para garantizar al menos una mujer en cada segmento. Ninguna lista que no cumpla con estos requisitos será oficializada.

En 2018 se aprobó la Ley de Paridad de Género en materia electoral, Ley 9.100, que garantiza la paridad de género en las candidaturas para cuerpos colegiados. Esta ley no exige el intercalamiento de géneros, sino que requiere un candidato de cada género por cada tramo de dos candidaturas. La norma no especifica cómo se determinará el género de los candidatos ni establece un criterio de género para los reemplazos en caso de vacantes, por lo que se sigue aplicando el criterio de la Ley N° 2.551, que dispone que los reemplazos se harán por corrimiento, siguiendo el orden de prelación de la lista.

Composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza y bancas a renovar en noviembre 2021

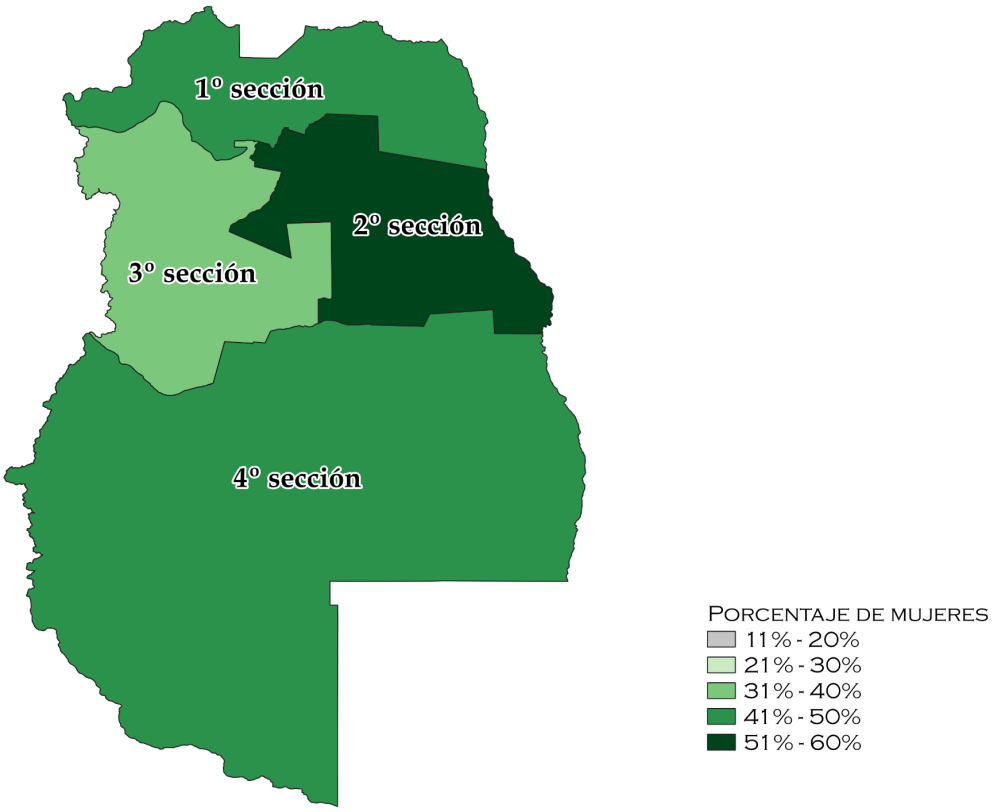
En lo que respecta a la **primera sección** de un total de 16 bancas, hasta 2021, 8 estaban ocupadas por mujeres, lo que representaba el 50%. De las 8 bancas que debían renovarse, 4 estaban ocupadas por mujeres. Al ingresar 3 nuevas mujeres, el total de representantes femeninas se redujo a 7 a partir de 2021, representando el 44%.

En la **segunda sección** de 12 bancas totales, 7 eran ocupadas por mujeres hasta 2021, es decir, el 58%. De las 6 bancas a renovar, 3 eran de mujeres, a su vez, ingresaron 3 mujeres nuevas,

manteniéndose 7 legisladoras en total, lo que representa el 58%. A su vez, en la **tercera sección** de 10 bancas, 3 eran de mujeres hasta 2021, representando el 30%. De las 5 bancas a renovar, 1 mujer abandonó su cargo. Ingresaron 2 mujeres nuevas, quedando 4 en total, lo que equivale al 40%. Por último, en la **cuarta sección** de 10 bancas, 5 eran de mujeres hasta 2021, lo que representa el 50%. De las 5 bancas a renovar, 3 eran de mujeres que dejan su cargo. Ingresaron 3 representantes femeninas nuevas, manteniéndose 5 mujeres en total, lo que representa el 50%.

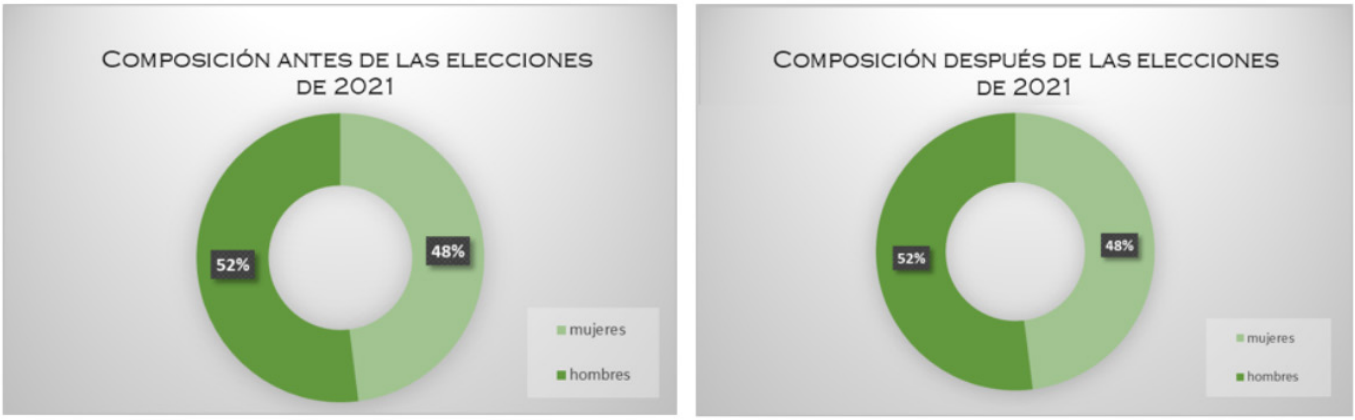
Por lo tanto, en total de las 48 bancas, 23 estaban ocupadas por mujeres hasta 2021, lo que representaba el 48%. De las 24 bancas que debían renovarse, 11 estaban ocupadas por mujeres. Se incorporaron 11 legisladoras nuevas, manteniéndose en total 23 mujeres, lo que sigue representando el 48%.

Figura Nº 3: Presencia de mujeres en la composición posterior a las elecciones 2021 de la Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza por sección.



Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Figura Nº 4: Comparación de la composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza antes y después de las elecciones 2021



Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Una mirada profunda: Proceso Electoral y Composición Legislativa en Santiago del Estero

La legislatura de la provincia de Santiago del Estero es unicameral, lo que implica que tiene una sola cámara, compuesta por 40 miembros, elegidos en forma directa por el electorado, en distrito único, cada uno con un mandato de 4 años. La renovación de la cámara se realiza en su totalidad; y el sistema electoral utilizado es de representación proporcional.

En Santiago del Estero -una de las provincias pioneras en legislación de género en Argentina- se introdujo la paridad de género en su sistema electoral desde el año 2000 mediante la Ley Nº 6.509, que modificó la Ley Electoral Nº 1.793, ya derogada. Esta ley estableció que las listas de candidatos a cargos electivos deben incluir mujeres en al menos un 50%, aunque la cuestión de reemplazos no abordó específicamente cuestiones de género, optando por el corrimiento de lista como método de reemplazo. En 2008, con la aprobación del Código Electoral Provincial, se garantizo la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a cargos electivos colegiados, requiriendo que las listas intercalen candidatos de ambos géneros sucesivamente tanto en titulares como en suplentes. A pesar de estos avances, los reemplazos actuales siguen siendo gestionados por corrimiento de lista.

Composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero y bancas a renovar en noviembre 2021

En Santiago del Estero, hasta 2021, de un total de 40 bancas en su legislatura, 20 estaban ocupadas por mujeres, lo que representaba el 50%. Con la renovación de la totalidad de las bancas, 20 mujeres concluyeron sus mandatos. Desde entonces, han ingresado 20 nuevas representantes femeninas, manteniendo así el mismo número de legisladoras y garantizando una representación del 50% en la Cámara de Diputados, lo que refleja la paridad en el cuerpo legislativo.

Figura Nº 5: Comparación de la composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero antes y después de las elecciones 2021



Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Una mirada profunda: Proceso Electoral y Composición Legislativa en Catamarca

En la provincia de Catamarca, la Constitución Provincial establece que el poder legislativo provincial será ejercido por dos cámaras. La de Diputados está formada por 41 miembros elegidos mediante un sistema proporcional, en un distrito único, con un mandato de 4 años. Se renueva por mitades cada 2 años. El Senado, cuenta con un miembro por cada departamento, elegido por mayoría simple -actualmente 16 departamentos-. Estos tienen un mandato de 4 años, con una renovación parcial del cuerpo cada 2 años.

Asimismo, la Ley Nº 4.916 de Cupo Femenino en Catamarca, promulgada el 10 de julio de 1997, establece que las listas deben incluir al menos un treinta por ciento (30%) de mujeres como candidatas a cargos públicos electivos y partidarios, con una posibilidad real de ser elegidas.

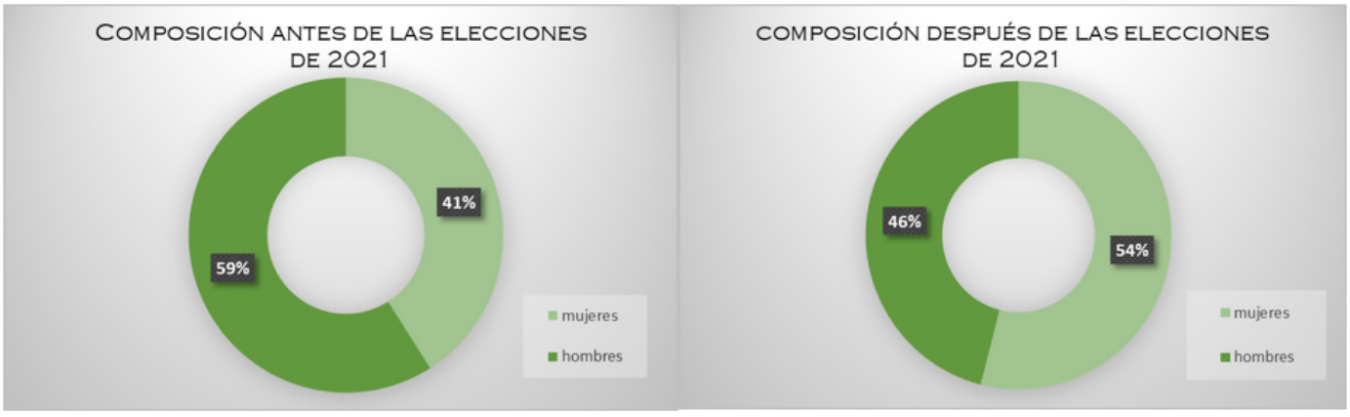
En 2018 fue aprobada la Ley N° 5.539 de Paridad de Género en la representación parlamentaria y política de la provincia. Esta normativa establece que las listas de candidatos a diputados provinciales deben estar compuestas alternadamente por mujeres y hombres. En el caso de la elección de senadores provinciales, donde se trata de un cargo uninominal, el candidato suplente debe ser de género diferente al del candidato titular. La ley no especifica el criterio para determinar el género de los candidatos.

En el año 2021 se eligieron 21 diputados y se renovaron los escaños del Senado correspondientes a los departamentos de Capayán, Antofagasta de la Sierra, Ancasti, El Alto, La Paz, Santa María, Paclin, y Tinogasta, sumando un total de 8 miembros.

Composición de la Cámara de Diputados Provincial y bancas a renovar en noviembre 2021

En la provincia de Catamarca, hasta el año 2021, el total de bancas en la legislatura era de 41, de las cuales 17 estaban ocupadas por mujeres, lo que representaba un 41% del total. En ese año, se renovaron 21 bancas, de las cuales 5 fueron dejadas por mujeres. Sin embargo, 10 mujeres nuevas ingresaron a la legislatura, incrementando el número total de representantes femeninas a 22, lo que equivale al 54% del total de bancas.

Figura N°6: Comparación de la composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Catamarca antes y después de las elecciones de 2021.



Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Una mirada profunda: Proceso Electoral y Composición Legislativa en Tierra del Fuego

El poder legislativo de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur es unicameral y está compuesto por 15 legisladores. Los mandatos tienen una duración de 4 años, y la renovación de todas las bancas se efectúa al concluir dicho período. El sistema electoral utilizado es el de representación proporcional, aplicando el Sistema D'Hondt. La provincia constituye un único distrito electoral que abarca toda la región de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

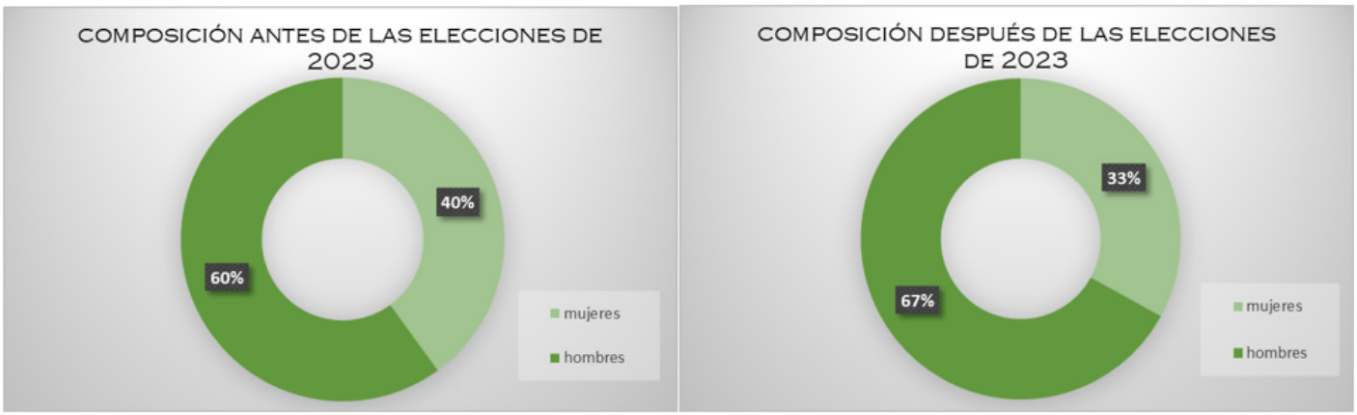
A su vez, es una de las dos únicas provincias en el país que no ha adoptado una ley provincial que adhiera a la normativa nacional de paridad de género. Como hemos mencionado, tanto Tierra del Fuego como Tucumán son las únicas que no han implementado una normativa provincial que siga la Ley nacional Nº 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, sancionada en noviembre de 2017.

En lo que respecta a Tierra del Fuego sigue vigente la Ley Nº 408 de Cupo Femenino, sancionada en 1998, que estipula que las listas de candidatos deben tener un mínimo del treinta por ciento (30%) de cada género en los cargos a elegir y en proporciones ciertas de ser electas. A pesar de la intención de la Legislatura de Tierra del Fuego de debatir el tema de la paridad al final del ciclo legislativo 2022, los cinco proyectos presentados y un consenso común no avanzaron.

Composición de la Cámara de Diputados Provincial y bancas a renovar en mayo de 2023

La última elección legislativa en Tierra del Fuego tuvo lugar el 14 de mayo de 2023. Hasta ese año, la legislatura provincial contaba con 15 bancas, de las cuales 6 eran ocupadas por mujeres, representando el 40% del total. En 2023, se renovaron todos los escaños, y todas las representantes femeninas dejaron sus puestos. De esta manera, solo 5 nuevas legisladoras ingresaron, equivalente al 33% del total de escaños.

Figura Nº 7: Comparación de la composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Tierra del Fuego antes y después de las elecciones de 2023.



Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Una mirada profunda: Proceso Electoral y Composición Legislativa en Tucumán

La Legislatura de Tucumán es unicameral y consta de 49 miembros. Cada uno tiene un mandato de 4 años, y la renovación se realiza en su totalidad al finalizar este período. El sistema electoral aplicado es el de representación proporcional D'Hondt. A su vez, la provincia se divide en tres secciones electorales: La Sección Capital que incluye la capital provincial, San Miguel de Tucumán; La sección Este comprende los departamentos de Burruyacú, Trancas, Cruz Alta, Graneros, Leales y Simoca; La sección Oeste abarca los departamentos de Yerba Buena, Tafí Viejo, Lules, Famaillá, Monteros, Chicligasta, Río Chico, Juan Bautista Alberdi y La Cocha.

En la provincia de Tucumán, aún sigue vigente la Ley Nº 6592 de Cupo Femenino, la cual fue sancionada en 1995 pero su decreto reglamentario es del 2003. La misma establece que las listas presentadas deben asegurar que al menos el 30% de los candidatos a los cargos a elegir sean mujeres y ubicarlas en posiciones con posibilidades de ser electas.

Composición de la Cámara de Diputados Provincial y bancas a renovar en junio de 2023

Las elecciones provinciales en Tucumán estaban programadas inicialmente para el 14 de mayo de 2023, pero fueron suspendidas a cinco días del proceso electoral por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en respuesta a una medida cautelar presentada por sectores de la oposición. La medida argumentaba que la candidatura de Juan Manzur no cumplía con la alternancia establecida en la Constitución provincial. El 12 de mayo, Manzur decidió renunciar a su candidatura a vicegobernador, siendo reemplazado por Miguel Acevedo. Finalmente, los comicios fueron repro-

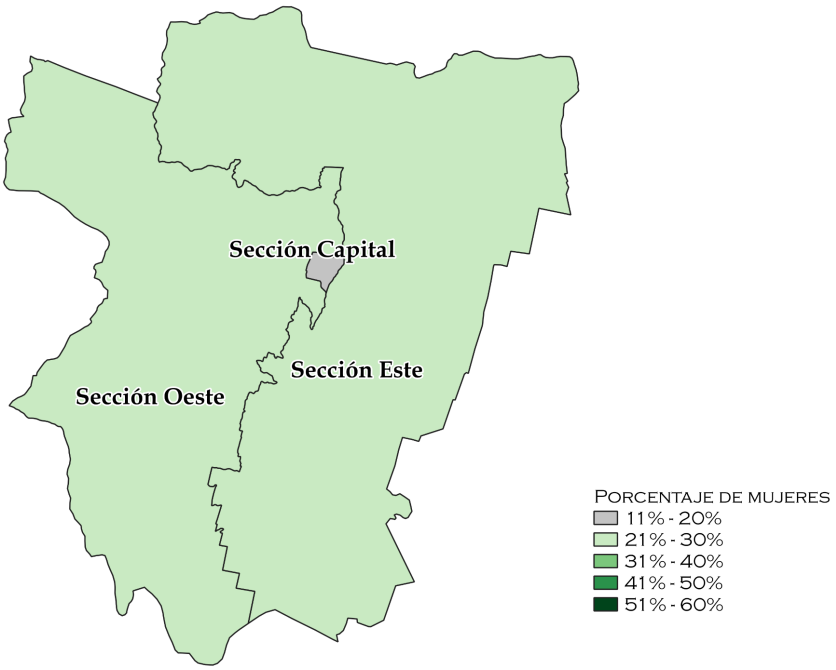
gramados para el 11 de junio de 2023, durante los cuales se eligieron al gobernador, vicegobernador y los 49 legisladores provinciales.

En la **sección capital**, hay un total de 19 bancas legislativas. Hasta 2023, solo 2 eran ocupadas por mujeres, lo que representa el 11% del total. En las elecciones siguientes, las 19 bancas fueron renovadas. De las mujeres que dejan sus escaños, 2 se retiran. Sin embargo, 3 nuevas representantes femeninas han ingresado, llevando el total de mujeres a partir de 2023 a 3, equivalente al 16% del total.

En la **sección este**, hay un total de 12 bancas legislativas. Hasta 2023, 3 mujeres ocupaban bancas, lo que representa el 25% del total. En las elecciones a renovar, las 12 bancas están en juego. De las mujeres que dejan sus escaños, 3 lo hacen. Además, 3 nuevas legisladoras han ingresado, manteniendo el mismo total de representantes femeninas a partir de 2023, que sigue siendo el 25% del total.

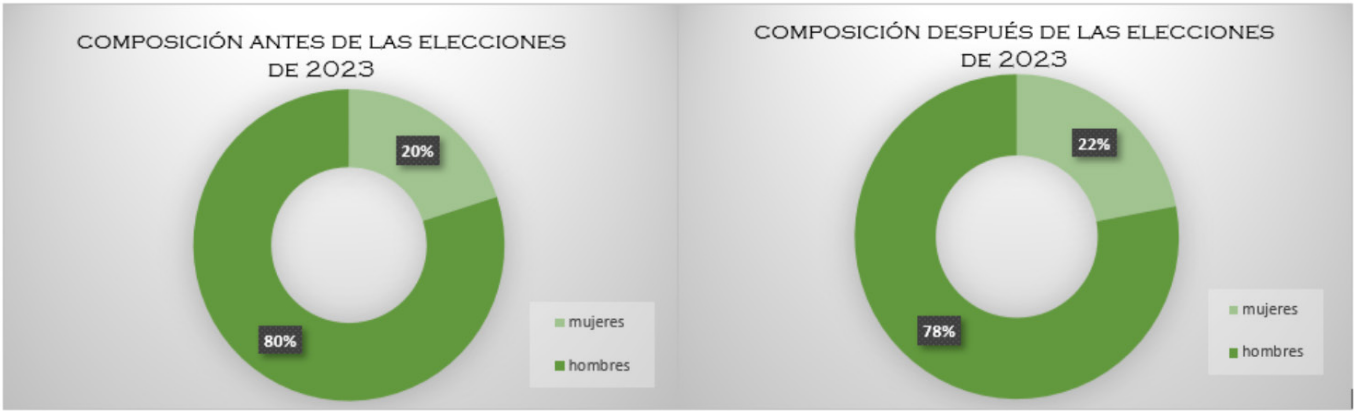
En la **sección oeste**, hay un total de 18 bancas legislativas. Hasta 2023, 5 escaños estaban ocupados por mujeres, lo que representa el 28% del total. En las elecciones para renovar, todas las bancas están en juego. Las 5 legisladoras que estaban en funciones se retiraron e ingresaron igual número de nuevas representantes femeninas, lo que sigue siendo el 28% del total.

Figura Nº 8: Presencia de mujeres en la composición posterior a las elecciones 2023 de la Cámara de Diputados de la Provincia de Tucumán por sección.



Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Figura Nº 9: Comparación de la composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Tucumán antes y después de las elecciones de 2023.



Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Consideraciones finales

A lo largo de décadas, desde la Ley de Cupo Femenino de 1991 hasta la Ley de Paridad de Género de 2017 a nivel nacional, se ha buscado promover la igualdad en la participación política, aunque con resultados diversos según las provincias. El análisis detallado de la representación de género en las legislaturas de seis jurisdicciones argentinas —Buenos Aires, Mendoza, Santiago del Estero, Catamarca, Tierra del Fuego y Tucumán—, basado en los resultados de las últimas elecciones legislativas, revelan un avance desigual hacia la paridad de género. Santiago del Estero, destacándose como pionera en la legislación sobre paridad de género en nuestro país, ha logrado una igualdad total en la composición de su cámara, alcanzando una representación equitativa de hombres y mujeres tanto antes como después de las elecciones de 2021. De manera similar, Buenos Aires, Mendoza y Catamarca han alcanzado casi el 50% de paridad en sus legislaturas. Es importante destacar que, tras las elecciones de 2021, esta última provincia registró un aumento en el número de mujeres en la Cámara de Diputados en comparación con su composición anterior, lo que resulta favorable para la representación femenina. Sin embargo, provincias como Tierra del Fuego y Tucumán aún enfrentan grandes desafíos para lograr la igualdad de género, ya que todavía mantienen un sistema de cupo femenino.

A pesar de los avances normativos, persisten desafíos significativos, como las variaciones en la efectividad de estas leyes entre distintos distritos y las barreras culturales e institucionales que limitan su pleno cumplimiento. Sin embargo, para asegurar un incremento de la presencia de mujeres en posiciones de poder, las leyes no pueden garantizarlo por sí solas; sino que están condi-

cionadas por diversos factores, como se ha analizado en este trabajo, uno de estos condicionantes son los sistemas electorales, los cuales pueden tanto favorecer como obstaculizar la efectividad de dichas leyes.

A la vez, observamos la relevancia del contexto geográfico en la lucha por la representación política de las mujeres. El concepto que hemos abordado de *"lugar"* de Agnew es esencial para comprender cómo este contexto influye en la participación política femenina y la efectividad de las leyes de cuotas y paridad de género en las distintas provincias de Argentina. Por lo tanto, es fundamental considerar el contexto geográfico para entender las

disparidades en la representación política de las mujeres y diseñar políticas más eficaces y adecuadas a cada región del país.

A modo de cierre podemos decir que, a pesar de que la implementación de las leyes de Cupo Femenino y Paridad de Género ha contribuido a aumentar la presencia de mujeres en cargos de representación, aún se requiere seguir trabajando para lograr una participación equitativa y significativa en todos los puestos de poder. Por lo tanto, este análisis a nivel distrital ha intentado ofrecer una visión detallada de cómo estas dinámicas se manifiestan localmente, subrayando la importancia de continuar fortaleciendo la democracia y la inclusión política en Argentina.

Como mencionamos al comienzo del presente trabajo, los principios de "Libertad, Igualdad, Fraternidad", enraizados en el marco socio-cultural de la modernidad, han evidenciado su propio fracaso. Las grandiosas promesas asociadas a la modernidad no se han cumplido, y esto abarca, naturalmente, la aspiración de alcanzar la igualdad. Vale la pena concluir señalando que, el camino lleno de desafíos que las mujeres han enfrentado en la búsqueda de sus derechos políticos merece ser reconsiderado, narrado y examinado.

Bibliografía

Agnew, John. *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*. Londres: Allen & Unwin, 1987. Traducido por Patricia Souto, cátedra de Geografía Política – UBA.

Archenti, Nélida. *La paridad política en América Latina y el Caribe: Percepciones y opiniones de los líderes de la región*. Serie Mujer y Desarrollo, n.º 108. Santiago de Chile: CEPAL, 2011. https://repositorio.cepal.org/items/96d31aa2-64f7-4bd3-a8f0-6da374196082.

Archenti, Nélida, y María Inés Tula. *Mujeres y Política en América Latina, Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.

Azevedo, Daniel Abreu de, y Sonia Terron. "Brazilian Municipal Elections: What Can We Understand from the 'Scale Vote'?" *GEOgraphia* 27, no. 58 (2025). Niterói: Universidade Federal Fluminense. https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2025.v27i58.a66948.

Bardaji Blasco, Gemma. *La representación política en disputa: Marco conceptual para el análisis de los sistemas electorales con perspectiva de género*. Santo Domingo: UN INSTRAW, 2010.

Beatriz, R. "Mujeres, política y democracia en América Latina. Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (Eds) Palgrave Macmillan, Nueva York, 2017, 232 páginas." *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 11, no. 2 (2017): 411–413. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387154402014.

Borner, Jakob, María Caminotti, Julieta Marx, y Analía Lucía Rodríguez Gustá. *Ideas, presencia y jerarquías políticas: Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.

Caminotti, María, y Nicolás Del Cogliano. *La paridad política en Argentina: avances y desafíos*. Coordinación general de Ana García y Adriana Balzano; contribuciones de Bettina Llanos y Jorge Incio. 1.ª ed. ilustrada. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD; Lima: IDEA Internacional; Panamá: ONU Mujeres, 2017. Libro digital, PDF.

Cox, Gary. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Gedisa, 2004.

Freidenberg, Flavia, Kristina Gilas, Sandra Garrido de Sierra, y Cecilia Saavedra Herrera. *Women in Mexican Subnational Legislatures: From Descriptive to Substantive Representation*. New York: Springer International Publishing, 2022. https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.r2.

Logan, John R., y Harvey L. Molotch. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Los Ángeles: University of California Press, 1987.

Rush, Mark. *Does Redistricting Make a Difference? Partisan Representation and Electoral Be-*

havior. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.
Scaramella, Christian. 2025. «La territorialización política y las Fuerzas Del Cielo: Reconfiguración electoral en Argentina en 2023». Punto Sur, n.º 12 (2025), 240-59. https://doi.org/10.34096/ps.n12.14849.
Scaramella, Christian F. "Voto y género en Argentina: su análisis desde la geografía electoral." *GEOgraphia* 27, no. 58 (2025). https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2025.v27i58.a66941.

Otras fuentes consultadas

- Ley N.º 24.012 de Cupo Femenino.
- Ley N.º 27.412 de Paridad de Género.
- Ley Nacional N° 13.010 de "Voto Femenino".
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley N° 5.109 - Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley Nº 11.733 - Ley de Cupo Femenino en la Provincia de Buenos Aires.
- Constitución de la Provincia de Mendoza.
- Ley N° 2.551 - Ley electoral de la provincia
- Ley Nº 6.831- La Ley de Cupo Femenino en la provincia de Mendoza.
- Ley N° 9.100 - Ley de paridad de género en materia electoral.
- Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.
- Ley Nº 6.509 de paridad de género.
- Constitución de la Provincia de Catamarca.
- Ley N° 5.539 - Paridad de Género en ámbitos de representación parlamentaria y política de la provincia de Catamarca.
- Constitución de la provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur.
- Ley N° 408- La ley de Cupo Femenino en la provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur.
- Constitución de la provincia de Tucumán.
- Ley N° 6.592- Ley de cupo femenino de la provincia de Tucumán.

PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE A PARTIR DE LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA (1983-2015)

María Candela Kirpach
UNR
E-mail: mariacandelakirpach@gmail.com

Santa Fe finalmente tendrá la ansiada reforma constitucional

Desde la recuperación de la democracia en el año 1983, ha habido un tema recurrente en la agenda política santafesina: la siempre inconclusa reforma constitucional.

Es relevante tener en cuenta la particularidad que presenta el caso de Santa Fe, ya que es la única provincia que no reformó ni modificó su carta magna, más allá de los diversos intentos reformistas. Hasta se la ha llegado a definir como un cementerio de reformas constitucionales inconclusas (Mutti, 2016), y parecía ser que la acumulación de experiencias no era suficiente, a lo largo de todos estos años, para efectuar una reforma. Esto cambió con la ley N° 14.384 de declaración de la necesidad de la reforma constitucional, sancionada finalizando el año 2024.

Recuperamos las ideas de Albert O. Hirschman para pensar en los discursos opositores a la reforma, y se realiza un breve recorrido por la historia política e institucional de la provincia de Santa Fe.

Hirschman y la reacción frente al cambio

Si bien el tema que se desarrolla a continuación está vinculado a la historia política de Santa Fe, en particular a sus intentos de reforma constitucional desde la recuperación de la democracia, consideramos interesante y necesario comenzar el artículo planteando la cuestión de las reacciones por parte de diversos sectores políticos y de la sociedad civil.

Siempre, frente a las acciones se genera una reacción, y esto no solo vale para el campo de la física. A lo largo de la historia ha sido situación común que frente a las oleadas democratizadoras o frente a la expansión de la ciudadanía, se expresen posturas en oposición al cambio. Desde el sentido común podríamos suponer que las posturas reaccionarias al cambio son conservadoras o propias de la derecha. Pero hay autores que también han podido dar cuenta de situaciones en las que la izquierda se vuelve reacia al cambio.

Volviendo a la reforma constitucional, resulta llamativo cómo sectores que se muestran opositores a la misma, eligen ser partícipes a través de las elecciones para convencionales constituyentes. Los motivos por los que distintos sectores se oponen a la reforma son variados: no la consideran un tema prioritario en la agenda de los santafesinos, creen que es una fachada detrás de la que se esconden otros intereses (como por ejemplo la reelección del actual gobernador), suponen que va a representar un retroceso en materia de derechos, etc. Sin embargo, los argumentos para llevarla a cabo no solo son muchos, sino que múltiples espacios políticos han insistido en la cuestión de la reforma, generando un consenso sobre su necesidad.

En un artículo Ariel Damián Strappa sostiene que son múltiples los motivos para reformar la Constitución Provincial, entre ellos plantea la necesidad de ponerla en sintonía con la Constitución Nacional reformada en 1994. También es fundamental aggiornar la carta a los desafíos y problemáticas actuales. Si bien la constitución de 1962 fue muy avanzada para la época, es lógica la necesidad de adaptarla a los desafíos que presenta un mundo globalizado, en permanente cambio. En relación a los costos elevados de una reforma constitucional, Strappa sostiene: “Decir que reformar la Constitución es oneroso para las arcas provinciales no es un argumento que revista la mínima seriedad. La finalidad del estado es garantizar los derechos de sus habitantes, y no hay mejor manera de comenzar a hacerlo que consolidándolos en la norma de máxima jerarquía” (Strappa, 2018: 239).

Retomando la cuestión de la expansión de la ciudadanía, es pertinente recordar a T. H. Marshall y su ensayo “Ciudadanía y clase social” publicado en 1950. En él, Marshall da cuenta de tres grandes oleadas democratizadoras, que habrían llevado a la consolidación de los derechos civiles, políticos y sociales, en Inglaterra, a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX. Sin embargo, esa situación de acumulación de derechos progresiva y, aparentemente, libre de conflictos fue cuestionada

por Albert O. Hirschman. En su libro "La retórica reaccionaria", Hirschman sostiene:

> "Nuestra indagación no solo confirmará la utilidad del esquema de Marshall, sino que avanzará en el cuestionamiento de sus simplificaciones. Marshall omitió mencionar las poderosas olas 'reaccionarias' que llegaron, una tras otra, para bloquear e incluso revertir cada una de las ampliaciones sucesivas del concepto de ciudadanía. También ignoró la posibilidad de que estas ampliaciones pudieran ser conflictivas en muchos aspectos. El proceso histórico que visualizó era puramente aumentativo, los aspectos o dimensiones de la ciudadanía y el progreso tuvieron lugar uno tras otro, sin suscitar ningún problema o cohabitación con el anterior o los anteriores. (...) nuestra investigación servirá como un correctivo al optimismo de Marshall y llamará la atención sobre los dilemas y conflictos que son o podrían haber sido reales" (Hirschman, 2021:108).

A partir de las tesis de la perversidad, la futilidad y el riesgo, Hirschman explica cuáles han sido las estrategias y las fundamentaciones de los detractores al cambio. De manera en extremo resumida podemos decir que la tesis de la perversidad implica que "como resultado de la tentativa de empujar a la sociedad en una determinada dirección, la sociedad se moverá, ciertamente, pero en la dirección opuesta" (Hirschman, 2021: 37). En relación a la tesis de la futilidad, el autor sostiene que la misma considera "que todo intento de cambio es fallido, que de una u otra manera cualquier cambio pretendido es, fue o será una gran superficialidad, una fachada, algo cosmético y, por lo tanto ilusorio, dado que las estructuras 'profundas' de la sociedad permanecerán totalmente intactas" (Hirschman, 2021: 67). Finalmente, sobre la tesis del riesgo se considera que "el cambio propuesto, aunque quizás deseable en sí mismo, implica costes o consecuencias inaceptables de un modo u otro" (Hirschman, 2021: 103). En definitiva, reformar algo en el plano de la sociedad no es recomendable según estos argumentos, porque va a terminar por generar el efecto contrario al que buscamos, porque simplemente no va a modificar nada o porque implica un riesgo de perder algo que ya estaba garantizado anteriormente.

Como vemos el pensamiento de Hirschman puede resultar de suma utilidad para pensar nuestra actualidad. Consideramos que es necesario recuperar a este intelectual, sobre todo en momentos como estos, para analizar nuestra realidad desde el lugar más profesional y crítico que sea posible.

Como explica Santiago Gerchunoff en el prólogo de este libro, la inconsistencia ideológica es un valor fundamental del pensamiento hirschmaniano. Abrazar la inconsistencia ideológica es algo que libera a los intelectuales, y es, como mínimo, a lo que se debería apuntar desde el rol de cientistas sociales.

Recorrido histórico por diversos proyectos

Realizaremos un recorrido por algunos de los diversos proyectos de reforma constitucional propuestos por diferentes espacios políticos. A partir de la información disponible se ha intentado llevar a cabo una reconstrucción histórica de diversos proyectos, sin éxito, hasta el año 2015 y sus principales ejes y coyunturas.

En primer lugar, interesa decir que en las primeras décadas desde la recuperación de la democracia, han sido frecuentes las reformas tanto electorales como constitucionales en las distintas provincias del país. Durante esos años se produjeron treinta y dos reformas constitucionales y treinta y ocho reformas electorales en las provincias. Esto da cuenta, no solo de una renovación institucional necesaria posterior a la transición democrática, sino también de "la importancia de las iniciativas de reformas institucionales como formas de garantizar la continuidad de los oficialismos en los ejecutivos provinciales" (Mutti, 2022: 2).

Los primeros intentos por modificar la Constitución Provincial santafesina desde la reapertura del juego democrático, los podemos encontrar durante el gobierno de Víctor Reviglio, gobernador de la provincia entre 1987 y 1991.

Ya desde 1989 se comenzaba a discutir sobre la posibilidad de reformar la Constitución Nacional. En ese marco el Concejo Deliberante de la ciudad de Santa Fe solicitó que fuera ésta la sede de la futura Convención Constituyente. Dada su tradición de vanguardia y progresismo, la provincia de Santa Fe tiene, en relación a los procesos constitucionales, una responsabilidad histórica (Strappa, 2018: 237).

A comienzos de 1990 Reviglio anunciaba la conformación de una comisión para el estudio de una reforma de la Constitución Provincial. En marzo, se realizaba una reunión de juristas especializados en el tema. A estos intentos reformistas desde el poder ejecutivo, se sumó la iniciativa de la Cámara de Diputados, que en 1991 avanzó sobre un proyecto que incluía de modo destacado la posibilidad de reelección del gobernador. Si bien se consiguieron los dos tercios necesarios para que sea aprobada por la Cámara de Diputados, no fue discutida por el Senado y terminó por perder estado parlamentario. Fracasaba así esta primera experiencia reformista.

Un dato de relevancia en este periodo, es la fragmentación y el faccionalismo que estaban atravesando los partidos políticos a nivel provincial. Podemos evidenciar este conflicto, por ejemplo, a partir de la discusión y la aprobación de la Ley de Lemas en 1990. Ya desde mediados de 1989 se había hablado de una reformulación del sistema electoral provincial, la propuesta era un sistema de doble voto simultáneo (Ley de Lemas), similar al de Uruguay.

Durante el primer gobierno de Carlos Reutemann, entre 1991 y 1995, también se impulsó la reforma constitucional desde el gobierno provincial. Este intento reformista se inscribe en una

coyuntura particular, ya que se estaba debatiendo la necesidad de reformar la Constitución Nacional. Se pretendió que hubiera una sintonía entre el debate por la reforma de la Constitución Provincial y la Nacional.

Tanto Menem como Reutemann aspiraban a garantizar sus reelecciones, vetadas en las cartas constitucionales. En ese contexto la oposición planteaba que la reforma era un cuestión obsesiva por parte de los oficialistas a nivel provincial y nacional para sostenerse en el poder (Mutti, 2022: 3). Si bien a nivel nacional se llegó a un acuerdo entre oficialismo y oposición, a partir del Pacto de Olivos, la situación no se replicó en el caso provincial. A nivel nacional, el acuerdo entre Menem y Alfonsín, llevó a una rápida aprobación de la ley declarativa de la necesidad de reforma. La ley incluía un cuestionado núcleo de coincidencias básicas (Lodi, 2017: 142).

En la provincia se buscó una reforma que incluyera una cláusula para habilitar la reelección de Carlos Reutemann sin modificar la parte dogmática de la Constitución, pero hubo desacuerdos tanto por parte de los diputados reutemistas como de la oposición.

En relación a la reforma a nivel nacional del año 1994, Lourdes Lodi sostiene:

> "Debe reconocerse que la ola reformista no se circunscribió al plano nacional, por el contrario, fueron las provincias las que, con la apertura democrática, iniciaron procesos de reforma política y constitucional a nivel subnacional buscando modernizar sus instituciones e incorporar nuevos derechos y garantías. Muchas de ellas reformaron sus constituciones antes de la reforma nacional, y otras lo hicieron con posterioridad para adecuar sus cartas magnas al nuevo ordenamiento jurídico. En este punto la provincia de Santa Fe fue la excepción…" (Lodi, 2017: 144).

Como señaló Carlos Acuña, la ola reformista respondía a dinámicas provinciales, por lo que no seguía patrones nacionales y entre los reformadores se encontraban gobernadores tanto peronistas como radicales (Acuña, 1995: 123). El principal problema era generar acuerdos entre fuerzas opositoras, y no la mera falta de voluntad reformista.

Al momento de la segunda gobernación de Carlos Reutemann (1999-2003) se volvió sobre este asunto. Cuestión no menor a tener en cuenta en este contexto fue la crisis que atravesó el país en el 2001. Según Alberto Ford dicha crisis supuso "la ruptura de todos los contratos en el marco de la caída de un modelo económico, político, social y cultural que primó en la Argentina desde, por lo menos, la dictadura militar iniciada en 1976 y tuvo su apogeo en la década de los '90" (Ford, 2007: 37).

Detrás de la consigna "que se vayan todos" se podía ver una crisis de representatividad política y una ruptura contractual que se estaba viviendo en todo el país, pero que se manifestaba muy intensamente en la provincia de Santa Fe. Gran parte de esa disconformidad se expresaba como

el resultado del sistema electoral vigente. En los comicios del 2001 una gran parte de los electores optó por la abstención, la anulación del voto o el voto en blanco.

"Ante este panorama, la respuesta de parte de la clase dirigente que ya venía cuestionando y padeciendo la Ley de Lemas fue volver a levantar la bandera de su derogación. Mientras radicales y socialistas presentaban proyectos de derogación que apuntaban a retornar al sistema de internas cerradas, el gobernador le ponía fecha a la reforma constitucional provincial, para la cual sabía que no contaba con los avales suficientes" (Lodi, 2017: 179). En 2002 el por entonces gobernador, remitió a la Legislatura un proyecto de ley para reformar la Constitución. La única cláusula del proyecto era la renovación de los cargos electivos de la provincia, ya que el objetivo era la unificación del calendario electoral provincial con el nacional. Esta propuesta se da en un contexto de elecciones anticipadas del 30 de marzo de 2003, en medio de la crisis política que estaba atravesando el país.

Si bien el único tema que se pretendía discutir era la finalización de los cargos de la provincia para el 25 de mayo de 2003, en vez de para el 10 de diciembre, la oposición temía que el peronismo quisiera infiltrar otros temas, como la reelección del gobernador, tan ansiada por Reutemann durante su primer mandato. Nuevamente el oficialismo y la oposición no llegaron a un acuerdo para avanzar con la reforma.

Jorge Obeid fue electo gobernador por segunda vez en 2003, y en el año 2004 remitió a la Legislatura un proyecto de ley para declarar la necesidad de reformar la Constitución. El proyecto implicaba varias modificaciones en la parte orgánica de la carta, como por ejemplo, el reconocimiento de la autonomía municipal y su potestad de sancionar una Carta Orgánica, se incluía al vicegobernador y otros funcionarios como sujetos pasibles de juicio político, y se incorporaban otros artículos sobre los que la convención debía expedirse: el rango constitucional del Consejo de la Magistratura, la autonomía funcional y autarquía del Defensor del Pueblo, la creación del Fiscal Provincial de Investigaciones administrativas, y la introducción de mecanismos de democracia semidirecta.

En cuanto a la tan conflictiva reelección del gobernador y vicegobernador, se buscaba establecer una regulación similar a la vigente en la Constitución Nacional, proponiendo excluir al gobernador y vicegobernador que estaban ejerciendo los cargos al momento de la reforma de la posibilidad de ser reelectos.

No se daba lugar a la modificación de la parte dogmática de la Constitución, se consideraba innecesario ya que la Constitución Provincial, a partir del artículo 6, garantiza el goce de todos los derechos y garantías a los ciudadanos. De esta forma, el oficialismo buscó llevar adelante, sin éxito, una reforma parcial de la Constitución, dejando a un lado la posible modificación de principios, derechos, garantías y deberes.

Algo para destacar de esta gestión, fue la derogación del sistema de doble voto simultáneo y acumulativo. Si bien se había reformado parcialmente la ley durante el 2002, en la campaña electoral del 2003, se gestó un acuerdo entre distintos candidatos a la gobernación y diversos actores políticos, sobre la necesidad de modificar el sistema electoral y, principalmente, derogar la Ley de Lemas. No sin conflictos, a finales del 2004 se derogó esta polémica ley y se adoptó el sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias.

En el año 2005 el Partido Socialista presentó un proyecto de reforma que terminaría por perder estado parlamentario. Las temáticas que se buscaban modificar eran amplias y estaban muy detalladas en el proyecto. Se incluían: la reelección del gobernador y vice por un periodo consecutivo, incluir el sistema de balotaje, transformar la Legislatura en unicameral, con la supresión del Senado y las adecuaciones necesarias en la forma de distribución de bancas para que el sistema sea proporcional y no haya mayorías automáticas. Esta propuesta no consiguió respuesta para su tratamiento, pero puede ser considerada como antecedente de la voluntad reformista que tuvieron el Partido Socialista y el Frente Progresista Cívico y Social, desde su llegada a la gobernación en el año 2007.

En el año 2006, Jorge Obeid volvió a avanzar sobre la necesidad de reforma. El proyecto era similar al enviado a la Legislatura al comienzo de su gestión. Las modificaciones que se pretendían incluir eran la introducción de un artículo donde se ratificara la pertenencia de la provincia a la región centro en los términos suscriptos con los pares de Córdoba y Entre Ríos, y la incorporación de un artículo que reconociera los derechos de los pueblos originarios. Estos dos artículos serían el eje a partir del cual se debía discutir la reforma.

Al igual que en el proyecto anterior, se buscaba la posibilidad de reelección del gobernador y vicegobernador, pero no tendrían posibilidad de ser reelectos quienes estaban ejerciendo el cargo. Obeid afirmaba que no haría uso de la reelección en caso de que se lleve adelante la reforma.

Este proyecto se dio en el marco de la convocatoria del gobierno de Obeid a los partidos políticos, en febrero de 2006, para discutir y analizar la normativa electoral vigente. Si bien el oficialismo buscó poner en agenda nuevamente la cuestión reformista, no consiguió el apoyo de la oposición. La Unión Cívica Radical y el Partido Socialista, coincidían en la necesidad de reformar la Constitución, pero pretendían ampliar los ejes a debatir.

En el año 2007 con el triunfo del Frente Progresista Cívico y Social, y la llegada de Binner a la gobernación, se reactivó la voluntad reformista. Para el 2010 se había gestado un proyecto oficial de reforma, resultado del consenso de los diversos espacios que conformaban el Frente Progresista. El proyecto fue remitido a la Legislatura para que sea sometido al debate parlamentario durante el 2011.

El proyecto era ambicioso e incluía numerosas modificaciones en la declaración de principios, derechos y garantías ya que se consideraba que se debían agregar nuevas cuestiones a partir de

la reforma constitucional nacional de 1994. Se incluía también la reelección del gobernador y vicegobernador, pero se excluía a los funcionarios en ejercicio de la posibilidad de reelección, se pretendía establecer la autonomía municipal y la regulación normativa de municipios, declarar la neutralidad religiosa del estado provincial, incorporar el balotaje para la elección del gobernador y vice, mantener la bicameralidad pero modificar la distribución de bancas en la Cámara de Diputados a través de un principio de proporcionalidad, el rediseño institucional integral del poder judicial, establecer nuevos sistemas de controles de la administración e incorporar al vicegobernador como sujeto pasible de juicio político.

El proyecto no prosperó, y si bien hubo un intento de reactivarlo durante la gobernación de Bonfatti, no se llegó a un acuerdo con la oposición.

Sin duda uno de los procesos más ambiciosos en torno a la modificación de la Constitución Provincial se dio durante la gobernación de Miguel Lifschitz (2015-2019), quien buscó poner en agenda la reforma involucrando a una multiplicidad de actores de la sociedad civil. En 2018 el proyecto oficial de reforma de la Constitución fue sometido a votación en la Cámara de Diputados, y el oficialismo no logró asegurar los votos necesarios para su aprobación.[1]

Comentarios finales

A partir de este recorrido podemos observar como fue imposibilitada y desactivada la reforma en diferentes coyunturas. Más allá de la diversidad de propuestas y proyectos no se había podido establecer un núcleo básico de acuerdos entre los diferentes actores políticos santafesinos. No prosperaron ni los proyectos minimalistas como, por ejemplo, el de Obeid, ni los maximalistas propuestos por Binner y, posteriormente, por otros gobernadores del Partido Socialista.

Finalmente ya sabemos que Santa Fe tendrá su reforma constitucional, luego de tantos años, más allá de las controversias que existen sobre la misma.

Frente a las tesis de perversidad, futilidad y riesgo, propias de la retórica reaccionaria, siguiendo la idea de Hirschman, es necesario considerar la ampliación de la ciudadanía y la democratización que puede (o debería) implicar una reforma constitucional. Por supuesto no sabemos cuáles serán los resultados o alcances de esta reforma institucional, pero como bien expresa este autor, puede considerarse la posibilidad de un rol correctivo en el proceso constitutivo de elaboración de políticas públicas (Hirschman, 2021: 92). La historia nos demuestra que no está guiada por un progreso indefinido, sin embargo, es constructivo pensar en una posibilidad de mejora y perfeccionamiento de la sociedad vinculada a mayores derechos y garantías.

1. Para un análisis más detallado de este proceso consultar el artículo en el presente libro de Enrique Tschieder.

Bibliografía

Acuña, Carlos H. *La nueva matriz política Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Nueva visión, 1995.

Ford, Alberto. *Experimentos democráticos. Asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002/2005*. Tesis doctoral, FLACSO Argentina, 2007.

Gerchunoff, Santiago. "Prólogo". Prólogo de *La retórica reaccionaria,* por Albert O. Hirschman, 11-20. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital intelectual, 2021.

Hirschman, Albert O. *La retórica reaccionaria. Perversidad-futilidad-riesgo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital intelectual, 2021.

Lodi, María de Lourdes. *La Política de la Reforma Electoral: instauración y derogación de la Ley de Lemas en la provincia de Santa Fe*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario, 2017.

Mutti, V. Gastón**.** *La nunca realizada reforma constitucional de la provincia de Santa Fe*. Rosario, 2022.

Palena, Walter. "La provincia de Santa Fe es un cementerio de reformas inconclusas". *La Capital,* 7 de agosto de 2016. La provincia de Santa Fe es un cementerio de reformas inconclusas

Strappa, Damián A. "Algunas notas sobre un nuevo intento de reforma a la Constitución de la Provincia de Santa Fe". Revista Derechos en Acción (N° 7) edición otoño de 2018: 233-255.

Tschieder, Enrique **J.** *El proceso inconcluso de reforma constitucional en la provincia de Santa Fe (2015-2019): un análisis a partir de la teoría de los jugadores con poder de veto*. Tesis de grado, Universidad Nacional de Rosario, 2019.

GOBIERNO, PARTIDOS Y JUGADORES CON PODER DE VETO: EL RECHAZO A LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SANTA FE (2015-2019)

Enrique José Tschieder
UNR
E-mail: enrique.tschieder@gmail.com

Introducción

En consonancia con las transformaciones institucionales de las últimas décadas, las provincias argentinas han sido objeto de numerosos análisis por parte de la ciencia política más reciente, a partir de ser consideradas como el epicentro de la política partidaria (Tula, 2001; Malamud y De Luca, 2005; Leiras, 2007; Gibson y Suárez Cao, 2010). Autores como Calvo y Micozzi (2005) argumentan que las modificaciones constitucionales a nivel subnacional obedecieron a un consenso en torno a que era necesario redefinir las reglas del juego político; y que las reformas obedecieron, en buena medida, a los objetivos de los oficialismos provinciales.

El mapa político argentino, resultado de estas transformaciones, es considerado uno de los más complejos del mundo, a partir de la diferenciación de múltiples arenas de competencia (Mainwaring y Jones, 2003). La frecuente victoria de los oficialismos provinciales llevó a distintos analistas a destacar la existencia de ventajas estructurales para estos gobiernos, sugiriendo, en palabras de Schiumerini & Page (2012), que "la cancha está inclinada" a su favor.

Buena parte de estas indagaciones llevaron a concluir que las reformas constitucionales producidas en las provincias argentinas tuvieron éxito a partir de las facilidades de los ejecutivos reformistas, destacando el acompañamiento absoluto de las coaliciones de gobierno y de los partidos opositores. Estudios como los de Liendo (2014) y Lucardi & Almaraz (2017) han puesto el foco en las relaciones entre los partidos y coaliciones oficialistas y los sectores de la oposición durante los procesos de reforma constitucional provinciales, complejizando dicha lectura.

Siguiendo esta línea, el objetivo de este trabajo es analizar el fallido proceso de reforma constitucional en Santa Fe, durante el período 2015-2019, considerando las particularidades del caso y alejándonos de las perspectivas que abordan los procesos de reforma institucional como un paquete cerrado o "caja negra". El marco teórico de esta investigación recupera la teoría de los jugadores con poder de veto, de George Tsebelis (2002), con la intención de identificar a aquellos actores individuales o colectivos que cuentan con la capacidad de bloquear las iniciativas de modificación del statu quo, propuestas por un actor en particular: el establecedor de agenda.

La reforma constitucional: el gobierno y sus cálculos estratégicos

Desde el restablecimiento del orden constitucional en 1983, los sucesivos gobiernos santafesinos han intentado modificar la Constitución de la Provincia. Si bien la temática atravesó la historia política reciente, donde los distintos oficialismos y oposiciones presentaron una serie de proyectos y contrapropuestas reformistas, la Constitución de 1962 continúa vigente, convirtiendo a Santa Fe en la única provincia que no modificó su Carta Magna (Tschieder, 2019).

El año 2015 marcó la llegada al poder de Miguel Lifschitz, quien fue electo como gobernador de Santa Fe representando al Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS)[1], coalición multipartidaria que iniciaba su tercer gobierno consecutivo en la provincia. Los primeros meses luego de la victoria fueron sumamente complejos para la coalición: la legitimidad del proceso electoral y del gobernador electo fue cuestionada duramente, a partir de las denuncias de irregularidades y acusaciones de fraude en las elecciones, principalmente por parte del espacio Propuesta Republicana (PRO) y su candidato Miguel Torres Del Sel. Sin embargo, Lifschitz no sólo debió responder a las manifestaciones opositoras, sino que al mismo tiempo la coalición comenzó a atravesar un proceso reconfiguración que amenazaba su estabilidad.

Las mayores tensiones en el espacio gobernante fueron producto de la adhesión, de buena parte del radicalismo provincial, a la coalición liderada por Mauricio Macri a nivel nacional, Juntos por el Cambio (Gallo & Perez Roux, 2021; Sartor Schiavoni, 2022). Además, se volvió notoria la

1. El FPCyS gobernó la provincia entre 2007 y 2019, y estuvo integrado por el Partido Socialista (PS), la Unión Cívica Radical (UCR), el Movimiento Libres del Sur, la Coalición Cívica ARI (CC-ARI), el Partido Demócrata Progresista (PDP) y Generación para el Encuentro Nacional (GEN).

disputa de poder entre dos dirigentes socialistas con aspiraciones a competir en la elección ejecutiva de 2019: Antonio Bonfatti, gobernador en el período 2011-2015; y Miguel Lifschitz.

En la apertura de las sesiones legislativas, el 1° de mayo de 2016, el gobernador Lifschitz anunció que la reforma constitucional sería uno de los ejes de su gestión. De esta manera, el gobierno dió el puntapié inicial a un proceso reformista que convocó a distintos actores de la sociedad, la academia y organizaciones no gubernamentales, y que se denominó "Bases para la Reforma". A su vez, la iniciativa debía encontrar el respaldo de diferentes partidos, tanto del oficialismo como de la oposición. El 26 de abril de 2018, el proyecto oficial ingresó a la Cámara de Diputados de Santa Fe.

Acercándonos al objeto de nuestra indagación, el estudio de la política reformista nos permite observar la relevancia del marco institucional y analizar las dinámicas que operan en el escenario político de Santa Fe. El partido gobernante buscaba evitar divisiones internas y, al mismo tiempo, aumentar sus posibilidades de éxito electoral para asegurar la continuidad de su proyecto político. Para lograrlo, optó por un proyecto de reforma de la Constitución que introducía la reelección inmediata del ejecutivo[2], actuando así como un agente capaz de marcar la agenda e intentar modificar el orden establecido (Tsebelis, 1995).

Entendemos que el oficialismo fundamentó sus cálculos estratégicos y expectativas en las ventajas que posee un gobernador y candidato al buscar la revalidación de su mandato. La idea de que el oficialismo tiene una ventaja en las provincias se apoya en la evidencia histórica: entre 1983 y 2015, los partidos gobernantes lograron mantenerse en el poder en más del 80% de las ocasiones, y la reelección de los gobernadores en ejercicio ha sido muy común (Clerici, 2018). Como señala Liendo (2014), las modificaciones constitucionales impulsadas por los ejecutivos provinciales -y acordadas con sectores de la oposición en las legislaturas-, frecuentemente buscaron ampliar la posibilidad de reelección del gobernador.

La siguiente tabla resume el estudio de las reformas promovidas por los ejecutivos provinciales (desde 1983 hasta la actualidad), pero específicamente aquellas que modificaron la reelección, y considera la performance electoral del gobernador: si se presentó a las elecciones y si efectivamente logró la reelección en su cargo. No fueron consideradas las provincias de Mendoza y Santa Fe, que no realizaron modificaciones a la reelección del ejecutivo. A su vez, Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) incorporaron la reelección del Poder Ejecutivo desde la propia sanción de sus constituciones.

2. La Constitución de la Provincia de Santa Fe, en su artículo N° 64, estipula que el Poder Ejecutivo provincial puede volver a ocupar el cargo luego de un intervalo de un período de gobierno.

Tabla 1: reformas constitucionales que modificaron la reelección en las provincias

Provincia	Año	Gobernador	Candidato	Reelección
La Rioja	1986	Menem	Sí	Sí
Jujuy	1986	Snopek	No	No
Salta	1986	Romero	No	No
San Juan	1986	Aguilar	No	No
San Luis	1987	Rodríguez Saa	Sí	Sí
Córdoba	1987	Angeloz	Sí	Sí
Misiones	1988	Humada	No	No
Catamarca	1988	Saadi	No	No
Río Negro	1988	Massaccesi	Sí	Sí
Formosa	1991	Joga	Sí	Sí
Santa Cruz	1994	Kirchner	Sí	Sí
Neuquén	1994	Sobisch	No	No
Chaco	1994	Tauguinas	No	No
La Pampa	1994	Marín	Sí	Sí
Chubut	1994	Maestro	Sí	Sí
Buenos Aires	1994	Duhalde	Sí	Sí
Santiago del Estero	1997	Juárez	Sí	Sí
Santa Cruz	1998	Kirchner	Sí	Sí
La Pampa	1998	Marín	Sí	Sí
Salta	1998	Romero	Sí	Sí
Formosa	2003	Infrán	Sí	Sí
San Luis	2006	Rodríguez Saa	Sí	Sí
Tucumán	2006	Alperovich	Sí	Sí
Corrientes	2007	Colombi	Sí	No
Entre Ríos	2008	Urribarri	Sí	Sí
La Rioja	2008	Beder	Sí	Sí
San Juan	2011	Gioja	Sí	Sí
Totales				
27			20	19

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral.

De la totalidad de los casos bajo análisis -27 reformas constitucionales-, en 20 ocasiones el ejecutivo fue candidato a ser reelecto, logrando la victoria en 19 oportunidades[3]. Esto da sustento a la presunción sobre el cálculo estratégico de un partido y gobernador en funciones respecto a la posibilidad de revalidar su mandato, luego de que una reforma constitucional incorpore la reelección del cargo ejecutivo.

Sin embargo, la presentación de un proyecto de reforma no puede ser entendida como un hecho aislado, ocurre dentro de un contexto de reglas institucionales y una configuración política específica. El requisito de dos tercios de los votos en ambas cámaras para aprobar la ley de necesidad de la reforma obliga al oficialismo a negociar con la oposición, y a su vez, otorga a la oposición la capacidad de vetar la iniciativa. Sumado a esto, el diseño institucional santafesino exhibe una particularidad respecto a la distribución de bancas en la Cámara de Diputados: la existencia de una mayoría automática de 28 bancas, que funciona como una base de apoyo pero al mismo tiempo limita el número de legisladores del oficialismo. Estos elementos del esquema institucional de Santa Fe serán claves para esta indagación.

El juego político de la reforma: los jugadores con poder de veto

Entendemos que la reforma constitucional puede ser pensada como una variable dependiente, que puede sufrir modificaciones a partir de la acción de los actores que operan en ellas (Buquet, 2007), y puede estar condicionada por una serie de factores políticos e institucionales, variables que son organizadas en la siguiente tabla.

Variable	Dimensiones	Indicadores	Fuente
Dominación partidaria (X_1)	Jefatura del partido en el gobierno	Cuestionamientos al liderazgo	Revisión periodística
Estructura de la Legislatura (X_2)	Bloques oficialistas y opositores de ambas cámaras	Distribución de bancas entre los diferentes partidos	Tribunal Electoral de Santa Fe
Competitividad electoral (X_3)	Margen de victoria en los comicios	% de votos de cada fuerza	Tribunal Electoral de Santa Fe

Fuente: elaboración propia.

3. El único caso en el cual no se produjo la reelección (Corrientes), el gobernador en funciones perdió la interna partidaria frente al candidato que accedió a la gobernación.

Dominación partidaria (X_1)

La primera variable se refiere al dominio del gobernador reformista, a su liderazgo indiscutido y la falta de competidores internos. Los partidos y coaliciones representan espacios de interacción entre actores con objetivos diversos, que pueden dificultar los procesos de reforma institucional. Al observar el comportamiento de los contingentes legislativos, debemos tener en cuenta que pueden estar atravesados por intereses contrapuestos, y que la votación no se rige únicamente por la disciplina partidaria y la pertenencia a un espacio común (Leiras, 2007).

Analizando la situación de la coalición gobernante, el FPCyS llegó al gobierno santafesino en el año 2007, interrumpiendo la hegemonía del peronismo. Aunque estuvo integrada por numerosos partidos, la sucesión de gobernadores pertenecientes al Partido Socialista -cuyas candidaturas se definieron sin la realización de un proceso de internas (PASO)- da cuenta de un predominio del socialismo por sobre el resto de los partidos del espacio. En el seno del propio partido se pueden vislumbrar tensiones entre dos de sus principales referentes: Lifschitz y Bonfatti. Las disputas y diferencias entre ambos líderes se volvieron notorias en el marco del debate sobre la Constitución, coyuntura en la cual Bonfatti y sectores vinculados al ex gobernador se manifestaron en contra a la incorporación de la reelección del cargo ejecutivo en la reforma.

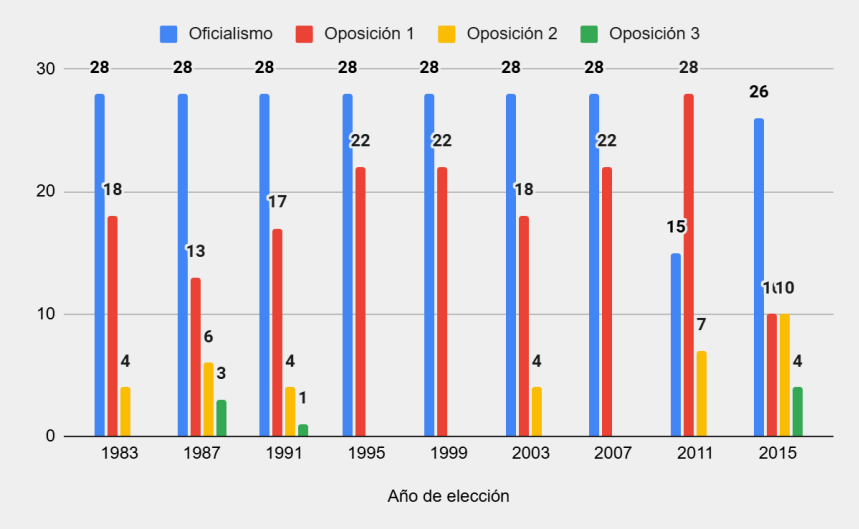
En el período 2015-2019, un elemento clave fue la separación de dos miembros de la coalición, los diputados Rubén Giustiniani y Silvia Augsburger, a comienzos de 2017. Su accionar llevó al bloque oficialista a quedar conformado por 25 diputados, con Antonio Bonfatti ejerciendo la presidencia de la cámara. Si nos adelantamos a la discusión de la reforma, tanto Bonfatti como los diputados Rubén Galassi (Partido Socialista) y Alejandro Boscarol (UCR) se manifestaron en contra del proyecto de reforma y reelección del ejecutivo. El resultado de la votación en la Cámara de Diputados, en agosto de 2018, da cuenta de la debilidad del oficialismo a la hora de obtener el respaldo necesario en la legislatura: logró 24 votos afirmativos y 25 en contra, sin poder asegurar los votos de su propia bancada.

Para concluir, si bien Lifschitz ocupó una posición relevante como gobernador y referente del socialismo, no se trataba de la única autoridad política de la coalición, y su liderazgo era disputado por otros referentes. Las tensiones internas en el socialismo, las intenciones del ex gobernador Bonfatti de volver a competir en las elecciones -sería nuevamente candidato a gobernador en 2019-, y el cuestionamiento de algunos miembros de la coalición que no respaldaron la estrategia de reforma y reelección, redundaron en la ausencia de un respaldo total del FPCyS, y se convirtieron en factores determinantes para el desenlace del proceso reformista.

Estructura de la Legislatura (X_2)

Para estudiar esta variable se analizaron las configuraciones partidarias de la Cámara de Diputados y Senadores, con el propósito de entender cómo se distribuyen los escaños entre los diferentes actores y dar cuenta del respaldo que pueden obtener las iniciativas de los gobiernos provinciales. Si bien el foco está puesto en el período 2015-2019, se consideró la composición de las cámaras en el período 1983-2015, para dar cuenta de las mutaciones en la competencia partidaria santafesina.

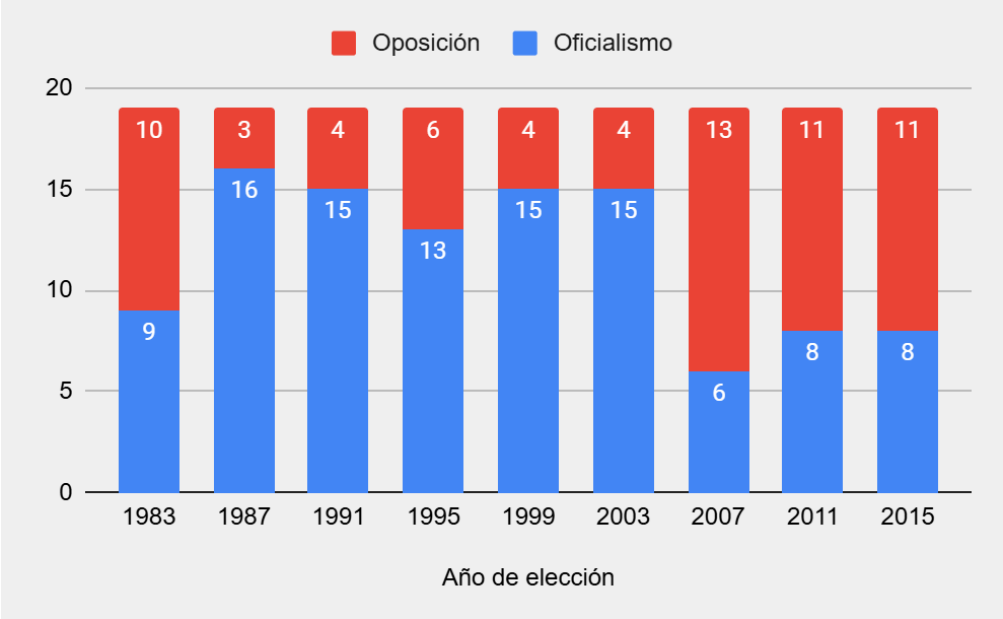
Gráfico 1: Cámara de Diputados de Santa Fe (1983-2015)



Fuente: elaboración propia en base al Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Los legisladores que integran la Cámara de Diputados son elegidos mediante un sistema de representación proporcional, pero el diseño institucional santafesino estipula que el partido o coalición más votada obtiene una mayoría de 28 bancas. Desde la recuperación de la democracia, el Partido Justicialista gobernó la provincia, controlando el Poder Ejecutivo y la mayoría de diputados. Sin embargo, desde 2007, el peronismo queda relegado al papel de opositor, a partir de la victoria en las elecciones del FPCyS. Otro aspecto destacado es el de la fragmentación partidaria. Desde 2011, los partidos opositores se organizan en dos grandes espacios políticos, el peronismo y el PRO, lo que implica una transición desde un escenario bipartidista histórico hacia otro de mayor fragmentación (Sartor Schiavoni y Tschieder, 2024).

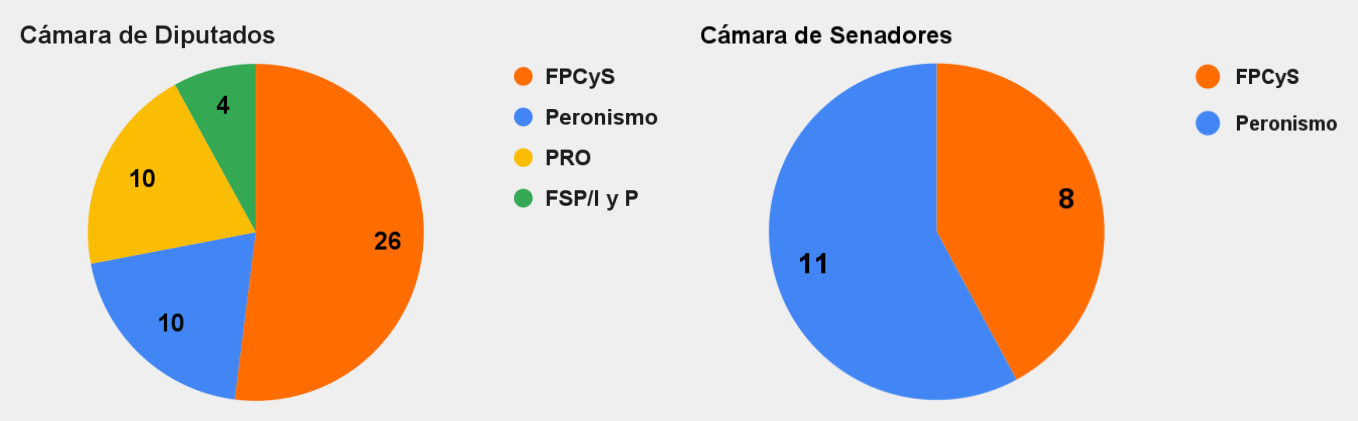
Gráfico 2: Cámara de Senadores de Santa Fe (1983-2015)



Fuente: elaboración propia en base al Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Los Senadores que conforman la legislatura provincial representan a cada uno de los diecinueve departamentos. En el período 1983-1987, la distribución de bancas es reflejo del escenario bipartidista, con una paridad en la cantidad de escaños (10 de la UCR y 9 del PJ); pero luego el reparto de bancas decanta claramente a favor del Partido Justicialista. La victoria del FPCyS en 2007 no representó una caída significativa en la cantidad de bancas ocupadas por senadores peronistas, que siguieron representando la mayoría. La coalición gobernante pasó a controlar 6 bancas en 2007, aumentando a 8 bancas en las dos elecciones subsiguientes. Lo distintivo del Senado es que las fuerzas opositoras responden a un solo bloque partidario, que se erige como un jugador con poder de veto.

Gráfico 3: Legislatura Provincial (2015-2019)



Fuente: elaboración propia en base al Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

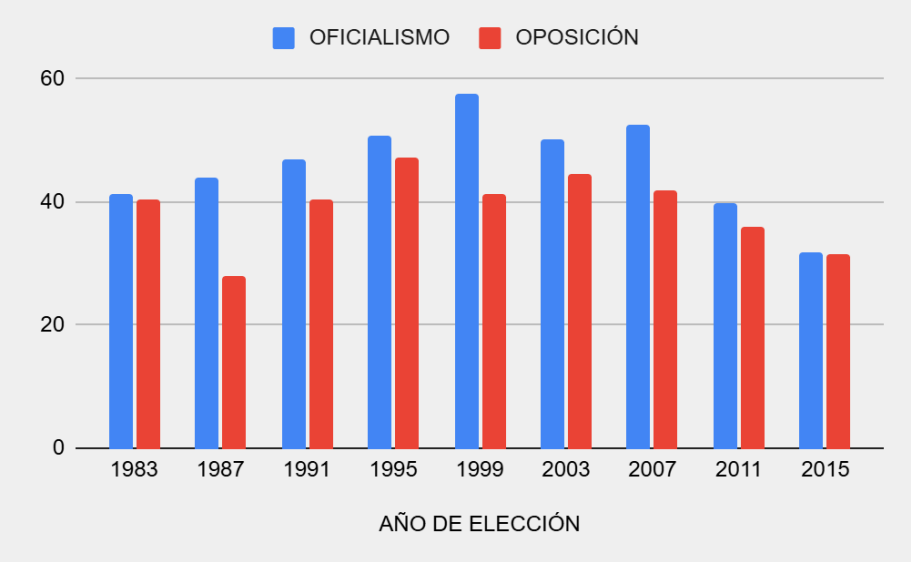
Estudiar la composición de las cámaras y la distribución de fuerzas se vuelve relevante al dar cuenta de la capacidad de los bloques opositores de actuar como jugadores con poder de veto. En la Cámara de Diputados, la presencia de dos bloques mayoritarios y un interbloque minoritario refleja un nivel de fragmentación partidaria alto, un escenario que obliga al oficialismo a negociar y tejer acuerdos con diversas fuerzas si quiere lograr el acompañamiento a sus políticas. En el caso de la ley de necesidad de reforma, el panorama es aún más complejo: el requerimiento de dos tercios en ambas cámaras puso al oficialismo en la obligación de tener que lograr la adhesión de una gran cantidad de bancas de los partidos opositores.

En el período bajo análisis, si bien el FPCyS había recuperado la mayoría de bancas, el alejamiento de dos miembros de la coalición redujo el contingente oficialista a 26 bancas. A la oposición conformada por el Partido Justicialista (10 bancas) y Cambiemos (10 bancas) se sumó un interbloque de 4 bancas. En lo que respecta al poder de veto, en diputados es ejercido por el peronismo y Cambiemos, ya que se trata de los bloques opositores con mayoría de bancas, a quienes se suma el interbloque formado por el Frente Social y Popular y el Frente Igualdad y Participación. En el Senado, el peronismo se erige como un actor de veto capaz de hacer prevalecer su mayoría y bloquear las iniciativas oficiales.

Competitividad electoral (X_3)

El nivel de competitividad en las elecciones fue observado a través de los resultados que definieron los cargos ejecutivos desde 1983, con la hipótesis de que cuanto más alta es la competitividad, mayor cantidad de actores participarán en los comicios con expectativas de triunfar (Leias, 2007). Entendemos que los actores del sistema político evalúan sus posibilidades y realizan cálculos a partir de los resultados electorales (Liendo, 2014) y para ello analizamos la evolución del margen de victoria: la diferencia entre los porcentajes de votos obtenidos por la fuerza que resultó ganadora en las elecciones a gobernador y aquella que se posicionó en segundo lugar.

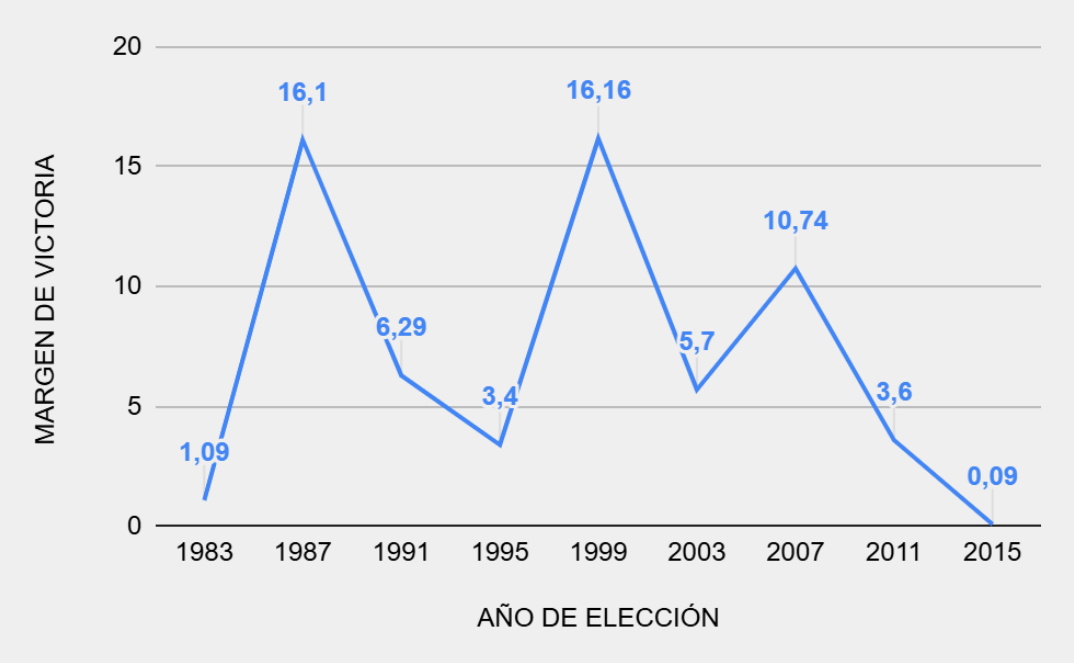
Gráfico 4: Elecciones ejecutivas (1983-2015)



Fuente: elaboración propia en base al Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

La evolución histórica del margen de victoria permite aproximarnos al nivel de competitividad electoral y dar cuenta de las posiciones que ocupan los partidos en el tablero político santafesino. Si bien el margen de victoria atravesó una serie de subas y bajas considerables desde 1983, nunca superó el 20%. Desde el año 2007, cuando la hegemonía peronista es interrumpida y el FPCyS accede al gobierno, es posible advertir una tendencia decreciente en el margen de victoria. Partiendo de un 10,74% de diferencia entre la fuerza más votada y la segunda, la misma se reduce al 3,6% en 2011 y a un ínfimo diferencial del 0,09% en la contienda electoral de 2015.

Gráfico 5: Margen de victoria en las elecciones a gobernador (1983-2015)

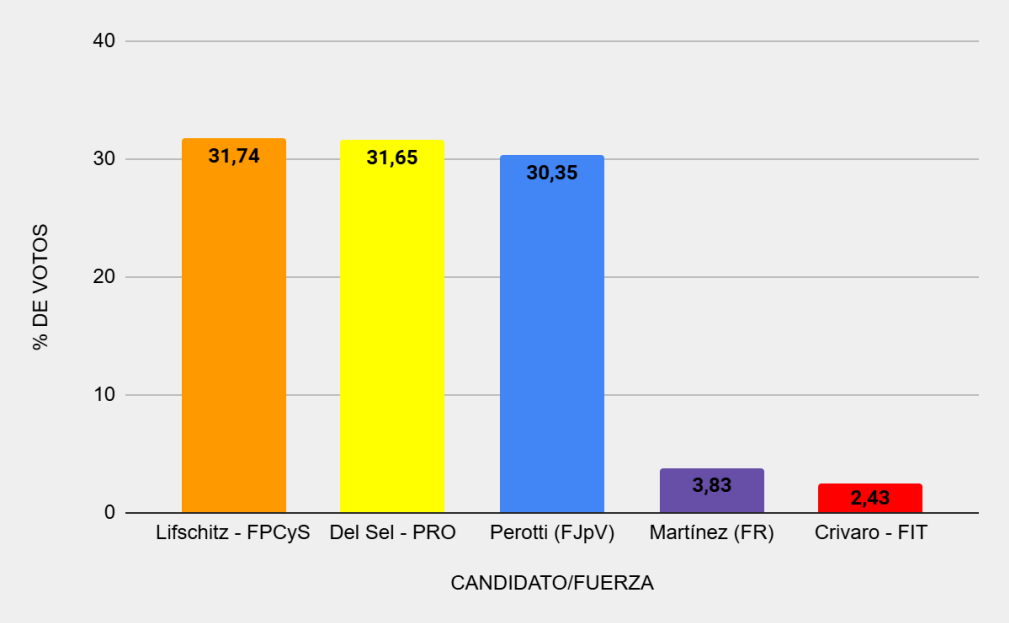


Fuente: elaboración propia en base al Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

En simultáneo al aumento del nivel de competitividad, las elecciones de este período van a estar caracterizadas por la consolidación de tres grandes fuerzas políticas que protagonizaron el juego partidario santafesino. Es posible advertir un cambio en la dinámica histórica bipartidista, que enfrentó al peronismo y al radicalismo, ya que las elecciones de 2011 y 2015 reflejan la consolidación de tres grandes fuerzas en la competencia partidaria: la coalición del Frente Progresista Cívico y Social; el peronismo y Propuesta Republicana (PRO-Cambiemos), que en 2011 emerge con fuerza a nivel provincial y obtiene el segundo lugar en 2015[4].

4. En este punto queremos señalar que las elecciones subsiguientes, del 2019, van a reiterar el esquema de competencia tripartito: PJ-Frente Juntos (Perotti) obtendría el 42,31%; FPCyS (Bonfatti) el 37.91 %; y Cambiemos (Corral) el 19.78 %. El proceso electoral del 2023 marcaría una ruptura con esa tendencia. Para un mayor detalle, véase Sartor Schiavoni y Tschieder (2024).

Gráfico 6: Elecciones gobernador en la Provincia de Santa Fe (2015)



Fuente: elaboración propia en base al Tribunal Electoral de Santa Fe[5].

A los fines de nuestro trabajo, pusimos en consideración el margen de victoria histórico y los resultados electorales desde 1983, pero particularmente aquellos que corresponden a las elecciones del año 2015 (gráfico 6): la diferencia entre el ganador de las elecciones y el segundo lugar fue del 0,09 %; mientras que la distancia entre la segunda fuerza y aquella que se ubicó en tercer lugar se acercó al 1,3%.

Recapitulando antes de concluir, la coyuntura bajo análisis se caracteriza por un alto grado de competitividad electoral, a partir de la estrecha diferencia entre los tres espacios que protagonizaron las elecciones de 2015 y se consolidaron como las fuerzas políticas más relevantes de la provincia. Este escenario de competitividad elevada llevó al oficialismo a una situación riesgosa al momento de disputar las próximas elecciones y a los partidos opositores a colocarse en un lugar expectante, con probabilidades reales de acceder a la gobernación a partir de su potencial electoral. En este contexto de paridad, Lifschitz asumió el gobierno en un escenario de alta fragmentación política y con una legitimidad electoral cuestionada por la oposición. Sin contar con una mayoría propia sólida en ninguna de las dos cámaras, se encontró obligado a

5. Referencias: FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social; PRO: Unión PRO Federal; FJV: Frente Justicialista para la Victoria; FR: Frente Renovador de la Esperanza; FIT: Frente de Izquierda y de los Trabajadores.

negociar con otros actores políticos para llevar adelante su agenda de gobierno, incluyendo la reforma constitucional.

Reflexiones finales

El análisis del fallido proceso de reforma constitucional en Santa Fe (2015-2019) permite extraer algunas conclusiones relevantes para el estudio de la política subnacional en Argentina. En primer lugar, el caso santafesino muestra que, a pesar de las ventajas estructurales que suelen tener los oficialismos provinciales, la reforma institucional no es un proceso automático ni lineal. La existencia de jugadores con poder de veto, tanto dentro como fuera del gobierno, puede bloquear las iniciativas reformistas y generar resultados no deseados.

En segundo lugar, el estudio de caso destaca la importancia de las variables institucionales y políticas para entender el éxito o fracaso de una reforma constitucional. El diseño institucional santafesino, con su exigencia de mayorías calificadas y la existencia de una mayoría automática en la Cámara de Diputados, condicionó el accionar del gobierno y lo obligó a negociar con la oposición. A su vez, la fragmentación partidaria, la falta de un liderazgo indiscutido dentro del oficialismo y la paridad electoral debilitaron la posición del gobernador Lifschitz y dificultaron la construcción de consensos en torno a la reforma. En este sentido, la reforma constitucional puede ser vista como un proceso de negociación entre múltiples actores, donde el gobierno no es el único protagonista.

Finalmente, el análisis del caso Santa Fe permite matizar algunas de las afirmaciones sobre el poder de los gobernadores. Si bien es cierto que los ejecutivos provinciales suelen tener ventajas importantes a la hora de impulsar reformas institucionales, su capacidad de acción está condicionada por el contexto político y las relaciones de fuerza con otros actores. En un escenario de alta fragmentación y paridad, como el que se vivió en Santa Fe durante el período 2015-2019, el gobernador debe construir consensos amplios para lograr sus objetivos, y está expuesto a sufrir derrotas si no logra articular una mayoría sólida en torno a sus propuestas.

Para concluir, este estudio se inscribe en una línea de investigación destinada a dilucidar las complejas dinámicas partidarias a nivel subnacional y los procesos de cambio institucional, invitando a reflexionar sobre la interacción entre referentes partidarios dentro de la coalición gobernante y representantes de la oposición. La perspectiva aquí ofrecida abre una ventana para analizar en profundidad las dinámicas subyacentes en la política santafesina, observando las maniobras tácticas y la movilización de recursos desplegadas para alcanzar objetivos específicos; intentando contribuir con futuras investigaciones que incorporen variables alternativas o aborden aspectos aún inexplorados.

Con la sanción de la Ley de Necesidad de la Reforma en diciembre de 2024 y la elección de Convencionales Constituyentes en 2025, se abre un nuevo escenario reformista en Santa Fe. Este proceso plantea la necesidad de repensar aspectos trascendentales como el equilibrio de poder entre el Poder Ejecutivo, la Legislatura y los actores partidarios, y las oportunidades para transformar la estructura política e institucional de la provincia, que no pueden soslayar la importancia de generar consensos en torno a las modificaciones que se incorporarán en la Carta Magna. Los aprendizajes obtenidos de procesos anteriores resultan fundamentales para anticipar y comprender las dinámicas que definirán el futuro político de la provincia.

Bibliografía

BUQUET, D. 2007. "Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16, no. 1 (enero–junio): 35–49.

CALVO, E. y MICOZZI, J. P. 2005. "The Governor's Backyard: A Seat Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races." *Journal of Politics* 67, no. 4 (octubre): 1050–1074.

CLERICI, P. 2018. "La influencia de la dicotomía oficialismo/oposición sobre la congruencia de las coaliciones electorales en Argentina." *POSTData* 23, no. 1 (enero–junio): 121–149.

GALLO, A. y PÉREZ ROUX, C. 2021. "La encrucijada de la UCR santafesina: entre dos coaliciones de gobierno." *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 10, no. 20 (enero–junio): 357–396.

GIBSON, E. y SUÁREZ CAO, J. 2010. "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition. Theory and an Empirical Application to Argentina." *Comparative Politics* 43, no. 1 (octubre): 21–39.

JONES, M. y MAINWARING, S. 2003. "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas." Kellogg Institute, Working Paper No. 340.

LEIRAS, M. 2007. *Todos los caballos del rey: La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina 1995–2003*. Prometeo.

LIENDO, N. 2014. "Análisis comparado de los factores institucionales que impiden la reelección de los Gobernadores argentinos." *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas* 14, no. 26 (enero–junio): 87–114.

LUCARDI, A. y ALMARAZ, M. G. 2017. "With a Little Help from the Opposition? Relaxing Term Limits in the Argentine Provinces, 1983–2017." *Journal of Politics in Latin America* 9, no. 3 (octubre): 49–90.

MALAMUD, A. y DE LUCA, M. 2005. "The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983–2003." Presentado en los Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR), Granada.

MURILLO, M. V., RUBIO, J. M. y MANGONNET, J. 2016. "Argentina: El protagonismo de los votantes y la alternancia electoral." *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 36, no. 1 (enero–junio): 3–26. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100001.

SARTOR SCHIAVONI, M. L. 2022. "Un laboratorio de segmentación estratégica: Análisis de las estrategias de entrada multinivel de la Unión Cívica Radical de Santa Fe en los procesos electorales 2015." Tesis de maestría, Universidad Nacional de San Martín. Repositorio Institucional UNSAM. http://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/2193.

SARTOR SCHIAVONI, M. L. y TSCHIEDER, E. 2024. "¿El regreso del bi-coalicionismo? Reconfiguración partidaria y alternancia: Una mirada al proceso electoral santafesino del 2023." En *Elecciones, partidos y sistemas de partidos en perspectiva comparada*, editado por J. B. Lucca, C. Pinillos, M. L. Sartor Schiavoni y E. Iglesias, 84–99. Rosario: UNR Editora.
SCHIUMERINI, L. y PAGE, M. 2012. "El efecto 'cancha inclinada': Ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas." *Documento de Políticas Públicas, Análisis* No. 115. CIPPEC.
TSEBELIS, G. 1995. "Decision Making in Political Decisions: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism." *British Journal of Political Science* 25 (enero–junio): 289–325.
TSEBELIS, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
TSCHIEDER, E. 2019. "El proceso inconcluso de reforma constitucional en la provincia de Santa Fe (2015–2019): Un análisis a partir de la teoría de los jugadores con poder de veto." Tesis de grado, Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario. https://rephip.unr.edu.ar/items/15fee8f8-1dd3-4c8c-90ff-148c120598d2.
TULA, M. I. 2001. "La reforma política en las provincias argentinas. Elementos para su debate." Paper presentado en el XXIII International Congress de la Latin American Science Association (LASA), Washington, DC.

Páginas web

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. Disponible en: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/203482/986161/ Consultado el: 01/03/2025.
DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/dine Consultado el: 08/03/2025.
TRIBUNAL ELECTORAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/tribunalelectoral/> Consultado el: 02/03/2025.

Artículos periodísticos

ARGENTO, A. (2018). "Las 14 claves de la reforma constitucional en Santa Fe que la oposición rechaza". Nota de opinión publicada en Infobae el 30 de abril de 2018. Disponible en: https://www.infobae.com/politica/2018/04/30/las-14-claves-de-la-reforma-constitucional-en-santa-fe-que-la-oposicion-rechaza/ Consultado el 07/03/2025.
BLANDO, O. (2018). "Convención reformadora: los límites y consensos". Nota de opinión publicada en diario El Litoral el 8 de abril de 2018. Disponible en: https://www.ellitoral.com/opinion/

convencion-reformadora-limites-consensos_0_RS0qzkeKJ0.html Consultado el 06/03/2025.
DE LOS SANTOS, G. (2018). "Santa Fe: la Legislatura provincial rechazó la reforma constitucional". Artículo publicado en el diario La Nación el 30 de agosto de 2018. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/politica/santa-fe-legislatura-provincial-rechazo-reforma-constitucional-nid2166998/ Consultado el 06/03/2025
FORNERO, P. (2018). "El arduo camino del consenso". Entrevista a Julián Galdeano publicada en Página 12 el 12 de enero de 2018. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/92058-el-arduo-camino-del-consenso Consultado el 06/03/2025.
MUTTI, G. (2018). "La provincia de Santa Fe es un cementerio de reformas inconclusas". Entrevista publicada en La Capital el 12 de abril de 2018. Disponible en: https://www.lacapital.com.ar/politica/la-provincia-santa-fe-es-un-cementerio-reformas-inconclusas-n1204204.html Consultado el 08/03/2025.
SANTA FE GOBIERNO. (2018). "Lifschitz presentó el proyecto de reforma constitucional". Noticia publicada en Santa Fe Gobierno el 26 de noviembre de 2018. Disponible en: https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/261182/ Consultado el 07/03/2025.
TIZZIANI, J.C. (2018). "No lo cuenten a Boscarol". Nota de opinión publicada en Página 12 el 16 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/110234-no-lo-cuenten-a-boscarol Consultado el 10/03/2025.

SISTEMA ELECTORAL Y DEMOCRACIA: APUNTES PARA PENSAR LA REFORMA POLÍTICA EN EL CONTEXTO ACTUAL

Julia Smola
IDH-UNGS
E-mail: jsmola@campus.ungs.edu.ar

Quisiera comenzar esta participación en el Simposio poniendo en valor una experiencia muy significativa de articulación entre Universidad y Sistema electoral.[1] Ocurrió en el año 2023 cuando todas las UUNN y Provinciales de Buenos Aires firmamos un convenio con el Juzgado Nº 1 de la Plata del Dr. Ramos Padilla, que tiene competencia en lo electoral, para dictar presencialmente la formación para autoridades de mesa para las elecciones PASO y generales de 2023. La preocupación del Juez y de la Secretaria electoral remitía a las dimensiones del distrito, su heterogeneidad y a la distancias que había que cubrir para la formación. Asimismo, reflejaba la convicción de que la formación de aquellos ciudadanos involucrados directamente con los comicios redundaría en beneficio del sistema electoral ya que se vería fortalecido a través del empoderamiento de las autoridades de mesa. El involucramiento de las Universidad venía a proveer a un sistema de formación ya robusto, la infraestructura de nuestras casas de estudio y los saberes expertos

1. https://www.gba.gob.ar/jag/noticias/elecciones_2023_comenzaron_las_capacitaciones_para_autoridades_de_mesa_dictadas_por

de quienes nos dedicamos a la enseñanza en el nivel superior. La amplia red de universidades de la Provincia de Buenos Aires, acercaba la formación presencial a los ciudadanos que tuviesen que ejercer la responsabilidad durante los comicios. La experiencia resultó muy satisfactoria, no sólo por la formación que se brindó sino porque pudimos ver cómo nuestras instituciones se fortalecieron en el trabajo conjunto y al mismo tiempo, cómo contribuyeron más activamente a la defensa de la democracia.

El propósito de esta aclaración tiene que ver con el tema de mi presentación: el estado actual de la democracia y las reformas electorales que pretenden introducirse. Nada de esto puede realizarse sin un sistema institucional público que esté a la altura de los desafíos. Para eso, es necesario reforzar todas las acciones de articulación de los actores públicos (universidades, poder judicial, gobiernos provinciales y/o nacionales), en pos de la robustez y la defensa del sistema electoral y democrático. Muy por el contrario, asistimos al ataque constante material y simbólico por parte del ejecutivo nacional a las instituciones públicas, y muy particularmente a las universidades y creo importante subrayar que es fundamental que las instituciones públicas nos aliemos, no en una defensa corporativa, sino en defensa de nuestra democracia. Las universidades necesitamos de los otros poderes del Estado para hacer frente a una época en donde su valor está siendo puesto en duda y en un momento en donde se movilizan las reglas de un sistema hiperpresidencialista y que ha demostrado ser menos republicanos de lo que pretendía en lo que respecta a la división de poderes. Digo esto porque en nuestro sistema actual, resulta más sencillo que el ejecutivo legisle a que lo haga el propio sistema legislativo: un DNU que modifica leyes fundamentales tendrá fuerza de ley salvo que sea rechazado por la mayoría de ambas cámaras, y, al mismo tiempo, una ley votada por la amplia mayoría de ambas cámara caerá ante el veto presidencial con el apoyo de un tercio de una de las cámaras.[2]

En ese sentido, queda claro que el desafío consiste en restituir la fuerza y el equilibrio de los poderes del Estado y articularlos a las fuerzas vivas de la sociedad para sostener la democracia, en su sentido formal y en su sentido sustantivo. Esos dos aspectos del republicanismo, que nombraré acá con el par dicotómico institución y acción, son también los dos aspectos de la democracia que quisiera recuperar en esta intervención. Estoy aquí haciendo una distinción entre la democracia como sistema de reglas formales, el sistema electoral como elemento fundamental de esas reglas, y la democracia como forma de vida, como forma sustantiva que defiende una serie de principios y de valores.

2. Esto quedó en evidencia con el tratamiento de la Ley de Presupuesto Universitario, que fue sancionada en septiembre de 2024 por una amplia mayoría de ambas cámaras. El ejecutivo vetó la Ley por el Decreto presidencial 879/2024 https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/315058/20241003 y reunión el apoyo de 85 diputados para sostener su decisión. Esto fue suficiente para dar por tierra con la ley. https://www.diputados.gov.ar/prensa/noticia/LA-CAMARA-DE-DIPUTADOS-RESPALDO-EL-VETO-DEL-PODER-EJECUTIVO-A-LA-LEY-FINANCIAMIENTO-UNIVERSITARIO/

Estoy trayendo acá un debate que no es nuevo sobre el sentido de la democracia (Para recuperar este debate ver Reano y Smola, 2014).

Hace 40 años, durante la *transición a la democracia* se desplegó un intenso debate intelectual y político en torno al sentido de la democracia, acerca de sus aspectos formales y sus aspectos programáticos, de sus reglas constitutivas -como decía Portantiero (1988)- y su carácter sustantivo. Se debatía entonces la democracia asimilada al Estado de Derecho y a la posibilidad de concurrencia libre a los comicios o como un sistema que no podía eludir sus responsabilidades con derechos fundamentales: a la participación política, a la libre expresión, pero también a la salud, la educación, el bienestar social (Alfonsín, sobre el final de la campaña electoral de 1983 decía: "con la democracia también se cura, se come, se educa"). Pero, como insiste Eduardo Rinesi (2007), pasada una década de *transición* a la democracia y tras un fuerte coqueteo con los aspectos más participativos y sustantivos, el sentido de la democracia pareció consolidarse sobre sus elementos más formales y liberal-representativos, cuando los dos líderes de los dos principales partidos políticos de nuestro país sellaron un acuerdo para reformar la constitución y consigo, el sistema electoral. En efecto, cuando ocurrió el "Pacto de Olivos", uno de sus protagonistas dijo que se cerraba el ciclo de la "transición a la democracia" y con él, la disputa por su nombre. Es evidente que la reforma constitucional de 1994 tuvo el objetivo explícito para el entonces presidente de obtener la reelección pero también se planificó con un énfasis muy particular en la preocupación por la preservación de los partidos políticos como actores del sistema. Por ejemplo, el texto constitucional (en su Art. 38) reconoce a los partidos políticos como "instituciones fundamentales de la democracia" y obliga al Estado nacional a financiar su funcionamiento.

La reforma de 2009 tuvo lugar unos años después de un estallido que hizo implosionar a los partidos políticos tradicionales (que, por cierto, fue menos la causa que el corolario de un proceso de fuerte desgaste y "astillamiento" -para usar un término de Sartori- de los partidos políticos). Es por eso que buscó fortalecer y democratizar la vida interna de estos "actores fundamentales del sistema" al instaurar las P.A.S.O, al aumentar los requerimientos formales para la creación de partidos políticos, y al establecer un piso mínimo para participar de las elecciones generales.

Cabe entonces volver a la pregunta por el contexto en el que se plantean las reformas actuales del sistema electoral. Las que intentaron infructuosamente aprobarse en la primera versión de la *Ley bases*, las que están aún agenda y discusión hoy, apurando el año no electoral para su definición.[3]

3. Reformas electorales en la Ley bases original que fueron extraídas de la ley que fue efectivamente promulgada. https://chequeado.com/el-explicador/ley-bases-los-puntos-clave-de-la-nueva-version-y-los-que-quedaron-afuera/ Por otro lado, las reformas que estaban siendo consideradas al momento de esta exposición era la de la incorporación para las elecciones nacionales de la Boleta Única Papel (sancionada el 1/10/24 por la Ley 27.781), la ley de financiamiento de partidos y la eliminación de las P.A.S.O (que finalmente fueron suspendidas por la Ley 27.783).

El contexto de la democracia actual es uno de gran desgaste y pérdida de legitimidad de la política y del Estado (podríamos decir de la política y de lo político), es un contexto de fracaso de las promesas de la democracia (aquellas sustantivas sin las que, aparentemente, tampoco pueden sostenerse demasiado los aspectos institucionales).[4] Es el del ascenso -en la Argentina pero también a nivel mundial- de las derechas alternativas (*alt wrights* o *trash wrights*). Excedería por mucho el tiempo que tenemos para conversar, una caracterización de esas derechas. Digamos solamente que en términos generales plantean -y hacen usufructo de- una fuerte desconfianza hacia el sistema político en general y de la democracia en particular. Ya recuerda Wendy Brown en su gran libro *En las ruinas del neoliberalismo. El ascenso de las políticas antidemocráticas en occidente*, las prácticas desdemocratizantes de estas derechas y sus fundamentos teóricos: "La administración, la ley y la tecnocracia, en lugar de la deliberación democrática, la protesta y el reparto del poder: muchas décadas de esta hostilidad multifacética contra la vida política han generado en poblaciones neoliberalizadas, en el mejor de los casos, una extendida desorientación respecto del valor de la democracia y, en el peor de los casos, oprobio respecto de ella." (Brown, 2020: 74)

Desafección u oprobio hacia la democracia, discurso anti-político y anti-estatal, van acompañados de acciones que atentan contra los acuerdos fundamentales del pacto democrático de 1983, del cual el sufragio como forma de dirimir la legitimidad de gobernar, era uno solo. El Estado de Derecho se erigió como garante de la alternancia política pero también de los DDHH, de la Memoria, la Verdad y la Justicia, de la participación política libre de violencia y de persecución, de la igualdad ante la ley.

En este escenario es donde debemos situar las reformas del sistema electoral y la preocupación que las anima. Es aquí donde cabe preguntarse si la preocupación está puesta en robustecer la democracia o en reducir sus dimensiones de acuerdo con el discurso político y social imperante.

En este sentido, parece apresurado derivar que las dudas que expresa frecuentemente la ciudadanía sobre la legitimidad, la transparencia y la eficacia de nuestro sistema electoral, se deban en efecto a una deficiencia del mismo. En su lugar, otra hipótesis podría formularse: Es más bien la pérdida de legitimidad de la política y su derrame sobre la democracia, la que invita a los cuestionamientos hacia el sistema electoral. Si esto fuese así, no tendríamos razones para creer que una modificación del Sistema Electoral pudiera redundar en una mayor legitimidad de la democracia. Por otro lado, existen problemas de nuestra democracia que son soslayados por el planteo de estas reformas. Algunas ya las mencionamos, su hiperpresidencialismo antirrepublicano, la profunda crisis de legitimidad del sistema, que tiene una de sus aristas en la debilidad de los partidos políticos en cuanto a su cohesión y a su dimensión programático-ideológica, problema que refuer-

4. Latinobarómetro, Informe Anual 2023 https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp

za la idea en el electorado de que “son todos iguales”. Allí hay muchos elementos en el sistema electoral que contribuyen con este desperfilamiento de los partidos en las elecciones. Ejemplos de ello son la ley de lemas, la proliferación de colectoras, de listas espejo que permitieron que una multiplicidad de actores compitiera sin definir su agenda política, como sostuvieron con tanto énfasis Marcelo Leiras y Ana María Mustapic entre otros. Esto lesiona el derecho ciudadano de elegir con conciencia y responsabilidad.

Un gran problema de nuestra democracia es la inequidad de género. En este sentido se han producido avances con la Ley de Cupo Femenino de 1991, y la ley de paridad de género en 2017, pero esta temática no integra la agenda que está en tratamiento e incluso, las reformas presentes en el texto original de la *Ley Bases* -que quedaron fuera de la versión aprobada- erosionan en gran medida la participación de mujeres. En efecto, el sistema uninominal mayoritario atenta contra la posibilidad de participación de las mujeres porque la paridad de género habilitaría que fueran relegadas al rol de suplentes retrocediendo en los avances logrados con la legislación actual.

Mirando el contexto de la democracia actual, podemos ver con alguna claridad lo que implican las reformas propuestas: 1) una reducción de la participación ciudadana en las elecciones y un desplazamiento de la centralidad de los partidos políticos (con el proyecto de eliminación de las P.A.S.O -que finalmente fueron suspendidas); 2) el desfinanciamiento público de los partidos y la vía libre al financiamiento de los privados con el proyecto de financiamiento político (esto último es unánimemente criticado por los especialistas porque otorga más influencia de la que ya tienen a los poderes fácticos sobre la oferta electoral); 3) menos diversidad, menor paridad de género, mayor personalismo, menor robustez de partidos políticos y mayor concentración en distritos electorales grandes con el proyecto de distritos uninominales y de reducción del número de legisladores; la Boleta Única Papel, el desafío que esto conlleva en la formación de la ciudadanía a la hora de votar, sobre la dificultad de combinarla con otras herramientas. Pero también alguna reflexión sobre su efecto en la vida política de los partidos en un momento en donde su vigencia como actores fundamentales del sistema democrático parece estar en crisis.

Este breve repaso no intenta en ningún aspecto simplificar un análisis que por supuesto debe ser más pormenorizado, sino puntualizar sobre aquello que la comprensión del estado actual de nuestra democracia puede decirnos sobre estas reformas y (un aspecto no menor) sobre su eventual implementación. Allí también el contexto es importante, porque las concepciones ideológicas sobre el rol del Estado en el resguardo de nuestras instituciones democráticas resulta fundamental a la hora de implementar los cambios y condiciona fuertemente el impacto que esto puede generar en los actores, sean estos los ciudadanos o los partidos. En efecto, y con esto volvemos al inicio de la exposición sabemos que cualquier reforma sobre el sistema electoral requiere tiempo

y mucha formación de los actores involucrados: votantes, autoridades de mesa y del sistema electoral en su conjunto, para que no fracase el acto de los comicios.

Tenemos mucho para preguntarnos sobre las formas que debe asumir la defensa de la democracia en estos contextos y qué reformas del sistema político necesitamos para fortalecerla para no asistir mansamente a la movilización de los recursos normativos vigentes en vistas a su soslayamiento y desgaste.

Bibliografía

Brown, Wendy (2020), *En las ruinas del neoliberalismo. El ascenso de las políticas antidemocráticas en occidente*, Buenos Aires: Tinta limón.

Portantiero, Juan Carlos (1988) *La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia en el Estado y la sociedad,* Buenos Aires: Nueva Visión.

Reano, Ariana y Smola, Julia (2014) *Palabras políticas: debates sobre la democracia en la Argentina de los años ochenta*, Buenos Aires: UNDAV-UNGS.

Rinesi, Eduardo y Vommaro, Gabriel (2007), "Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos", en *Los lentes de Victor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente* Rinesi, Nardacchione y Vommaro (editotes), Los Polvorines: UNGS.

PARTE III
GOBERNANZA ELECTORAL

LA JUSTICIA ELECTORAL COMO PILAR DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Alejo Ramos Padilla
Juez Federal con competencia electoral en la Provincia de Buenos Aires
E-mail: alejo.ramos-padilla@pjn.gov.ar

Introducción

La justicia electoral ocupa un lugar central en la estructura del Estado de derecho y en la preservación de la legitimidad democrática. No se limita únicamente a garantizar la legalidad del acto electoral, sino que también cumple una función esencial en la protección de derechos políticos, la resolución de conflictos, y la promoción de transparencia y confianza en los procesos electorales. Diferentes modelos y estructuras institucionales que se han desarrollado en el mundo ilustran sobre la importancia de una justicia electoral fuerte, imparcial e independiente.

La organización de las elecciones varía según los países y sus tradiciones constitucionales. En Argentina, en el orden nacional, esa organización difiere incluso de la que se ha establecido para las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La organización de las elecciones a nivel nacional está a cargo fundamentalmente de la Justicia Nacional Electoral, compuesta por la Cá-

mara Nacional Electoral y 24 jueces electorales que actúan en cada uno de los distritos del país. En ese marco, nuestra ley ha buscado que la mayor parte de la gestión de los procesos electorales y las decisiones relacionadas con derechos políticos sean tomadas por magistrados del Poder Judicial y no por representantes de los poderes políticos ni organismos, cuya designación o remoción, dependa directamente de estos.

Los jueces electorales ingresan por concurso público mediante el mecanismo de selección previsto en la Constitución Nacional y su estabilidad en el cargo les asegura una continuidad institucional que fortalece su independencia frente a coyunturas electorales y políticas que pueden derivarse de las decisiones que adopte frente a los poderes políticos. La autonomía garantiza que esas decisiones se adopten sin presiones externas, manteniendo los límites necesarios para que sean tomadas en un marco de independencia. Los jueces deben fundamentar sus resoluciones en criterios jurídicos y técnicos estrictos, privilegiando siempre la ley y los principios democráticos en todos sus fallos y actuaciones.

La independencia de los magistrados frente a los poderes políticos refuerza la confianza de la ciudadanía en las decisiones que se adoptan durante el proceso electoral. Sin embargo, ello no impide que existan otros modelos de gestión electoral en los que prevalece la participación del sector privado en la organización de las elecciones, como así tampoco que muchas de las tareas que históricamente estuvieron a cargo del Poder Judicial, en algunos casos se estén transfiriendo a organismos de gestión electoral. Tampoco significa que el Poder Judicial pueda realizar, por sí solo, todas las acciones que demanda un proceso electoral, para ello debe actuar en coordinación con otros poderes del Estado, en particular con la Jefatura de Gabinete o Ministerio del Interior y la Dirección Nacional Electoral que, entre otras funciones, debe proveer los recursos indispensables para que el proceso electoral pueda llevarse a cabo con normalidad y para que los partidos políticos puedan participar de la contienda en igualdad de condiciones.

De este modo, las funciones de la justicia nacional electoral argentina incluyen organizar, fiscalizar y juzgar las elecciones para asegurar la legitimidad y transparencia del proceso democrático. La organización abarca no sólo la planificación y administración de los comicios, sino también, como señalamos, la coordinación con otros órganos de gobierno. La fiscalización implica desde supervisar el cumplimiento de normas vinculadas con el financiamiento de campañas políticas, hasta garantizar determinados márgenes de igualdad o paridad, sea el acceso a los medios públicos, como en el modo interno en que se desarrollan los partidos políticos. El juzgamiento involucra no solo el hecho de resolver todos los conflictos relacionados con los sufragios, candidaturas y resultados, sino también de proteger los derechos políticos y, en particular, de garantizarlos para el adecuado funcionamiento del sistema representativo y democrático de gobierno.

Asimismo, debe llevar adelante acciones para asegurar la paridad de género, la participación en igualdad de condiciones, y actuar frente a la violencia política y la discriminación por motivos de género. Sus acciones y decisiones deben estar orientadas a fortalecer la confianza pública y la integridad de los procesos electorales, y en todos esos casos, debe actuar como un actor autónomo e imparcial.

En definitiva, la justicia electoral desempeña una función clave para la vida democrática, asegurando no solo el cumplimiento normativo, sino también la equidad, transparencia e imparcialidad en los comicios. Esto deviene esencial pues, si bien, como señala Guillermo O ´Donnell (1994, 1996), las elecciones libres no son el único componente de la democracia, sí constituyen un requisito ineludible para su existencia.

Algunos desafíos contemporáneos

En un contexto de profundas transformaciones sociales, políticas y tecnológicas, las democracias actuales enfrentan una serie de desafíos que ponen en tensión su estabilidad, legitimidad y funcionamiento.

La creciente desafección ciudadana, la circulación de información falsa (fake news y deep fakes), la simple desigualdad económica de los sujetos activos y pasivos de los procesos electorales, y la aparición de nuevos actores que influyen en las campañas electorales sobrepasando los límites de la jurisdicción y la soberanía de los Estados, son el reflejo de las complejidades y dificultades que enfrenta la administración de justicia electoral en la actualidad, y se constituyen en nuevos desafíos que requieren la formulación de respuestas innovadoras.

1. Crisis de confianza y desafección democrática

Uno de los fenómenos más visibles en la actualidad es la pérdida de confianza en las instituciones democráticas. Diversos estudios y encuestas en la región muestran que la ciudadanía, si bien sigue valorando la democracia como sistema político, manifiesta cada vez mayor descreimiento en su funcionamiento y en las instituciones que la constituyen, como el Poder Ejecutivo, el Legislativo y, en particular, el Poder Judicial, que se encarga -como se ha mencionado- de dotar de legitimidad al proceso electoral y a las autoridades que habrán de ejercer los otros dos poderes del Estado.

En la mayoría de los países de Latinoamérica, los indicadores de confianza institucional reflejan un escenario donde la calidad de la democracia se ve amenazada por la desilusión y el desencanto. La percepción de que las políticas públicas no resuelven las demandas sociales, sumada a procesos económicos fallidos, pobreza sostenida, desigualdad, falta de oportunidades y constan-

tes crisis económicas, generaron un escenario propicio para que parte importante del electorado considere opciones electorales con sesgos autoritarios como soluciones inmediatas a sus dificultades cotidianas, que se fundan en las deudas de la democracia por mal desempeño o falta de respuestas.

Este fenómeno, de origen multicausal y que trasciende los enfoques tradicionales (Przeworski, 2022; y Da Empoli, 2024), se expresa en la aceptación social de liderazgos que, si bien no cuestionan formalmente la democracia, promueven discursos y prácticas que erosionan sus principios fundamentales, como la separación de poderes y el respeto por los derechos humanos. En contextos donde las diferencias ideológicas se extreman y proliferan discursos que deslegitiman las instituciones y las herramientas simbólicas del Estado de derecho y la democracia, puede aumentar la resistencia a aceptar resultados adversos o a cuestionarlos sin fundamentos sólidos, lo que lleva a una pérdida de confianza en los resultados electorales. Estos conflictos postelectorales, si no se gestionan con transparencia y eficacia, pueden escalar y amenazar la paz social y la estabilidad institucional.

La existencia de órganos electorales que actúen con autoridad, eficiencia y, sobre todo, transparencia, en condiciones de plena autonomía, es fundamental para prevenir que estas disputas se traduzcan en crisis o rupturas del orden democrático. Estos órganos desempeñan un rol central en la consolidación del sistema representativo y en la protección de la alternancia partidaria. Su capacidad de actuar con imparcialidad brinda confianza a la población y fortalece la institucionalidad democrática en momentos de alta tensión o polarización combinado con un fuerte componente de descrédito en las instituciones o desencanto con las mismas.

2. Desinformación e impacto de las tecnologías digitales en los procesos electorales

El avance de las tecnologías digitales ha marcado un cambio radical en la comunicación y circulación de información. Sin embargo, también ha acelerado la propagación de noticias falsas, campañas de desinformación y manipulación de contenidos, afectando particularmente la percepción social sobre la legitimidad de los procesos electorales.

Las redes sociales se han convertido en un espacio donde la circulación de noticias falsas combinadas con la dinámica de los algoritmos, distorsionan la información pudiendo influir en la opinión pública en tiempo real, deteriorando la calidad de las decisiones electorales. A esto se suma la circulación de imágenes y videos manipulados, que afectan la credibilidad de los candidatos y las instituciones.

La velocidad con la que estas informaciones se difunden, la cantidad de datos que circulan y la dificultad para verificar la veracidad de los contenidos, representan un desafío mayúsculo para

los jueces y órganos electorales. La asimetría de herramientas y la carencia de marcos legales específicos útiles para limitar la difusión de contenidos falsos, transforman a la justicia electoral, a los partidos políticos y a los Estados en general, en actores con escasa o nula capacidad de acción para reaccionar y regular estos fenómenos, para lo que se requiere de, al menos, una respuesta regional coordinada y tecnológicamente superior.

3. Financiamiento electoral, desigualdad e influencia del dinero ilícito

El financiamiento de campañas, si no es regulado adecuadamente, se puede convertir en una de las principales fuentes de vulnerabilidad del sistema democrático. La desigualdad en la disponibilidad de recursos, a la que se le suma la circulación de dinero ilícito proveniente del narcotráfico, crimen organizado o corrupción, puede influir en los resultados electorales y debilitar la legitimidad del proceso y los actores políticos. El uso de criptomonedas y criptoactivos en las campañas aún está en su fase inicial en algunos países, pero su potencial uso para esquivar los controles tradicionales de financiamiento, plantea un peligro mayor.

Nuevamente la falta de regulación, sumada a las capacidades limitadas de las instituciones para rastrear estos movimientos, constituye otra de las serias dificultades que deben enfrentarse para fortalecer el sistema democrático, de manera que la contienda política sea una confrontación de ideas y proyectos, y no de recursos económicos.

La desigualdad en el acceso a recursos (de origen lícito o ilícito) hace que algunos actores económicos puedan influir de manera desproporcionada en las campañas y limita la participación de actores con menor capacidad financiera, lo que, desde luego, restringe la competencia en igualdad de condiciones. La ausencia de mecanismos que posibiliten un debate público serio y adecuado en torno a este tema y la falta de controles efectivos, especialmente en contextos con capacidades regulatorias y de fiscalización cada vez más limitadas, no solo facilita que el dinero ilícito se infiltre en los procesos políticos, sino que impacta profundamente en la competencia democrática.

Cabe destacar que en Argentina se han llevado a cabo importantes avances para garantizar que la contienda electoral suceda en un marco mínimo de igualdad, como lo es el financiamiento público de los partidos políticos, la regulación de la publicidad electoral, los debates presidenciales, la fiscalización y trazabilidad de los aportes; pero se deben redoblar los esfuerzos y abordar también la fiscalización de campañas en plataformas digitales, no solo sobre sus costos, sino sobre el modo en que se desarrollan, y la sanción a quienes infringen las normas básicas de una contienda política. En este sentido, la cooperación internacional y el intercambio de experiencias exitosas y buenas prácticas, son recursos imprescindibles para fortalecer las capacidades y reducir la vulnerabilidad del sistema representativo democrático.

4. Desigualdad y violencia política por motivos de género

Otro de los desafíos estructurales y persistentes en las democracias contemporáneas, especialmente en América Latina, es la desigualdad y la violencia política por razones de género, en particular, aquella dirigida hacia las mujeres líderes y candidatas. La participación de las mujeres en cargos públicos sigue siendo significativamente menor que la de los varones, pese a las leyes de cupo y paridad y a las diversas acciones afirmativas en este campo.

Por otro lado, la realidad revela que son las mujeres las principales destinatarias de hechos de violencia simbólica, verbal y física en el ámbito político, generando un espacio hostil que las desalienta y, en algunos casos, las lleva a abandonar o a no postularse en cargos electorales. Este fenómeno tiene raíces profundas y arraigadas en las tradiciones sociales y culturales, pero también se ve reforzado por la circulación de contenidos misóginos y sexistas en redes sociales, campañas de desprestigio y ataques morales dirigidos específicamente contra mujeres candidatas y funcionarias públicas. Las redes digitales, si bien facilitan la participación y la comunicación, también se han convertido en espacios donde han proliferado discursos de odio y ataques que buscan limitar la participación de las mujeres.

El sistema electoral y judicial, no solo debe garantizar la igualdad de oportunidades, sino también promover acciones concretas para prevenir y sancionar la violencia de género en los ámbitos en los que desenvuelve las disputas electorales, para proteger especialmente a las candidatas y funcionarias con el objetivo de que puedan ejercer plenamente sus derechos políticos sin temor a ataques personales, sexistas o de carácter violento.

Conclusiones

Los desafíos señalados —desencanto, polarización, desinformación, financiación ilícita y violencia política por motivos de género— constituyen obstáculos que, en su conjunto, aún no han sido plenamente abordados por el sistema electoral y de justicia. Estos conforman un entramado complejo, que requiere una respuesta coordinada, integral y fundamentada en principios democráticos, basados en la igualdad, los derechos humanos y el respeto mutuo.

Para ello, resulta imprescindible que las instituciones democráticas y en particular, los órganos judiciales y electorales puedan, en interacción con el ámbito académico, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, generar sinergias capaces de promover acciones que impulsen el fortalecimiento institucional y la construcción de una ciudadanía activa y comprometida.

La articulación con las universidades y centros de investigación para el desarrollo de conocimientos actualizados que contribuyan a afrontar estos desafíos desde una perspectiva soberana, independiente y situada en las problemáticas específicas de nuestra sociedad, constituye un pro-

ceso interdisciplinario necesario frente a los desafíos, complejidades y dificultades que enfrenta la administración de justicia electoral en el contexto democrático actual.

Es fundamental, también, promover la alfabetización digital y la educación cívica, para que la ciudadanía distinga la información veraz de la falsa, reduciendo el impacto de la desinformación en las decisiones electorales.

En síntesis, frente a los desafíos del escenario presente, la justicia electoral, junto con otros actores institucionales, académicos y sociales, tiene la responsabilidad de promover cambios que permitan consolidar sistemas más dinámicos, inclusivos y transparentes, capaces de afrontar las demandas del siglo XXI. Para ello, la educación cívica juega un papel estratégico. La sensibilización respecto a los riesgos actuales es central para formar electores que puedan participar de manera informada en los procesos políticos, ejerciendo plenamente sus derechos políticos y electorales.

Por último, las democracias deben adaptarse a las nuevas realidades tecnológicas y sociales, modernizando sus sistemas electorales mediante la incorporación de tecnologías digitales, la regulación de plataformas y la creación de mecanismos de participación digital, de modo que el proceso electoral sea más inclusivo, transparente y eficiente.

Bibliografía

Corporación Latinobarómetro, *La recesión democrática de América Latina* (Informe 2023), 1-49.

Da Empoli, Giuliano, *Los ingenieros del caos* (Editorial Oberón, 2024).

Gonçalves Figueiredo, Hernán, *"Fraude electoral: el fantasma que agitan desde las redes sociales del entorno de Milei"*, Perfil, 04-11-2023 (consultado 09 de octubre de 2024).

Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Estado Global de la Democracia 2024: fortalecer la legitimidad de las elecciones en tiempos de incertidumbre radical* (IDEA Internacional, 2024).

Lupu, Noam, Rodríguez, Mariana, Wilson, Carole J., and Zechmeister Elizabeth J. (Eds.) *Pulse of Democracy* (Nashville, TN: LAPOP, 2023).

Nohlen, Dieter, *"Justicia Electoral y democracia en América Latina"*, Nohlen, D. (autor), Reynoso Núñez, J. (edición e introducción). Ciencia política y justicia electoral. Quince ensayos y una entrevista (UNAM, 2015ª), 201-214.

Nohlen, Dieter, *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación* (Editorial Tecnos, 2015b).

Nohlen, Dieter, *"Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral"* Desafíos, Bogotá (Colombia, semestre I de 2016, 28-I), 429-453.

O´Donnell, Guillermo, *Democracia Delegativa* (Journal of Democracy, 5/1, 1994), 55-69.

O´Donnell, Guillermo, *Otra Institucionalización* (Política y Gobierno, 3/2, 1996), 219-244.

Przeworski, Adam, *La crisis de la democracia* (Siglo XXI, 2022).

Universidad de San Andrés, *Encuesta de satisfacción política y opinión pública* (UDESA, 2024).

LA POLÍTICA DEL CALENDARIO ELECTORAL: ANÁLISIS EN RELACIÓN CON LAS PASO

Aníbal Torres
UNR-UNSAM
E-mail: anibalgtorres@gmail.com

Franco Della Vella
UNMDP
E-mail: dellavellafranco@hotmail.com

"Todos los comicios,
incluidos aquellos en los que no hay elección,
ponen nerviosos a los gobernantes"
(Adam Przeworski, 2019: 25)

Introducción

El pasado 6 de febrero, la Cámara de Diputados de la Nación le dio media sanción al proyecto de Ley de "Reforma para el fortalecimiento electoral", en lo que concierne a la suspensión de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) para las elecciones legislativas del año 2025. Posteriormente, con la definición de los representantes de las provincias en el

Senado en la sesión extraordinaria del 20 de febrero, el mecanismo de selección de candidaturas quedó suspendido para el año en curso. Sí, a contramano de lo que gran parte de la academia y la consultoría política aconseja, asistimos a una reforma electoral en un año electoral.

Esta ponencia se compone de cuatro secciones. Primeramente nos detendremos en las PASO nacionales: el análisis contempla su implementación y los argumentos que surgieron en su contra como así también, a nivel teórico, "la política de la reforma política" y luego la configuración del panorama político-electoral tras su suspensión. Posteriormente, en la segunda sección nos concentraremos en el calendario electoral y las EPAOS bonaerenses. Seguidamente, haremos foco en la provincia de Santa Fe, distrito que aún las mantiene vigentes desde el año 2004. Finalmente, haremos unas consideraciones a modo de conclusión.

A nivel metodológico, el presente trabajo combina elementos cualitativos y cuantitativos; utiliza como técnica la revisión bibliográfica de literatura politológica y sociológica especializada, y consulta fuentes primarias como datos provistos por la Cámara Nacional Electoral, la Dirección Nacional Electoral, la Junta Electoral bonaerense, el Tribunal Electoral santafesino y noticias de diarios argentinos en su versión online.

"La" reforma de la democracia argentina contemporánea: ¿auge y desencanto?

A nivel nacional, el régimen de las PASO fue adoptado en 2009 y se implementó desde el proceso electoral de 2011 en adelante. En la Ley 26.571[1] denominada "de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral", no sólo se plasmó dicho régimen de primarias. Éste formó parte de un paquete de reformas más amplio, que incluyó modificaciones en el régimen de financiamiento y reconocimiento de las agrupaciones políticas, candidaturas testimoniales y espacios de difusión en medios de comunicación, además de un conjunto de nuevas atribuciones para los órganos de gobernanza electoral, en particular la Cámara Nacional Electoral y la Dirección Nacional Electoral. También se dispuso la "modernización" del Código Electoral Nacional. Si además de la vastedad de las disposiciones sancionadas en materia de Derecho Electoral, tomamos en cuenta la variedad de argumentos y la extensión de las intervenciones en los debates sobre dicha Ley, que quedaron registrados en los Diarios de Sesiones del Congreso Nacional[2], nos atrevemos a afirmar que se trató de "la" reforma política más relevante de la democracia recuperada en 1983, a excepción, desde luego, de la reforma constitucional de 1994, tras el denominado "Pacto de Olivos".

Ciertamente, con el transcurso del tiempo, desde parte de la dirigencia política, algunos me-

1. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161453/texact.htm
2. https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dtaqui/diario-de-sesiones.html

dios de comunicación e incluso expertos de la ciencia política o el derecho electoral, empezaron a pedir su eliminación, esgrimiendo diferentes argumentos.

En el *nivel de la gobernanza electoral* (Mozaffar y Schedler, 2002; Escolar, 2010), se han planteado básicamente dos objeciones: por un lado, "el costo" elevado de las PASO (el costo electoral es un tema "sensible" para cierta prensa desde fines de los 90') y, por otro lado, el escaso compromiso de la ciudadanía en cuanto a participar de las mismas. En el *nivel del sistemas de partidos y el comportamiento electoral*, la objeción básicamente es la tergiversación del objetivo mismo de las PASO, convirtiéndose en una encuesta al electorado en vez de un mecanismo abrazado por las agrupaciones políticas para seleccionar sus candidatos y candidatas. Más aún, por tomar un ejemplo de una dura crítica sobre dicho sistema, se las acusa de haber institucionalizado "...una democracia de alta intensidad electoral que confunde lo que es propio de una elección nacional con voto obligatorio con lo que es propio de una elección con participación voluntaria de la ciudadanía en el ámbito de los partidos (...) Lo cierto es que, con esta ley y su práctica posterior, cambió la fisonomía electoral del país" (Natalio Botana, 2024: 197-198).

El Gobierno libertario asumido en diciembre de 2023 con una endeble presencia en el tablero político tanto nacional como subnacional (es minoría en el Congreso y no cuenta con ninguna Gobernación y prácticamente carece de Intendencias) ha venido mostrando una especial preocupación por algunos elementos del sistema electoral argentino. Así, tejiendo acuerdos con sectores de la oposición, logró la aprobación de la Boleta Única en Papel (BUP), mediante la sanción de la Ley 27.781[3], y remitió a la Cámara de Diputados las iniciativas sobre eliminación de las PASO (contenida en el referido proyecto de "Reforma para el fortalecimiento electoral", Mensaje 64/2024) y las modificaciones al régimen de partidos políticos (Mensaje 63/2024).

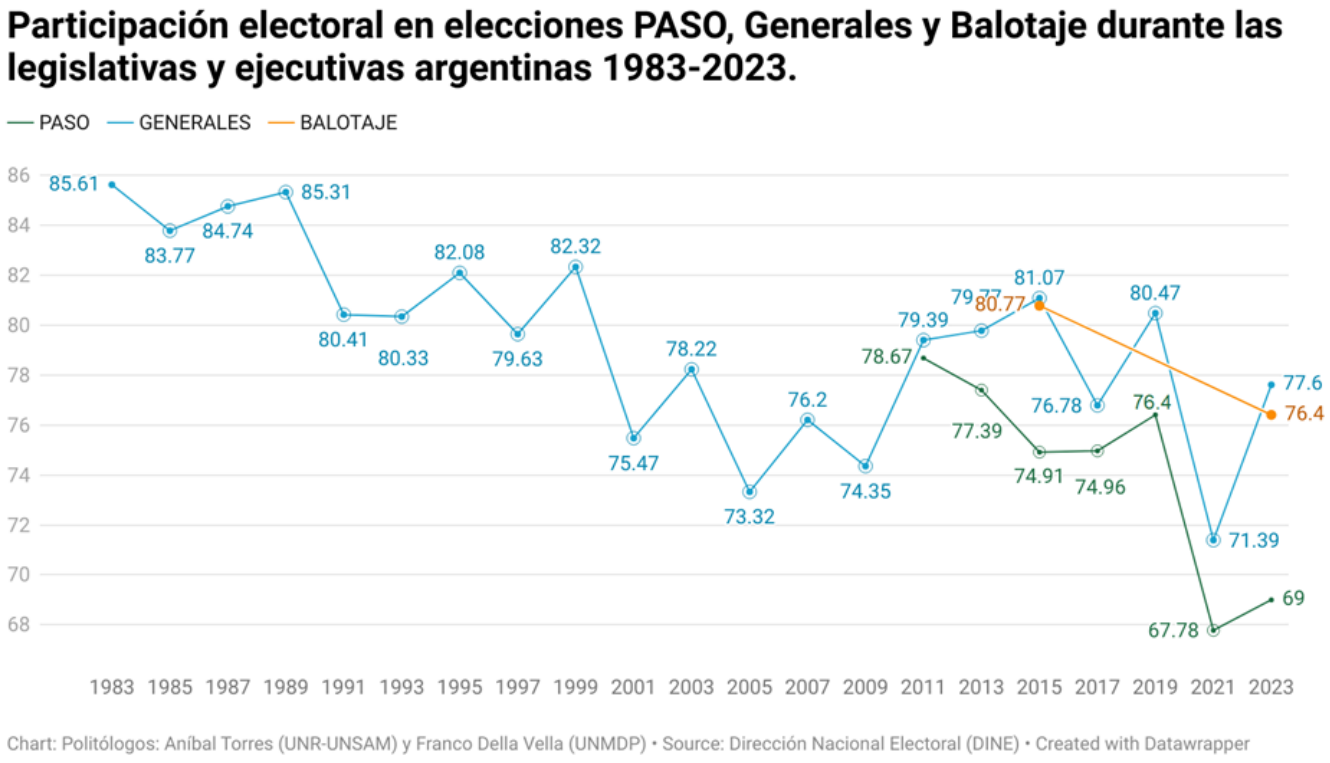
Ahora bien, nuestro interés está más orientado en hacer foco en la participación política y en los juegos anidados (George Tsebelis, 1990) de las élites más que en los "costos" de la política, puesto que partimos del supuesto de que el régimen democrático, claro está, insume recursos públicos. Pero hay que discernir entre la necesaria rendición de cuentas (O'Donnell, 1998; Abal Medina, Cheli y D'Alessandro, 2007; Przeworski, 2019) y las miradas sesgadas que conciben a la democracia, peyorativamente, como una "carga", un "estorbo", para la sociedad.

Como mencionamos anteriormente, en el nivel de la gobernanza electoral, una de las principales críticas dirigidas hacia las PASO tiene que ver con la falta de compromiso en la asistencia ciudadana a las urnas; ya sea por el supuesto "estrés electoral" que genera concurrir en numerosas ocasiones, considerando las suma de las elecciones nacionales, provinciales y/o municipales (fenómeno acentuado por el federalismo electoral argentino) o por el desinterés en comicios don-

3. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=405395

de existe una percepción de que “no se decide nada importante”, más allá de disputas partidarias ajenas a los problemas cotidianos de la sociedad. Una dirigencia que pareciera prestarle más atención a “su” agenda que a “encontrarle el agujero al mate” (dicho con una expresión coloquial pero muy ilustrativa) para resolver los problemas acuciantes de la macro y micro economía, genera desafección ciudadana respecto a los deberes cívicos, puesto que, no hay que olvidarlo, en Argentina se dispuso la obligatoriedad del sufragio con la reforma electoral sáenzpeñista (1912). En tal sentido, el siguiente Gráfico pretende ilustrar la participación electoral en las elecciones ejecutivas y legislativas que se han celebrado desde la recuperación democrática en 1983 hasta el año 2023 (contemplando PASO, Generales y Balotajes).

Gráfico Nº1



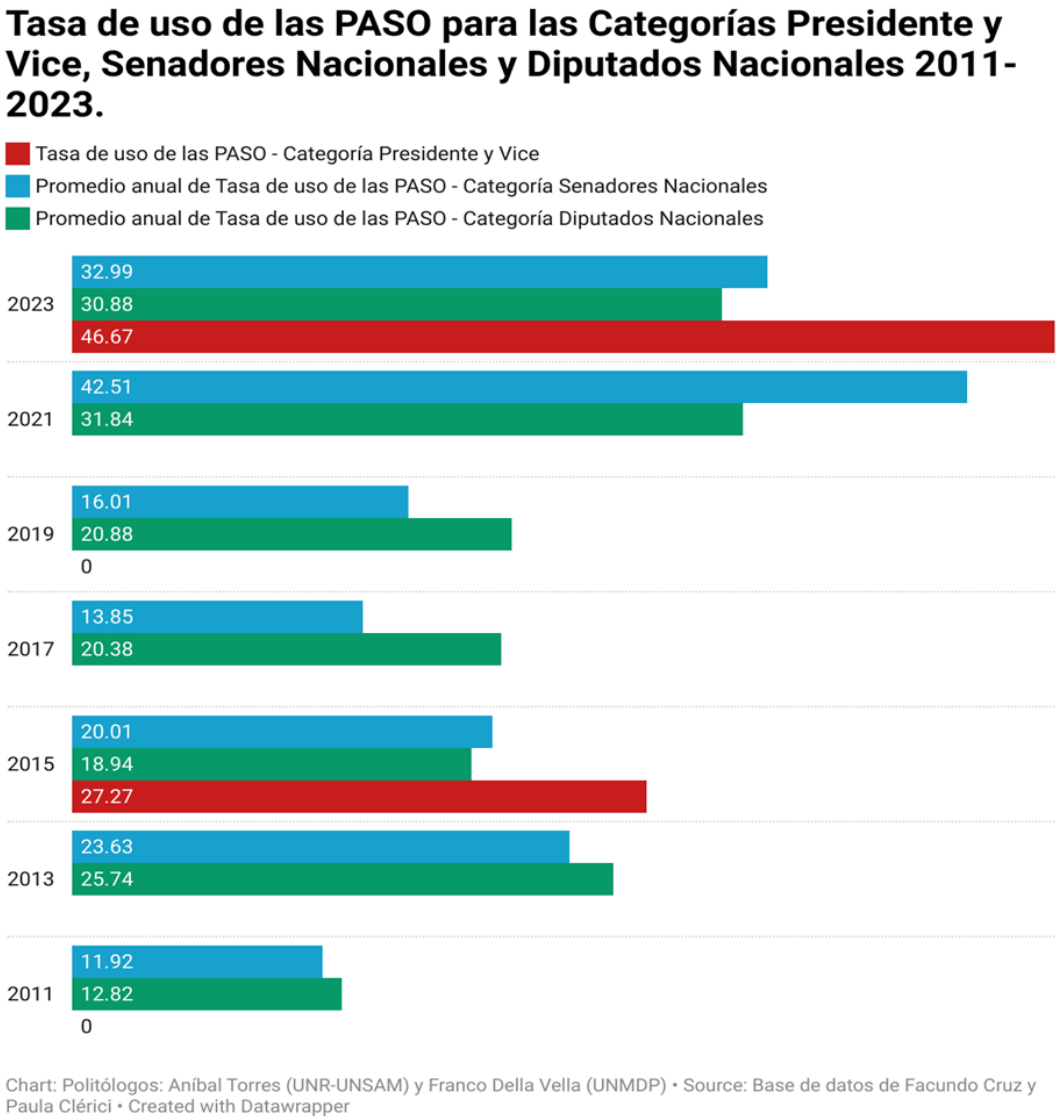
Aunque con altos niveles de participación en comparación con otros países que contemplan el voto obligatorio en la región[4], una mirada atenta indica, en términos generales, la lenta pero sostenida caída en los niveles de participación ciudadana a lo largo del periodo. Al mismo tiempo, podemos observar un leve descenso en la asistencia a las urnas para las elecciones PASO luego de su estreno en 2011, mientras que para las Generales aumentó la participación en el periodo 2011-2015. Salvo esa pequeña bifurcación, en términos porcentuales, las primarias han acompañado la tendencia de disminución de la participación electoral, aunque con valores un poco más acentuados respecto de las Generales. En síntesis, la caída en el porcentaje de asistencia a las urnas se aprecia, en mayor medida, en las PASO. Como contracara, cuando aumenta la participación electoral, la asistencia a las PASO también lo hace pero en menor medida. Un pequeño indicio de cierto hastío, ante una política que acaso ya no "enamora", como en los albores de la primavera democrática de los 80'.

Como enseñara Seymour Lipset (1967), en el análisis politológico también es preciso detenerse en el estudio de la "oferta" política; así pues, en nuestro caso, un vistazo sobre la misma indica una tendencia contraria respecto de la participación electoral ciudadana. Desde su sanción en 2009 e implementación en 2011, los partidos políticos decidieron cada vez más sus candidaturas a través de las PASO. El "mantra" harto repetido resultó ser una falacia *ad populum*.

Para ilustrar esta situación, con la base de datos que elaboraron de forma colaborativa Facundo Cruz y Paula Clerici (2023), denominada "Tasa de uso de las PASO", creamos el Gráfico Nº2. El mismo permite distinguir la cantidad de partidos/coaliciones (su promedio agregado) que presentaron dos listas o más por sobre el total de competidores habilitados por la Justicia Nacional Electoral para las categorías de Presidente y Vice, Senadores y Diputados Nacionales (2011-2023). Calcula, entonces, cuánto se recurre a la herramienta para definir candidaturas. El panorama entre elecciones ejecutivas y legislativas, tanto para Diputados como para Senadores, presenta altibajos pero con una constante: la herramienta de selección de candidaturas se utiliza de forma cada vez más frecuente. En las últimas elecciones (2023), el 32,99% de los partidos/coaliciones presentaron dos o más candidatos para la categoría de Senadores Nacionales, el 30,88% para Diputados Nacionales y el 46,67% para Presidente y Vice.

4. https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout-database/compulsory-voting

Gráfico N° 2



"La política de la reforma política". Algunas consideraciones teóricas

Si bien para muchos y muchas lo que sigue posiblemente no sea novedad, entendemos que no está demás recordar que, como señalan diversos especialistas en materia electoral (Gary Cox, 1997; Arend Lijphart, 2003; Dieter Nohlen, 1999), los sistemas electorales se caracterizan por su complejidad e interactividad. Estos pueden presentar diferentes características y dar origen a variopintas formas institucionales a partir de la combinación de las "subestructuras" que com-

ponen la "estructura" de los sistemas electorales. Entre las más importantes se encuentran (1) la magnitud del distrito (tamaño y distribución), (2) la fórmula electoral (como se convierten los votos en bancas), (3) la configuración del voto (las características del instrumento de votación), (4) la forma de nominación de las candidaturas (como se eligen a los candidatos y candidatas). Otros elementos no menos importantes son (5) los umbrales electorales (legales o efectivos) y (6) el calendario o ciclo electoral (concurrencia, simultaneidad y/o desdoblamiento).

Pero así como estos son los elementos básicos que conforman los sistemas electorales, no se puede ignorar la carencia de inocencia o ingenuidad en lo que a refiere al diseño estratégico e implementación de los mismos. ¿A qué nos referimos con esto? Ni más ni menos que al carácter auto-interesado de las elites partidarias a la hora de decidir impulsar una reforma política y de las negociaciones para que pase los filtros institucionales establecidos. Allí, parafraseando a lo señalado para las modificaciones constitucionales (Cf. Gabriel Negretto, 2015), en lo general opera la *lógica cooperativa* (más propia de la economía), pero en lo particular, por así decirlo, en "la letra chica", acciona la l*ógica distributiva* (más propia de la política). Dicho con un ejemplo: las elites partidarias pueden estar de acuerdo en que, ante una situación crítica o indeseada (por caso, una crisis fiscal), es necesario hacer un cambio (lógica cooperativa). Ahora bien, el sentido u orientación que finalmente se imprima a esa modificación muy probablemente sea motivo de disputa (lógica distributiva). Por esto se suele hablar de "la política de la reforma política", más allá de los argumentos públicos que esgrimen los miembros de la coalición reformadora. Dicho con una expresión popular, es el momento eminente de "la rosca", donde los operadores políticos tienen un papel destacado (Cf. Mariana Gené, 2019).

Así, como podemos ver, las reformas electorales, que son siempre reformas políticas, por su endogeneidad intrínseca (Cf. Marcelo Escolar, 2010), constituyen un área de extrema sensibilidad institucional (Cf. Alejandro Tullio, 2004) en una democracia de partidos como la nuestra (marco en el cual opera el delicado vínculo entre representantes y representados). Porque las reglas de juego que regulan y permiten el acceso a los resortes del poder político y eventualmente el mantenimiento en el mismo, poseen efectos redistributivos, con ganadores y perdedores en la arena electoral, afectando directa e indirectamente el número de jugadores en la compulsa política democrática. Así, "importa qué está en juego en una elección: *qué* es lo que uno va a perder, no sólo *si* uno va a perder" (Adam Przeworski, 2019: 26).

Al mismo tiempo, los sistemas electorales tienen efectos mecánicos para la distribución de votos en poder político, pero también efectos psicológicos sobre los votantes y las élites partidarias (Cf. Giovanni Sartori, 2005; Cf. Maurice Duverger, 1951). Importancia mayúscula si a ello le añadimos que de las elecciones depende la legitimidad de origen de los *policy makers* (tomadores

de decisiones). Al igual que el movimiento táctico de un jugador de fútbol que arrastra marcas, su influencia es decisiva, aunque no todos la perciben a simple vista.

Ahora bien, ¿qué ocurre con las reglas que tienen que ver específicamente con la definición de candidaturas? Como sugieren Miguel de Luca, Mark Jones y María Inés Tula (2008), la forma de nominación de las candidaturas, en tanto subestructura de los sistemas electorales, se presenta relevante porque define y caracteriza a los partidos políticos, reflejando su estructura interna, revelando los centros neurálgicos de poder e influyendo en el desempeño y las características de los postulantes. Por lo dicho hasta aquí, el intento de eliminar las PASO en un año electoral puede suscitar sospechas sobre su intencionalidad, más aún al impulsarla un espacio político nuevo (La Libertad Avanza) que si bien devino en oficialismo, no participó de los acuerdos políticos que definieron las reglas electorales vigentes, tanto de la competencia como de la gobernanza electoral.

En efecto, un recorrido apretado por la historia de las primarias sugiere que han servido, en su mayoría, para ordenar la oferta política opositora y dirimir las diferencias partidarias "sin sacar los pies del plato", como suele decirse coloquialmente. O sea, una cuestión de incentivos (Cf. Douglas North, 1992). La paradoja es que no sucedió lo mismo para el oficialismo que las motorizó.

En este sentido, además de buscar reducir la fragmentación del sistema de partidos y ampliar la participación en el proceso de selección de candidaturas, las PASO también fueron pensadas como un dique de contención para el polo peronista luego de que Martín Sabbatella (Nuevo Encuentro) compitiera por fuera del espacio oficialista en la siempre compleja y estratégica provincia de Buenos Aires, y contribuido a la derrota del Gobierno Nacional (cuyo candidato en territorio bonaerense era el ex presidente Néstor Kirchner) en 2009, en manos de la lista de Diputados Nacionales encabezada por el empresario Francisco De Narváez (Unión-PRO). En 2013 tampoco impidieron la ruptura con Sergio Massa, quien fundó su partido, el Frente Renovador, llevando detrás suyo a numerosos dirigentes del espacio conocido como peronismo federal. Posteriormente, en 2015, el marco institucional de las PASO facilitó la construcción estratégica y el triunfo presidencial de la coalición Cambiemos (PRO-UCR-Coalición Cívica-ARI), a la par de una interna destructiva y para el olvido del peronismo bonaerense (con las fórmulas encabezadas por Aníbal Fernández versus Julián Domínguez). En la actualidad, el Gobierno de Javier Milei (LLA) parece haber encontrado en el "costo" económico de las PASO el argumento más sólido para impulsar su eliminación ("motosierra" en mano), corriendo del eje argumental la potencialidad política que le da el hecho de tener "la lapicera" (es decir, el poder de decisión) en un marco de fragmentación partidaria, crisis de representación o de "lo representable" y de disputa del electorado con los otrora "apóstoles" de las PASO, o sea, la coalición Juntos por el Cambio. Acaso un mecanismo de selección de candidaturas democrático y participativo como el de las PASO nade, como el salmón,

a contracorriente de un Presidente que comprende muy bien la importancia del control de la lapicera en la disputa de poder[5] que mantiene con el ex Presidente, Mauricio Macri.

¿Cómo quedaría el panorama electoral sin las PASO?

Como mencionamos desde el comienzo de este trabajo, el Gobierno del Presidente Milei buscaba directamente la eliminación de las PASO. Tras negociar con la dirigencia política (la "casta" que denosta desde el comienzo de su breve trayectoria política), el oficialismo y aliados lograron ser eficaces en instalar la noción de la "suspensión" solamente por el año electoral 2025.

¿Cuáles serían los motivos de fondo de esta iniciativa gubernamental, desmontando un mecanismo que *otras* élites partidarias acordaron implementar y sostener por más de una década? Asesorado por "el ingeniero del caos"[6] en versión criolla, en alusión a Santiago Caputo, la política electoral del primer mandatario parece orientarse a la consolidación de un esquema de poder que refuerce una política de minorías intensas, es decir, a un control total y absoluto del armado de listas que se traduzca en la consolidación de su núcleo duro electoral. Otra hipótesis podría sugerir la idea de que los electorados de Juntos por el Cambio y La Libertad Avanza ya se han "fusionado", independientemente de los resultados en materia macroeconómica; de ser así, no importaría tanto la constitución de alianzas como el control del Legislativo para consolidar un escudo legislativo propio. La capilaridad presidencial para el armado de listas subnacionales que, según afirma De Luca (2025)[7] promueven las PASO, pareciera no importarle a un Presidente que posee mayor presencia en redes sociales y medios de comunicación afines, que poder territorial efectivo. No obstante, habría que prestarle una especial atención a los coletazos de los resultados de la elección legislativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual parecería "inclinar la cancha" hacia el oficialismo nacional y sumar al PRO a una eventual coalición para las elecciones legislativas de la provincia de Buenos Aires pero, en tal caso, de forma subordinada o como "furgón de cola" para no dividir el voto del polo no peronista.

Por el lado del desordenado peronismo, estipulamos que, si quedaba alguna herramienta electoral que permitiera enfrentar a Cristina Fernández de Kirchner o, que al menos posibilite la construcción de una alternativa electoral por dentro del espacio Unión por la Patria, la eliminación de las PASO termina dando por tierra con dicha posibilidad. En sintonía con la segunda hi-

5. La elección del domingo 18 de mayo para renovar 30 legisladores porteños en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires supuso la consumación de la disputa entre Mauricio Macri y Javier Milei por el electorado "desde el centro hasta la extrema derecha" en términos de espectro ideológico (Downs, 1957). Los resultados arrojaron la victoria de La Libertad Avanza.

6. Da Empoli, G. (2020). *Los ingenieros del caos*. Oberon.

7. https://nuevospapeles.com/nota/miguel-de-luca-la-dimension-desconocida-de-las-proximas-elecciones/

pótesis, una lectura suspicaz podría argüir que la estrategia política pretende debilitar la ingeniería político electoral de Juntos por el Cambio (con fuerte presencia subnacional) y fortalecer a la ex Presidenta dentro del peronismo, manera quizás de reeditar una nueva grieta y adueñarse del polo no peronista. Mientras tanto, el peronismo transitó este camino de "la política de la reforma política" con relativa libertad de acción en el Congreso Nacional, es decir, sin conducción política. Algo que es moneda corriente con el peronismo fuera del Gobierno Nacional (Cf. Ana María Mustapic, 2002). Este espacio, más allá de las encendidas polémicas sobre la decisión sobre la prisión de la ex Presidenta, acaso haya encontrado en el Poder Judicial de la Nación una forma (partidaria y políticamente indeseable) de empezar a resolver su interna sobre quién lo conduce. Habrá que detener la mirada en la elección bonaerense del 7 de septiembre.

Junto con tener en cuenta tales cuestiones, no está demás recordar que "Benjamin Constant decía que sin duración no hay legitimidad" (Natalio Botana, 2024: 35). Es decir, por lo que hemos expresado, de un mecanismo electoral que funcionó entre 2011 y 2023 se pueden mencionar muchas cosas, como las críticas que referimos en el primer apartado. Lo que no se puede decir es que las PASO sean ilegítimas. Y esto no sólo por su duración en el tiempo, sino también por el comportamiento de las elites partidarias y la ciudadanía respecto a esta peculiar forma de seleccionar las candidaturas a competir en los comicios generales.

Además de los cambios en el calendario electoral, con las implicancias en términos del proceso electoral en sí (Cf. Alejandro Tullio, 2025), no parece tenerse en cuenta que la suspensión de las PASO a nivel nacional (porque en el ámbito subnacional persisten en ciertos distritos, como Mendoza y Santa Fe), volviese necesario, como dicen algunos dirigentes y militantes experimentados, recuperar la memoria de la vida intra-partidaria antes de la implementación de dicho régimen. Esto no es tarea fácil, menos en una época como la actual, vertiginosa en cambios. Será otro momento estelar de "la rosca", acaso en detrimento de la participación ciudadana, proclive a identidades políticas inestables.

El "síntoma" electoral. La tensión del peronismo bonaerense y la política de la reforma

El manejo discrecional de los calendarios electorales es prácticamente una constante que atraviesa la historia reciente de la Argentina. Desde la recuperación democrática en 1983, y sobre todo a partir de la Reforma Constitucional de 1994, se ha profundizado la "segmentación estratégica" en pos de la maximización electoral de los candidatos (Cf. Virginia Oliveros y Gerardo Scherlis, 2004; Marcelo Escolar, 2007; Santiago Alles, 2011). ¿A qué se debe esto? Desde el punto de vista del diseño institucional, en el federalismo electoral acentuado de nuestro país, los Gobernadores

tienen, entre sus atribuciones, la facultad de decidir (con mayor o menor margen de maniobra, según las Constituciones Provinciales) sobre la posibilidad de realizar los comicios para las categorías provinciales y locales de manera desdoblada o concurrente con las elecciones nacionales. La convocatoria de estas últimas las realiza el Poder Ejecutivo Nacional (PEN).

Como es sabido, las instituciones no operan en el vacío, puesto que interactúan con los actores, que a su vez tienen preferencias e incentivos concretos para usarlas en un sentido o en otro (Cf. Gary Cox, 1997). En términos de una democracia de partidos como la argentina, el supuesto básico es que cada agrupación política quiere tener un buen desempeño en las urnas. Si se refina un poco el argumento, se deben introducir no sólo las lecturas sobre los resultados sino, a partir de los mismos, la capacidad de proyectarse de un nivel de gobierno a otro, máxime si no se tiene la posibilidad de una reelección. Estos breves señalamientos ayudan a comprender, por un lado, por qué el oficialismo nacional y sus aliados impulsaron la suspensión de las PASO por este año, más allá de "patear" para adelante la constatación en las urnas del humor social, presumiblemente adverso, luego de un feroz plan de ajuste y hechos reveladores de casos de corrupción. Por otro lado, por qué en un distrito tan particular como la provincia de Buenos Aires (PBA), se consumieron semanas enteras en un enfrentamiento entre facciones (Panebianco, 2005) de lo que se consideraba, hasta no hace mucho tiempo, un mismo espacio político.

Al parecer, la denominada "madre de todas las batallas" electorales en la Argentina, en alusión al escenario bonaerense, tuvo en las deliberaciones sobre el calendario electoral provincial, una de sus escaramuzas más significativas. Más allá de los argumentos esgrimidos para el público (el resguardo de la PBA del controversial proceso libertario que lidera el presidente Javier Milei), es un secreto a voces que la interna peronista tenía una de sus expresiones más rutilantes en las pujas por el desdoblamiento de las elecciones bonaerenses o la concurrencia de las mismas con las elecciones legislativas nacionales.

En lo que sigue, nos proponemos analizar estos aspectos desde su inserción en el comportamiento político y electoral al interior de diferentes líneas del peronismo de PBA. Al finalizar esta sección realizamos unas reflexiones sobre el impacto que cabe esperar sobre la administración electoral bonaerense, a partir de lo decidido por el Ejecutivo Provincial.

Algo más que una mera decisión administrativa

El 7 de abril por la tarde, el Gobernador Axel Kicillof anunció en conferencia de prensa la decisión de desdoblar los comicios bonaerenses, algo inédito en la historia institucional de la provin-

cia, desde 1983. A tal efecto, el Gobernador emitió un decreto, de acuerdo a las atribuciones[8] que le confiere la Constitución Provincial, convocando a la ciudadanía para el domingo 7 de septiembre, más de un mes antes de las elecciones legislativas nacionales. Los argumentos esgrimidos ante la opinión pública cargaron las tintas sobre lo engorroso que sería, en términos logísticos, la concurrencia electoral. Es decir, Kicillof expresó que para las y los bonaerenses votar en un mismo día con dos sistemas distintos (la Boleta Única en Papel a nivel nacional y la boleta partidaria -tradicional- a nivel provincial) resulta en extremo complejo, riesgoso y lento. Hubo también lugar para la explicación de las motivaciones políticas de la medida adoptada: básicamente, la búsqueda de proteger a la provincia de la motosierra libertaria, apelando incluso al "lunes negro" que vivieron los mercados internacionales tras la política arancelaria del Presidente Donald Trump y cómo el Gobierno Nacional no protege el mercado interno. Muy escuetamente se aludió a la cuestión de "las internas", pero para decir seguidamente que no era ese ni el momento ni el lugar de hablar de eso. Pues bien, según entendemos, si no echamos un vistazo justamente a esas disputas internas, nos faltaría -acaso- uno de los principales factores que incidieron en la decisión que tomó el Gobernador.

El enfrentamiento por el calendario electoral de la PBA resultó ser un catalizador de las pugnas al interior del peronismo bonaerense, entre aquellos sectores políticos y sociales -encuadrados en Movimiento Derecho al Futuro (MDF)- que respaldaron la postura del desdoblamiento motorizada por el gobernador Kicillof, y quienes hicieron lo suyo con la concurrencia propuesta por Cristina Fernández de Kirchner, Sergio Massa y la organización comandada por Máximo Kirchner, "La Cámpora". La disputa pareciera ir mucho más allá de una simple fecha electoral. Reversionando a James Carville, *It's the power of peronism, stupid*.

Una cuestión que permeó esta discusión se relaciona, como dijimos, con la incorporación del nuevo instrumento de votación para cargos nacionales. La implementación de la Boleta Única en Papel (BUP), sancionada mediante la Ley 27.781 modificatoria del Código Electoral Nacional (CEN), y reglamentada mediante el Decreto 1.049/2024 del PEN, supondrá que la elección legislativa en PBA, como en el resto de las provincias, se configure de una manera totalmente diferente a lo conocido hasta ahora. Algo no menor de esta reforma nacional desde el punto de vista de la gobernanza electoral, es que vuelve técnicamente más apropiado hablar de "concurrencia" -por la coexistencia de formas de emisión del sufragio diferentes pero "en la misma fecha y en el mismo local"- que del tradicional término de "simultaneidad", según el régimen establecido por la Ley 15.262 de 1959, modificada en sus artículos 1° y 4° por los impulsores de la referida Ley 27.781.

8. El decreto invoca el artículo 144 de la Constitución provincial y la Ley N.º 5.109, que facultan al Ejecutivo a convocar elecciones con al menos 60 días de antelación. En este caso puntual, los comicios serán para renovar los mandatos de diputados y senadores provinciales, concejales y consejeros escolares, que finalizan el 10 de diciembre de 2025.

Más allá de la fecha de los comicios, mediante la BUP, en la PBA se elegirán treinta y cinco (35) diputados nacionales en un solo "trozo de papel" que contendrá la totalidad de la oferta electoral bonaerense. Por otro lado, con la tradicional lista sábana se elegirán cuarenta y seis (46) diputados provinciales y veintitrés (23) senadores, pero su presentación será en (8) ofertas electorales seccionales distintas (una diferente por cada sección electoral). A nivel municipal también se votará con la lista sábana y en ciento treinta y cinco (135) distritos. Así entonces, con la incorporación de la BUP se presenta la particularidad de un "desenganche" entre categorías, anulando el efecto arrastre (*coattail effect*) desde las categorías nacionales a las seccionales y viceversa (*reverse coattail*). En resumidas cuentas, en toda la PBA se votarán cargos nacionales con la misma BUP y cargos provinciales con ocho listas seccionales diferentes con la lista sábana tradicional. Configurado así, el arrastre electoral sólo podrá existir desde aquellas listas seccionales hacia las municipales y/o en sentido contrario.

Estas particularidades podrían entrañar efectos considerables sobre la dinámica del comportamiento político y electoral bonaerense y por eso la espuma política fue escalando según se definiera la concurrencia o el desdoblamiento, puesto que supusieron diferentes posturas tanto en el "kicillofismo" como en el "cristinismo". En efecto, desde el Gobierno Provincial se sostuvo la necesidad de desdoblar la elección por dos grandes motivos, uno político y otro técnico, según adelantamos: a) en la línea de las posibilidades que brinda el federalismo electoral argentino, se pretende "segmentar" la elección para discutir una agenda bonaerense con sus respectivos *issues* (temas); es decir, provincializar y municipalizar la campaña (aunque subiendo al "ring" al Presidente Javier Milei, según lo comentado en la mencionada conferencia de prensa del Gobernador), y b) en segundo lugar, se sostiene la idea de que la combinación de la BUP para cargos nacionales y la lista sábana XS para cargos locales (la concurrencia) introduciría un caos en el sistema electoral bonaerense, con demoras y confusiones en la emisión del voto, similar a lo ocurrido en CABA[9] en 2023.

En la otra vera del río, desde el "cristinismo" se planteaba: a) la necesidad de unificar el calendario para discutir al Gobierno Nacional de Javier Milei desde la PBA y así maximizar los resultados electorales; o sea, nacionalizar la elección y b) evitar que los intendentes peronistas le "saquen el cuerpo" a la elección legislativa nacional una vez "asegurada" la elección seccional y municipal en caso de desdoblamiento.

Retomando el primer argumento del "kicillofismo" (a), destacamos la dificultad que supondría provincializar la discusión política de un distrito que se encuentra intrínsecamente vinculado al

9. Es importante aclarar que la concurrencia de CABA se llevó adelante utilizando Boleta Única Electrónica (BUE) para cargos locales y boletas tradicionales en papel para cargos nacionales.

destino nacional en materia demográfica, electoral, productiva, económica, financiera y ocupacional[10]. Construir un "cordobesismo" o una "neuquinidad" en PBA pareciera extremadamente complejo, además de poco y nada tiene que ver con la historia política y electoral de la provincia. No obstante, pese al desdoblamiento, no sería imposible discutir con el Gobierno Nacional desde la PBA, abundan elementos para ello. Lo desafiante, aunque no imposible, sería plebiscitar la gestión nacional de LLA a través de una elección celebrada en ocho secciones diferentes sin el denominador común que supondría la elección a diputados nacionales por distrito único. Sobre el segundo argumento (b) resaltamos su precisión técnica e instamos a prestarle atención a la introducción de un posible caos en un sistema que funciona sin sobresaltos desde hace más de cuarenta años. El primer argumento del "cristinismo" (a) podía parecer pertinente desde la estrategia electoral pero hace caso omiso a una constante de las dos últimas décadas: con esa misma estrategia, hace exactamente veinte (20) años que, en sus múltiples versiones, el peronismo-kirchnerismo no gana una elección de medio término en la PBA. La última, casualmente, fue Cristina contra Hilda "Chiche" Duhalde en 2005. La pulseada terminó con el ascenso del matrimonio Kirchner al altar de la política bonaerense y el ocaso político definitivo de los Duhalde.

Sin embargo, más allá de lo técnicamente viable o políticamente deseable, una discusión subterránea atravesó los diferentes argumentos públicos de los actores: el armado de listas provinciales, seccionales y municipales. Situándonos en el desdoblamiento, la gestión del proceso electoral y el armado de listas seccionales y municipales empoderaría al gobernador Kicillof y a los casi cincuenta intendentes del MDF que lo respaldan (según el comunicado del 28/3/25). Como resultado, podría representar mayor poder propio en la Legislatura bonaerense y autonomía respecto del "cristinismo" y/o el "massismo", indispensable en un contexto de falta de Presupuesto, Ley Impositiva y Endeudamiento; en este sentido, no es descabellado que un Gobernador pretenda ser profeta en su tierra; como ha dicho el poeta español Antonio Machado, "si no haces política alguien la hace por vos". Mirándolo así, los intendentes se verían favorecidos al integrar esas listas con sus alfiles, últimamente muy relegados por "La Cámpora", y también fortalecerían el control de "la lapicera" en sus distritos. Sí, "territorialización de la política" por donde se lo mire (Cf. Ernesto Calvo y Marcelo Escolar, 2005).

Ahora bien, esta postura chocaba de frente con los intereses del "cristinismo", fenómeno político de gran clamor popular pero cada vez más georreferenciado electoralmente con el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).[11] Con esto nos referimos no solo a la disputa de poder por

10. Chávez Molina, E., & Pla, J. L. (2018). Distribución del ingreso y la riqueza material. En La Argentina en el Siglo XXI Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual.(Argentina): Siglo XXI.

11. No está demás recordar, que según anunciara públicamente la propia Cristina Fernández, estaba dispuesta a competir electoralmente por la tercera sección electoral.

el armado de listas, sino a quién es "profeta", por decirlo de algún modo, en la elefantiásica PBA, como mencionamos anteriormente. Si el gobernador Kicillof, hijo político y para muchos delfín de la ex Presidenta, quiere construir un proyecto de poder no heterónomo y ser "jefe y conductor", podríamos decir que camina en la delgada cuerda que supone como alternativas, según lo que muchos dirigentes y militantes consideran, el "traicionar" antes o "traicionar" después. *Spoiler alert*: la "larretización"[12] o "albertización"[13] son dos posibilidades que sobrevolaban esa decisión.

En tal contexto, las EPAOS provinciales (Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas), suspendidas por la Cámara de Diputados bonaerense por iniciativa del Ejecutivo local luego de su media sanción en el Senado, le añadieron un condimento adicional a este debate. Es que la ex Presidenta y Sergio Massa advirtieron con antelación que, de concretarse el desdoblamiento, iban a optar por una entrada estratégica y encabezarían las listas a legisladores bonaerenses por la tercera y primera sección, respectivamente. Si esto sucediera, sería bastante difícil pensar en una interna "sana" o en su derrota. No obstante, desde una lectura político-electoral, con la suspensión de las EPAOS, Cristina[14] y Massa también podrían presentarse y, lo que es casi seguro, forzar un encolumnamiento de gran parte del peronismo bonaerense detrás, consolidando el control de "la lapicera", por lo menos en esas secciones, las dos de mayor caudal electoral de la PBA. En la Tabla Nº1 ilustramos la importancia de la tercera y la primera sección electoral: juntas concentran el 71,03% del total del padrón electoral bonaerense (con 9.988.069 electores sobre un total de 14.059.933)[15].

12. Horacio Antonio Rodríguez Larreta es un economista y político argentino, que fue el jefe de Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires desde el 10 de diciembre de 2015 hasta el 7 de diciembre de 2023, entre otros cargos que ocupó en su carrera política. Se precipitó a lanzarse como precandidato presidencial por Juntos por el Cambio luego de la pandemia y sufrió una estrategia de esmerilado constante por parte del principal referente y fundador de Propuesta Republicana (PRO), Mauricio Macri.

13. Alberto Ángel Fernández es un abogado, profesor y político argentino que ejerció el cargo de presidente de la Nación Argentina desde el 10 de diciembre de 2019 hasta el 10 de diciembre de 2023 y el cargo de jefe de Gabinete de Ministros entre 2003 y 2008, entre otros cargos públicos. Una vez en la presidencia, amagó durante mucho tiempo a "romper" con el kirchnerismo desde el gobierno pero nunca lo hizo y terminó fuertemente deslegitimado ante la opinión pública en general y el espacio político de Unión por la Patria en particular. Por supuestos desvíos programáticos e ineficacia en la gestión, padeció un desgaste constante mediante "cartas bomba" escritas por su propia vicepresidenta, Cristina Fernández de Kirchner.

14. Como explicamos en párrafos anteriores, dado el fallo y la condena firme de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que se produjo en paralelo a la escritura de este artículo, la ex Presidenta quedó inhabilitada de forma perpetua para ejercer cargos públicos.

15. https://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/mapa-provincia-bsas.php

Tabla Nº1 . Secciones electorales bonaerenses según cantidad de electores habilitados para votar y porcentaje que cada una de ellas representa del total del padrón

Cantidad de secciones electorales	Cantidad de electores	Porcentaje que representan del padrón
PRIMERA	4.988.779	35.48
SEGUNDA	649.242	4.62
TERCERA	4.999.290	35.56
CUARTA	541.541	3,85
QUINTA	1.310.478	9,32
SEXTA	663.636	4.72
SÉPTIMA	282.122	2.01
OCTAVA	624.845	4.44
TOTALES	**14.059.933**	**100**

Elaboración propia en base a información de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y la Cámara Nacional Electoral.[16]

Una tensión que se traslada a la gobernanza electoral

Tras la decisión tomada por el gobernador Kicillof en cuanto al calendario electoral, hemos asistido a otro capítulo de lo que parecía una novela de nunca acabar, donde más que discusiones sustantivas de la agenda pública (por ejemplo, cómo resolver los problemas cotidianos de ciudadanos y ciudadanas "de a pie"), se trató de un tema muy de la vida interna (por no decir "ombliguista") de la política partidaria.

Por si fuera poco, y dado el carácter estructuralmente endógeno de la gobernanza electoral respecto al sistema de partidos y sus dinámicas (Cf. Marcelo Escolar, 2010), lo decidido por el Gobernador y lo resuelto por la Legislatura en cuanto a las EPAOS tendrá un impacto no menor en la administración de los comicios. Como es sabido, la PBA depende históricamente de la Secretaría Electoral del Juzgado Federal con competencia electoral de La Plata (a cargo actualmente del juez Alejo Ramos Padilla) para la organización de sus comicios. Desde 1983 a la fecha, los sucesivos

16. Esta información fue extraída previo al cierre de los padrones 2025. La actualización supuso el desplazamiento de la Tercera Sección Electoral al segundo lugar, quedando la Primera Sección con mayor cantidad de electores.

Gobernadores nunca[17] desdoblaron las elecciones, más allá de algunos intentos fallidos. Esto no quita que la provincia tenga una rica historia en materia de organización de elecciones de manera autónoma, pero es algo más propio del siglo XIX y principios del siglo XX.

A diferencia de lo que ocurre en otras provincias argentinas (como Córdoba, Chaco, Santa Fe, Salta, por mencionar algunas), la Junta Electoral de la provincia no tiene ni la experiencia ni el personal ni los recursos necesarios para la organización de elecciones en el distrito, por lejos, más poblado del país, como ya dijimos, más allá de la confección del padrón de extranjeros y la interacción con las agrupaciones políticas que disputan categorías de cargos provinciales y locales. Mientras el desdoblamiento hace caer el peso (y el costo) de la elección en las autoridades provinciales de gobernanza electoral, la concurrencia habilita, al menos, la articulación con los organismos federales respectivos, empezando por la Justicia Nacional Electoral (JNE) (Cf. Ley 15.262, Art. 4° -reformado-). Esto no quita que, en cualquier caso, se cuente con formas de cooperación a través, sobre todo, de la Dirección Nacional Electoral (DINE), más allá de que el organismo pasó a depender de la Vicejefatura de Gabinete del Interior, a cargo de Lisandro Catalán, cuyo Presidente llegó a pedir tiempo atrás la intervención federal[18] de la PBA, a todas luces un disparate institucional.

En línea con lo señalado, es evidente entonces que las políticas públicas de gobernanza electoral no están ajenas a lo que acontece en el plano político-partidario, más allá de lo que los actores dicen públicamente. Así, una mesa de diálogo político-institucional para un proceso electoral inédito (la elección provincial del 7 de septiembre), demanda que la política electoral tenga una salida del laberinto por arriba, lo cual constituye una forma de enterrar la historia de controversias que referimos, y no lleve al límite las capacidades estatales que se tienen. Salida difícil para un movimiento como el peronista, que se caracteriza por sus liderazgos carismáticos y la vocación de poder. Una situación como la que analizamos suele demandar un acuerdo informal que reparta costos y beneficios, aspirando a dar cabida a la -deseable, en términos normativos- buena voluntad de las partes en el marco de la compulsa político democrática.

17. Derivado de la Convención Constituyente, el 2 de octubre de 1994, se cuenta con un antecedente más reciente de dispositivo electoral organizado enteramente por la provincia de Buenos Aires; allí se buscaba habilitar la reelección para el entonces Gobernador Eduardo Duhalde. Desde la recuperación democrática en 1983, antes y después de esta experiencia, siempre se valió de la Nación. Esto último también aplica para las elecciones provinciales del año 2003, que se llevaron adelante de forma desdoblada -septiembre- luego de la convocatoria a elecciones presidenciales anticipadas -abril-.
https://www.clarin.com/politica/plebiscito-reeleccion-eduardo-duhalde-ultima-vez-provincia-organizo-comicio-propio_0_tpDmAXcop.html?srsltid=AfmBOooeV1ZiFyJtV35tMcH5NsB2niTgPi5wEa3PHKUWUVDh1NfdR12g

18.https://elpais.com/argentina/2025-03-01/milei-amenaza-con-una-intervencion-federal-a-la-provincia-de-buenos-aires-poderoso-bastion-del-peronismo.html

Cambios y continuidades en Santa Fe. Entre la Reforma de la Constitución Provincial y el sostenimiento de las PASO

A diferencia de lo ocurrido con las primarias nacionales (PASO) y bonaerenses (EPAOS), en la provincia de Santa Fe se decidió mantener vigente su mecanismo de selección de candidaturas para las elecciones legislativas locales de 2025. Según se afirma, tal decisión del gobernador Maximilano Pullaro respondió al afán de contener a las agrupaciones que integran el frente "Unidos",[19] que gobierna la provincia desde diciembre de 2023.

El sistema santafesino de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias fue sancionado en 2004[20] tras la derogación de la Ley de Lemas o Doble Voto Simultáneo (DVS), durante la gobernación del peronista Jorge Obeid, y se ha sostenido de manera continua hasta la actualidad. Las elecciones primarias santafesinas se celebraron el domingo 14 de abril de 2025, en simultáneo con la elección de sesenta y nueve (69) Convencionales Reformadores de la Constitución Provincial.

Es relevante señalar que, a más de cuarenta años de la recuperación del régimen democrático en Argentina, varias provincias -también en el ya referido marco de las facultades que les otorga el federalismo- han reformado sus constituciones en múltiples oportunidades (como Formosa, Santa Cruz, Santiago del Estero o Tucumán). Sin embargo, Santa Fe se ha apartado de esa tendencia "reformista". A diferencia de otras jurisdicciones, ni siquiera contempla el mecanismo de enmiendas, lo cual restringe la posibilidad de actualizar su Carta Magna conforme a las transformaciones sociales y políticas contemporáneas. Siguiendo la metáfora de Roberto Gargarella, puede afirmarse que la Constitución santafesina ha operado como una "chaqueta" para un cuerpo social que, más de sesenta años después, evidentemente ya no es el mismo. Esta rigidez institucional, sin embargo, no ha impedido el desarrollo de una vida política caracterizada por cierta estabilidad institucional y una creciente pluralidad social.

En este marco, la persistencia del régimen de PASO provinciales durante más de dos décadas (2004-2025) puede interpretarse como una expresión de continuidad institucional, particularmente en materia electoral. Desde esta lógica, estipulamos que las PASO fortalecen la capacidad del sistema electoral santafesino para adaptarse a un sistema de partidos fragmentado, con un formato de competencia multipartidista (Cf. Giovanni Sartori, 1997) -multipartidismo acentuado levemente aún más luego de la implementación de la BUP por categorías-[21], con partidos provinciales con coaliciones dominantes estructuradas en torno a facciones (Cf. Angelo Panebianco, 2005), y a una sociedad cada vez más diversa y compleja.

19. Agradecemos este aporte al Dr. V. Gastón Mutti (UNR, 2025).

20. https://www.santafe.gov.ar/normativa/item.php?id=108836&cod=5278b8cff64bf9397c87242739930246

21. https://horizontescp.sociales.uba.ar/a-una-decada-del-cambio-en-la-forma-de-votar-en-cordoba-y-santa-fe-un-estudio-comparado-sobre-la-boleta-unica-papel/?utm_source

Es importante detenerse en el cambio que supuso la derogación del DVS sobre el sistema de partidos santafesino. En un análisis sobre el nivel municipal, Fernández (2017: 23) destaca que la implementación de las PASO redujo los niveles de fragmentación interna en las elecciones generales. En razón de ello, disminuyó el Número Efectivo de Partidos (NEP) (Cf. Markku Laakso y Rein Taagepera, 1979) a nivel provincial y local y volvió a posicionarse entre los 2 y los 4 partidos efectivos, como sucedía en los comicios antes de la introducción del DVS en la década del 80'. Aunque no pueda hablarse de unicausalidad, Fernández muestra que a partir de la implementación de la BUP por categorías de cargos, se volvió a producir un breve aumento del NEP para categorías provinciales y municipales en el año 2011, con un leve descenso posterior en 2019, excepto para la categoría Diputados.

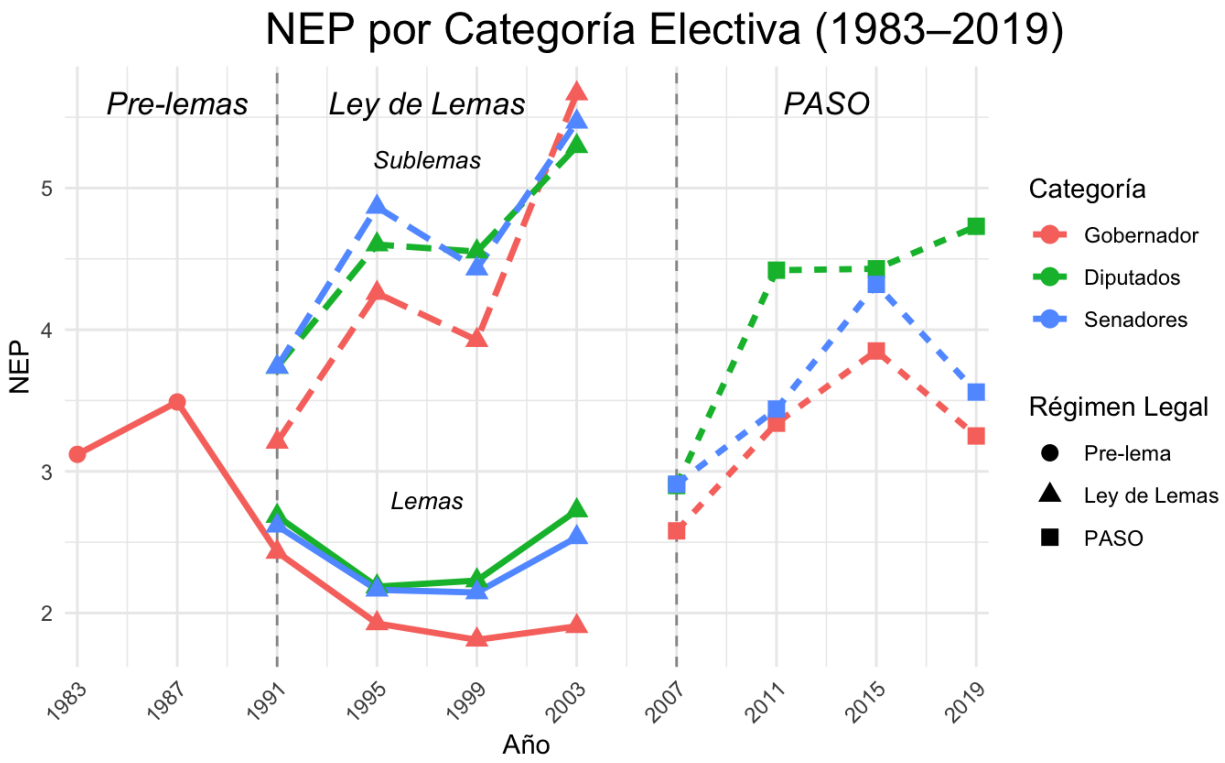
El Gráfico Nº3 muestra con claridad la evolución del promedio del Número Efectivo de Partidos (NEP) en la provincia de Santa Fe para las categorías de Gobernador, Diputados y Senadores a lo largo de tres grandes etapas institucionales: el período pre-lemas (1983–1991), el de la Ley de Lemas (1991–2003) y el de las PASO (2007–2019). Durante el período pre-lemas, el sistema partidario santafesino exhibía una competencia con valores de NEP que iban en aumento hasta los casi 3.5 puntos para la categoría Gobernador.

Con la implementación de la Ley de Lemas en 1991, si consideramos como unidad de agregación para medir el NEP a los Lemas, se observa un cambio abrupto en el sistema de competencia, especialmente a partir de 1995, donde el NEP para todas las categorías -en particular Gobernador y Senadores- cae notoriamente, reflejando una concentración de votos al interior de los grandes lemas partidarios. No obstante esa reducción inicial considerando los Lemas, a medida que avanza la década, el NEP comienza a incrementarse nuevamente para las categorías legislativas hasta volver a los valores del estreno de la Ley en 1991, tras la iniciativa del gobernador peronista de entonces, Víctor Reviglio. Sin embargo, observando la evolución del NEP según los sublemas, se evidencia una considerable fragmentación interna dentro de los espacios políticos, en constante aumento desde su debut en 1991 con una pequeña caída en 1999 y un NEP superando los 5 puntos en las elecciones del 2003 para todas las categorías en juego. Este fenómeno puede explicarse por una combinación de factores: la capacidad adaptativas de las élites para coordinarse y producir entradas estratégicas exitosas (Cf. Gary Cox, 1997) como respuesta al nuevo diseño de selección de candidaturas -reaccionando a los incentivos que el sistema genera-; la fragmentación interna dentro de los Lemas; y el ingreso de nuevas fuerzas políticas con capacidad competitiva en sintonía con el terremoto partidario que produjo la crisis del año 2001.

El salto al sistema de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) en 2004, en la segunda gestión del gobernador Obeid, reconfiguró nuevamente la dinámica partidaria. Si bien

el NEP en la categoría Gobernador tendió a moderarse en relación con los picos previos, en Diputados y Senadores se mantuvo elevado, con cifras consistentes que oscilan entre 3.5 y 4.7 puntos. Esto sugiere que la fragmentación se sostuvo en las categorías legislativas, incluso bajo un régimen que institucionalizó la competencia intrapartidaria y buscó ordenar la oferta electoral. Este resultado surge de contrastar los NEP considerando como unidades de agregación tanto los Lemas como los Sublemas. No obstante ello, merece una mención especial el hecho de que, si la comparación se realiza con Lemas, todas las categorías se encuentran por encima de los valores del periodo previo. Por el contrario, si la contrastación la hacemos con los Sublemas -exceptuando la categoría Diputados que sigue un patrón casi idéntico- todos los NEP se encuentran por debajo de los valores del periodo que precede a las PASO.

Gráfico Nº3. Número Efectivo de Partidos por categoría electiva durante los periodos pre-lemas, lemas y PASO (1983-2019)[22]



Fuente: elaboración propia con RStudio e información del Tribunal Electoral de Santa Fe.[23]

22. Agradecemos los comentarios del Lic. Daniel David Molina (UNTREF) por los aportes y sugerencias para el cálculo del NEP por categoría electiva y su posterior interpretación.

23. A este gráfico le falta incluir las categorías Diputados y Senadores en las elecciones 1983 y 1987 e incorporar todas las categorías para las elecciones del año 2023 que no fueron consideradas en la investigación.

En términos comparativos, puede observarse que la categoría Gobernador presenta el NEP más bajo en todos los períodos, lo que se condice con una lógica de mayor concentración electoral en cargos ejecutivos. En cambio, las categorías legislativas tienden a sostener mayor fragmentación, especialmente la categoría Diputados. Esto último puede deberse a los incentivos que genera la mayor proporcionalidad para la elección de Diputados por distrito único (Norris, 1997; Cox, 1997), a diferencia de los Senadores que se eligen por Departamento[24].

Junto con el análisis del impacto del sistema de Lemas y Sublemas y del régimen de las PASO en la competencia política, cabe referir que en 2010 en la provincia de Santa Fe se sancionó la Ley 13.156 de Boleta Única Partidaria, sistema que comenzó a regir en las elecciones distritales de 2011, algo por entonces inédito en Argentina (Cf. VVAA, 2013). En esos comicios, además de los cargos legislativos, se decidía la continuidad o no del Frente Progresista Cívico y Social en la Casa Gris, espacio que había llevado en 2007 al Ejecutivo Provincial al socialista Hermes Binner, ex intendente de Rosario.

Podemos decir que, más allá de ciertas polémicas por los resultados que ha generado (en particular en materia del llamado "gobierno dividido"), tanto al oficialismo de entonces como a las agrupaciones políticas que impulsaron a la Gobernación a Omar Perotti (2019) y a Pullaro (2023), en Santa Fe habría consenso en mantener la BUP por categoría, como instrumento de votación "ciudadano-céntrico" (en vez de "partido-céntrico"), que aumenta la visibilidad de los candidatos y las candidatas a cargos ejecutivos y, sobre todo, al Senado Provincial. Éste sistema se aplica tanto en las elecciones generales como en las PASO, interactuando con ambos, según mencionamos en la noción de sistemas electorales desde la consideración de diferentes estructuras (Cf. Gary Cox, 1997).

Acaso, un signo de legitimidad tanto de la BUP como del régimen de las PASO -que leemos a partir de los resultados que arroja el Gráfico N° 3-, consistió no sólo en el tiempo de su vigencia (15 y 21 años, respectivamente) en su empleo combinado para elegir a los Convencionales Reformadores que tuvieron a su cargo elaborar un texto constitucional (parcialmente) nuevo para Santa Fe, según iniciativa de gobernador Pullaro, en alianza con sectores políticos que le son más o menos cercanos a su espacio político, "Unidos".

En ese sentido, según lo que también expusimos oportunamente desde aspectos teóricos, el Gobernador hizo uso de sus facultades respecto al calendario electoral provincial, en el sentido siguiente: 1°, dispuso desdoblar las elecciones provinciales de las nacionales -algo que es de larga data en Santa Fe, apoyado en una configuración institucional de gobernanza electoral provincial que con el paso del tiempo ha ganado capacidad y robustez- y 2°, hacer converger las PASO santafesinas con la elección de los mencionados Convencionales Reformadores. El hecho de que

24. https://www.santafe.gov.ar/tribunalelectoral/

el oficialismo haya obtenido prácticamente el control de tal Asamblea (más allá del ausentismo electoral, reflejado en una participación ciudadana del 55%), sugiere una predisposición a valorar los referidos regímenes electorales (BUP, PASO y su combinación).

A modo de conclusión

Al finalizar nuestro itinerario resulta pertinente realizar algunas consideraciones: el proceso electoral del año 2025 presenta, si tomamos el nivel nacional y el subnacional, un esquema diferenciado en materia de reforma electoral: con disímiles argumentaciones públicas, tanto a nivel nacional como de la provincia de Buenos Aires, los oficialismos impulsaron la suspensión del régimen de elecciones primarias (PASO y EPAOS, respectivamente). El caso de Santa Fe nos advierte que, en el marco del acentuado federalismo argentino, no necesariamente se siguen las iniciativas reformistas de otros distritos. Por el contrario, allí se decidió mantener el régimen provincial de elecciones primarias.

Según expusimos, a la luz de la perspectiva que plantea la racionalidad auto-interesada de las elites partidarias, propia de una *lógica distributiva* (que no necesariamente deja de convivir con una *lógica cooperativa*), el motivo del Gobierno Nacional parece estar fundado, más bien, en eliminar un test electoral que podría exhibir cierto resquebrajamiento del apoyo al líder libertario y a su gestión, como así también debilitar la capacidad de construcción política electoral de Juntos por el Cambio y manejar la mencionada lapicera para el armado de listas.

Por su parte, en las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, pudimos poner de manifiesto lo siguiente: en la primera, la decisión respecto a las EPAOS parece una forma de procesar el liderazgo y la conducción en el peronismo que, en el caso señalado, opera en el territorio bonaerense pero tiene una marcada vocación a proyectarse a nivel nacional. De manera contraria, la dirigencia santafesina parece aferrarse, con mayor o menor grado de convicción, a las PASO en el distrito.

Si estas son las diferencias en cuanto al reformismo político-electoral en la coyuntura actual, podemos decir que el común denominador, tanto a nivel nacional como de las referidas provincias, es un uso estratégico de los calendarios electorales, en el sentido de, según podemos avizorar, beneficiar a los respectivos oficialismos (de signos políticos diferentes). En el plano institucional, tal empleo tiene, como ya hemos referido, implicancias no menores para las respectivas configuraciones de gobernanza electoral.

Así, este estudio aporta no sólo a las investigaciones en perspectiva multinivel sino también a fortalecer el argumento de que las reglas electorales y las instituciones que las implementan, *importan*. En tal sentido, todo lo referido a la *política del calendario electoral*, más allá de las argumentaciones públicamente esgrimidas, demuestra su carácter endógeno a las elites partidarias, lo cual, según entendemos, muchas veces está lejos de las necesidades más acuciantes de la ciudadanía.

Bibliografía

AA.VV. (2013). *Boleta Única. Estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*. Rosario: UNR Editora.

Abal Medina, J. M., Cheli, N., & D'Alessandro, M. (2007). *La política mirada desde arriba: Las ideas del establishment económico y su influencia en las decisiones políticas*. Prometeo.

Aguerre, T., Cruz, F., & Magnasco, M. (2023). "La reivindicación. Usos y efectos de las PASO en las elecciones legislativas 2021 en clave comparada". Revista Argentina de Ciencia Política, 1(30).

Alles, S. (2011). "Ideología partidaria, competencia electoral y representación política en América Latina". Revista de Ciencia Política, 31(2), 1–20. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2011000200001

Botana, N. R. (2024). *La experiencia democrática: Cuarenta años de luces y sombras. Argentina 1983-2023* (Prólogo de J. M. Sanguinetti). Edhasa. ISBN 978-987-628-7524

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

Chávez Molina, E., & Pla, J. L. (2018). *Distribución del ingreso y la riqueza material. En La Argentina en el Siglo XXI Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Siglo XXI.

Cox, G. W. (1997). *Making votes count: Strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge University Press.

Da Empoli, G. (2020). Los ingenieros del caos. Oberon.

De Luca, M., Jones, M. P., & Tula, M. I. (2008). "Revisando las consecuencias políticas de las primarias: Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina. Revista de Ciencia Política", 28(3), 83–106. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2008000300006

Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Harper & Row.

Duverger, M. (1951). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.

Escolar, M. (2010). "La política de la reforma: notas sobre el sistema de partido y la gobernanza electoral".

Escolar, M. (2007). "Nacionalización e integración geográfica del voto: El caso argentino". Revista de Ciencia Política, 27(2), 83–106. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2007000200006

Fernández, A. (2017). "Las elecciones primarias en Argentina: Un análisis del sistema de PASO". Revista de Ciencia Política, 37(2), 23–45. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000200002

Gené, M. (2019). *La rosca política: El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*. Siglo XXI Editores. ISBN 978-987-6299-657.

Laakso,M.,&Taagepera,R.(1979)."The'effective'numberofparties:AmeasurewithapplicationtoWest Europe". Comparative Political Studies, 12(1), 3–27. https://doi.org/10.1177/001041407901200101

Lipset, S. M. (1967). *El hombre político: Las bases sociales de la política*. Editorial Tecnos.
Lijphart, A. (2003). *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países* (2.ª ed.). Ariel.
Mozaffar, S., & Schedler, A. (2002). "The comparative study of electoral governance—introduction". International Political Science Review, 23(1), 5–27.
Mustapic, A. M. (2002). "Del Partido Peronista al Partido Justicialista: Las transformaciones de un partido carismático". En M. Cavarozzi & J. M. Abal Medina (Eds.), *El asedio a la política: Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (pp. 137–162). Homo Sapiens.
Nohlen, D. (1999). *Sistemas electorales y partidos políticos* (2.ª ed.). Fondo de Cultura Económica.
Negretto, G. L. (2015). *Making constitutions: Presidents, parties, and institutional choice in Latin America*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781316163215
North, D. C. (1992). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
Norris, P. (1997). "Choosing electoral systems: Proportional, majoritarian and mixed systems". International Political Science Review, 18(3), 297–312. https://doi.org/10.1177/019251297018003005
O'Donnell, G. (1998). *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.
Oliveros, V., & Scherlis, G. (2004). "¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas? La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina, 1983–2003". En J.-M. Blanquer & I. Cheresky (Eds.), ¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada (pp. 111–136). Homo Sapiens.
Panebianco, A. (2005). *Modelos de partido: Organización y poder en los partidos políticos*. Alianza Editorial.
Przeworski, A. (2019). *Crises of democracy*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108751380
Sartori, G. (1997). *Parties and party systems: A framework for analysis* (Revised edition). ECPR Press.
Sartori, G. (2005). *Teoría de la democracia revisada*. Fondo de Cultura Económica.
Tsebelis, G. (1990). Nested games: Rational choice in comparative politics (Vol. 18). Univ of California Press.
Tullio, A. (2004). *El desafío de la reforma política: Reglas que cambian el juego electoral*. Prometeo.
Tullio, A. (2025). *Crear un partido político: Guía práctica para la construcción de organizaciones políticas en Argentina*. Prometeo.

DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA BOLETA ÚNICA EN EL ORDEN NACIONAL ¿QUÉ PUEDE SALIR MAL?

Claudia Susana Catalin
UNL-UNSAM - Secretaria Electoral de la provincia de Santa Fe (2011-16). Secretaria Electoral de la ciudad Autónoma de Buenos Aires (desde 2022-continúa).
E-mail: catalinclaudias65@gmail.com / ccatalin@jusbaires.gob.ar

La respuesta a la pregunta que inspira esta ponencia es simple: **"todo puede salir mal"**.

La implementación de cualquier reforma política, y en el caso que analizamos, un cambio en el instrumento de votación, presenta desafíos muy importantes, que merecen ser analizados a fin de evitar que una implementación inadecuada, no planificada o deficiente, conspire contra el desarrollo del acto electoral, sobre todo si pensamos en el orden federal con sus múltiples y heterogéneas características y particularidades a lo largo y ancho de todo el país.

La sanción de la Ley 27781, fue precedida por numerosas opiniones, largas jornadas de debates y manifestaciones públicas, de todo tipo, en general condicionadas por los espacios políticos que, a favor o en contra, se posicionaban ante la opinión pública con definiciones en muchos casos infundadas o condicionadas políticamente por las diversas posturas partidarias.

Resumimos algunas de esas opiniones:

"Es absolutamente innecesaria esta modificación y no responde a las necesidades del pueblo, ni a la transparencia, ni a la reducción de costos", dijo el ministro de Gobierno Carlos Bianco, que también advirtió sobre la posibilidad de que aumente el voto nulo por esto (...) *"En ese mejunje nos han metido con el cambio de instrumento de votación. Además, no se ha discutido lo suficiente y va a requerir muchísima capacitación, porque lo que han experimentado en otras provincias que incluyeron este nuevo sistema es el incremento del voto nulo y en blanco"*[1] *"Se necesita capacitación de los ciudadanos y de los fiscales, algo que no aparece planificado por ningún lado"*[2]. *"La BUP es una deuda que arrastra el Congreso desde hace 16 años, luego de un fallo de la Cámara Nacional Electoral en 2007 que le había ordenado al Congreso sancionar una norma que la instrumente como herramienta de votación para cargos nacionales, similar al que se utiliza en nuestro país para los electores privados de libertad y los argentinos residentes en el exterior"*[3].

Los Sistemas Electorales

Los sistemas electorales son muy importantes: deben interpretarse en el marco de la historia de una sociedad y se encuentran definidos por las decisiones e intereses políticos (Sartori, 1994: 39). Los sistemas electorales se establecen mediante reglas formales que incluyen procedimientos y normas que condicionan y regulan el comportamiento de los electores, el de los actores políticos y las diferentes fuerzas políticas. Son además factores causales, producen consecuencias y de allí la importancia e interés por reformarlos, tarea que sabemos siempre es difícil y compleja, porque los que se encuentran gozando de los beneficios se niegan a modificarlos en protección de sus intereses, en oposición a aquellos que pretenden cambios a fin de mejorar sus propias performances. Los sistemas electorales condicionan al votante, pero también a los partidos políticos.

Reformas Políticas

La aprobación de la boleta única de papel en el orden federal, es una "modificación del sistema electoral" -porque tal como afirma Sartori (Sartori, 1994: 39) -citando a Bogdanor- *"...a los sistemas electorales se les debe interpretar en el marco del desarrollo histórico de la sociedad, que a su vez se ve profundamente afectado por las decisiones políticas"*.

1. https://www.lapoliticaonline.com/provincia/el-gobierno-de-kicillof-rechazo-la-boleta-unica-y-analiza-desdoblar-las-elecciones/
2. https://www.pagina12.com.ar/772869-los-riesgos-y-peligros-de-la-boleta-unica-de-papel
3. https://www.infobae.com/politica/2024/01/03/boleta-unica-papel-ventajas-y-criticas-a-los-modelos-que-ya-se-usan-en-tres-provincias/

Freidenberg (Freidenberg, 2014: 27) afirma que los cambios en las reglas de juego son parte de procesos competitivos de las élites, que buscan modificar el modo en el que se distribuye el poder, y se encuentran dominados por intereses partidarios, en la mayoría de los casos sin participación directa de la ciudadanía o incluso a sus espaldas. También destaca que las decisiones nunca son casuales o inocentes, contrariamente, siempre las reformas pretendidas por los actores políticos, se orientan a lograr beneficios en su favor: imponiendo su visión normativa (como creen que debe ser la política democrática) o tratando de maximizar sus beneficios electorales en detrimento de otros actores.

Diagnóstico, soluciones y/o especulación política

Para Sartori (Sartori, 1994: 46), los sistemas electorales tienen efectos sobre el votante y su comportamiento y sobre el número de partidos. El primero, descripto como efecto represor, manipulador, limitante o incluso coercitivo. Respecto de los efectos sobre los partidos puede producir un efecto reductor y tal como afirma *"...en todo sistema político se encuentran partidos sin importancia, que no hacen ninguna diferencia, que pueden aparecer o desaparecer sin que casi nadie se dé cuenta"*.

La democracia requiere que la ciudadanía se exprese mediante el sufragio universal, las elecciones deben ser libres, limpias, periódicas, competitivas y efectivas: son el mecanismo de selección de los gobernantes.

Analizar el instrumento de votación -esto es la forma, la modalidad o el medio mediante la cual la ciudadanía ejerce su derecho al voto- es un elemento importante a fin de considerar la calidad de la democracia. Un instrumento de votación de calidad y que funcione eficientemente, aportará sin dudas a la calidad de esa democracia.

La "novedad" de la Boleta Única

El instrumento de votación, en nuestro caso, la boleta única de papel (en adelante BUP), es un factor importante del proceso electoral, puede ser determinante para lograr votaciones democráticas en condiciones de libertad e igualdad y en definitiva favorecer la democracia electoral, ya que para que los comicios sean democráticos, deben permitir elegir a las autoridades con libertad (Schedler, 2004: 141).

Una de las características principales de la BUP es justamente la de presentar toda la oferta electoral en condiciones de igualdad, asegurando la presencia de todos los candidatos, mientras que para los electores garantiza la posibilidad de encontrar todas las propuestas en competencia.

Schedler (2004), siguiendo a Dahl, define siete condiciones para que las elecciones sean verdaderamente democráticas, y entre estas, identifica la de "Libre oferta", que supone que se cuente con alternativas, esto es, la posibilidad de elegir. También advierte sobre la gravedad de que un gobierno manipulador reduzca o manipule las alternativas. Por ello, las reglas equitativas y los mecanismos de control y fiscalización sobre el instrumento de votación, nos permitirán evaluar aspectos que definen elecciones democráticas. Otra condición es la de "Libre demanda", que permite a los electores elegir conforme a sus preferencias, de un modo libre y sin limitaciones.

La ciudadanía debe poder tomar decisiones autónomas en el ámbito político, en forma igualitaria, sin importar su nivel de escolaridad o estatus social. Para ello, los votantes deben acceder a toda la oferta y las fuerzas políticas deben poder competir en forma equitativa. La BUP permite garantizar que el elector encuentre toda la oferta, favoreciendo la libre elección (sin faltantes en el cuarto oscuro) y a fin de asegurar que se pueda conocer la oferta de modo integral, se complementa con afiches y carteles que difunden las listas completas de todas las fuerzas políticas en competencia y que se destinan también al espacio público y a los boxes de votación (para que el elector encuentre la oferta electoral en modo completo a la hora de hacer su elección y ante la imposibilidad de que las BUP contengan todos los candidatos de todas las listas). Por otra parte, las fuerzas políticas y sus candidatos tienen garantizada la presencia de su oferta en todas las mesas de votación debido a que las boletas son provistas por el estado -lo que evita los faltantes que pueden producirse en los cuartos oscuros cuando las boletas partidarias deben ser suministradas por las fuerzas políticas-.

La BUP es un instrumento que da mayor equidad en la competencia, reduciendo la posibilidad de autoritarismo electoral y el llamado efecto de "cancha inclinada", que consiste en las mayores ventajas que pueden obtener quienes cuentan con acceso a fondos públicos y aparatos del estado. De este modo, se mejoran las condiciones de competencia, igualando a todos y facilitando la fiscalización por parte de las fuerzas políticas (que deben enfocarse principalmente en el escrutinio, porque las boletas "se cuidan solas").

Desafíos que presenta la implementación de la BUP

Sin dudas, cualquier reforma política presenta numerosos desafíos, a los fines de ordenar su tratamiento en este trabajo, los presentamos según consideramos que los mismos impactan en los Organismos Electorales (OE), en las fuerzas políticas y en el electorado.

Para los **OE**, las tareas vinculadas al **diseño** de las Boletas Únicas, en su totalidad, se presentan como una novedad, atento que, hasta la modificación normativa, esta tarea se encontraba a cargo de las fuerzas políticas en competencia, con la aprobación posterior de la justicia electoral.

En igual sentido, las tareas de impresión requieren gestiones administrativas para su contratación, y las previsiones y controles que aseguren la calidad de las boletas que se utilizarán en los comicios. Las gestiones y contrataciones son muy importantes a la hora de asegurar la disponibilidad oportuna de todos los materiales y documentación electoral (incluidas, principalmente, las boletas).

Prevenir que no se repliquen boletas falsas o apócrifas, requiere utilizar medidas de seguridad que permitan resguardarlas y evitar intentos de distribuir boletas duplicadas o falsas (situaciones que han sucedido con las boletas partidarias, a cargo de las fuerzas políticas, pretendiendo inducir a error a los electores).

Conforme las competencias asignadas a los OE, es importante definir cuestiones que pueden ser vitales para el proceso electoral y que requieren su coordinación con otros organismos (dependiendo de la jurisdicción de que se trate: DINE -gobierno nacional-, Instituto de Gestión Electoral -ciudad de Buenos Aires-, otras áreas del Poder Ejecutivo, por ej.). En ese sentido, las tareas y los plazos deben ser estrictamente definidos, planificados, controlados y cumplimentados, a fin de asegurar el desarrollo de cada etapa del proceso.

Por su parte, la logística y traslados (despliegue y repliegue) deben definirse con precisión y herramientas de control y seguimiento que garanticen la provisión de todos los materiales, en especial las boletas -cuya responsabilidad corresponde al estado- para que se encuentren disponibles en todas las mesas de votación para el ejercicio del voto[4].

Las acciones relacionadas con la difusión de información precisa y oportuna para todo el electorado, así como la capacitación necesaria para todos los actores del proceso, debe ser llevada adelante en las instancias suficientes, incluso en los medios masivos de comunicación y mediante herramientas adecuadas que faciliten un amplio conocimiento por parte de todos. Asimismo, resguardar el derecho al acceso de la información pública, requiere especial atención a las estrategias de comunicación, publicación y disponibilidad en formatos abiertos y accesibles al público. Todas estas tareas requieren directa participación y supervisión desde las autoridades electorales, a fin de preservar la calidad y precisión de los contenidos que se ofrecen.

En el caso de elecciones convocadas en forma simultánea o concurrente, será necesaria una adecuada coordinación entre OE, lo que significa un esfuerzo extra en la articulación de una variedad y cantidad de tareas de distinta complejidad, necesarias para el correcto desarrollo del proceso.

4. Esta tarea ha sido desarrollada por el Correo Argentino (correo oficial) o por otras, como Andreani SA, contratada al efecto. Las características de los territorios condicionan estas importantes tareas, por ejemplo, en provincias con geografía de montañas, como Salta, se utilizan mulas, en Santa Fe, lanchas para cruzar ríos y llegar a islas y parajes, o camiones tipo Unimog o 4x4 para zonas de difícil acceso y sin pavimentar, en ciudades como CABA se requieren unidades mas pequeñas para traslados en la ciudad.

Respecto de los desafíos para **los partidos políticos**, sin dudas, el cambio de instrumento de votación, modifica, o al menos propone revisar la oferta electoral, las candidaturas y la forma de desarrollar las campañas electorales[5]. Exige, además, brindar capacitación interna a sus cuadros políticos, candidatos, militantes y fiscales. Especial atención y cuidado requieren también las tareas de fiscalización durante el proceso electoral y los escrutinios: de mesa, provisorio y definitivo.

No podemos desconocer los efectos directos sobre el **electorado.** Pretendemos que estos ejerzan un voto informado, con responsabilidad cívica y con capacidad de control y conocimiento suficiente sobre el proceso en general y respecto de la importancia de su participación en particular. Para ello, es necesario brindar la información y capacitación suficientes para alcanzar a toda la población, y a todos los actores del proceso (fuerzas de seguridad, responsables de logística, fuerzas políticas, comunicadores, autoridades de los comicios, etc.) diseñando campañas publicitarias por todos los medios masivos de comunicación tradicionales (radio, televisión, diarios), instancias específicas para los diferentes destinatarios, pero también mediante todas las nuevas formas de comunicación vía redes sociales (streaming, Instagram, X, YouTube, etc.).

Diseño de la BUP

El diseño que se adopta es un aspecto muy importante, no en vano las fuerzas políticas discuten y "miden" el impacto de cada propuesta legislativa, respecto de sus propias expectativas electorales, olvidando, desconociendo o subestimando en muchos casos, el impacto de los diseños en el electorado.

Las discusiones en el Congreso Nacional respecto de cuestiones como por ejemplo el "voto por lista completa", parecían obedecer más al interés político de captar -por "arrastre"- voluntades de los votantes, que a cuestiones que afectan la claridad y simplificación del diseño en beneficio de los electores y que deberían ser prioridad a la hora de pensar en la oferta electoral que se plasma en el instrumento de votación.

El primer diseño utilizado en el país, fue el de la provincia de Santa Fe, en los comicios del año 2011. Ese mismo año, la provincia de Córdoba utilizó también por primera vez, la Boleta Única.

En esos años, los modelos se discutían y comparaban como a la "santafesina" (una boleta para cada categoría con la oferta presentada en filas) o a la "cordobesa" (una sola boleta conteniendo todas las categorías y casillero de voto por lista completa), hasta que entraron en escena otros modelos, como por ejemplo el de la provincia de Mendoza (categorías horizontales, listas verticales), utilizado por primera vez en el año 2023.

5. Al no contar con las boletas partidarias como elemento de campaña, se generaron nuevas estrategias: por ejemplo, impresos con copias de las boletas señalando claramente el candidato, y otras -que pretenden despapelizar- como la utilización de QR para presentar la oferta electoral.

Así, las discusiones en el Congreso Nacional, mostraron las opiniones y críticas sobre las variantes, que terminaron con la aprobación del modelo similar al utilizado en la provincia de Mendoza (aunque sin casillero de voto por lista completa).

Boleta Única Nacional

Conforme la Ley 27781, la boleta a utilizar en el orden federal posee las siguientes características más destacadas:

El diseño de la BUP incluye todas las categorías en competencia, con divisiones horizontales para las categorías y las columnas verticales para cada agrupación política, distribuidos homogéneamente y con clara identificación de los nombres de las agrupaciones políticas, su identificación (sigla, monograma, logotipo, escudo, símbolo, emblema o distintivo), nombre y apellido y fotografías (la norma distingue la cantidad a incluir dependiendo de la categoría de que se trate). Cuenta con un casillero en blanco para elegir la opción de preferencia, pero no contiene la opción de voto por lista completa. Asimismo, establece la identificación de la elección de que se trata y en el dorso se incluyen las instrucciones para la emisión del voto y casilleros para que el presidente de mesa o su reemplazante pueda firmar al momento de entregar la Boleta Única al elector.

Se establece que la impresión será en papel no transparente y con la indicación gráfica de sus pliegues a fin de facilitar su introducción en la urna. Se encontrarán en talonarios. Contienen un talón donde se indica serie y numeración correlativa, del cual deben ser desprendidas, pero en el cuerpo de las boletas únicas no habrá ningún tipo de numeración ni orden correlativo.

El modelo base para todos los distritos está a cargo de la Cámara Nacional Electoral, dejando a cada Junta Electoral Nacional la adaptación de dicho modelo, que podrá diseñarlo de acuerdo a la oferta electoral de su distrito, *"pudiendo modificar las pautas establecidas (...) sin alterar el espíritu de la Boleta Única de papel"* (Ley 27781, art. 62 ter). En este aspecto no podemos dejar de señalar que la posibilidad de que cada distrito electoral, modifique el diseño de la BUP, puede generar inconvenientes de compleja resolución, debiendo destacar que *"el espíritu de la Boleta Única de papel"*, puede ser un concepto con muchas aristas de interpretación y múltiples aspectos que no parecen totalmente resueltos en la norma.

Sobrantes y reciclado

Las boletas partidarias tradicionales, se imprimen en una cantidad, que corresponde a una vez y media la cantidad de electores totales de un padrón, por cada lista en competencia. En general quedan dispersas en una gran cantidad de destinos (hogares, partidos políticos, vía pública, locales de votación, etc.). En cambio, las BUP se imprimen en una cantidad igual a la cantidad de

electores empadronados (con un pequeño adicional para contingencias) y vuelven mayoritariamente al OE a cargo del escrutinio definitivo. Por ello, es posible[6] que todo ese volumen de papel sea reciclado y reutilizado, lo que se ha resuelto de diversas formas (gestiones de venta de papel desde el estado en la provincia de Santa Fe, o donación a ONGs en otros).

La Ley 27781, establece en su artículo 42 el criterio de "Gestión integral de residuos", fundado en los principios de la política ambiental y la promoción de la economía circular, estableciendo los criterios para ello: prevención, minimización, reutilización, reciclado, valorización y disposición final de todos los residuos derivados del proceso electoral. Valoramos estos criterios y celebramos su inclusión en la norma, esperando sea cumplimentada y replicada en todos los estados subnacionales.

La implementación de la BUP trae consigo también la incorporación de nuevos materiales electorales necesarios para el desarrollo de los comicios: Cabina de sufragio (reemplaza el cuarto oscuro), afiches conteniendo las listas completas de candidatos (atento que la BUP incluye la oferta parcialmente), Sellos (las BUP escrutadas y contabilizadas, se sellan con la inscripción "Escrutado") y bolígrafos indelebles (para la marca por el elector).

Respecto de las **convocatorias a elecciones en forma simultánea** (art. 3 ley 15262, modificado por art. 37 ley 22781), se establece que la oficialización de las BUP y su distribución queda a cargo del Juez Federal con competencia electoral o, en su caso, de la Junta Electoral Nacional, para lo cual las autoridades locales deben remitir la lista de candidatos oficializados. Además establece que se oficializa una BU para cargos nacionales y una BU para cargos provinciales y municipales, dejando expresamente establecida la imposibilidad de incorporar las categorías provinciales y municipales a las de categorías nacionales. Se utilizan urnas separadas.

Para el caso de **elecciones concurrentes** (art. 4 ley 15262, modificado por art. 38 Ley 27781), prevé la suscripción de acuerdos entre el Juez Federal con competencia Electoral, o la Junta Electoral Nacional y las Juntas Electorales provinciales a fin de establecer todo lo concerniente al desarrollo del proceso electoral, compatibilizando las atribuciones de ambas jurisdicciones.

En ambos casos, esto significa un gran esfuerzo de coordinación, compatibilización, resolución de situaciones en forma conjunta y colaborativa, que no solo se plasma en Convenios, sino en el trabajo de los equipos y la conducción de todos los organismos involucrados, presentando un desafío extra a los que normalmente implica cualquier proceso electoral.

Cómo lograr una implementación exitosa

La implementación exitosa de las reformas políticas en general y la de la BUP en particular requiere, a nuestro entender y a partir de la experiencia en la primera implementación de la BUP en el país:

6. Me permito señalar aquí que la Boleta Única electrónica cuenta con el chip que complica su reciclado.

- Fuerte decisión política: esta se plasma en los presupuestos, las gestiones y contrataciones, la adecuada planificación, la correcta implementación, la incorporación de controles de todo tipo.
- Compromiso de las autoridades electorales y políticas: el rol de cada uno es imprescindible para desarrollar un proceso electoral, máxime si se incorporan cambios de este tipo.
- Consensos con los partidos políticos: las fuerzas políticas son actores muy importantes, construir los necesarios consensos permite soluciones más justas, pacíficas, equilibradas y adecuadas para todos.
- Capacidad de gestión y coordinación de los OE: la gestión electoral requiere recursos suficientes, oportunos y capacitados. Es imprescindible dotar a los OE de los recursos necesarios para cumplir su tarea exitosamente.
- La transparencia y el acceso a la información pública deben ser garantizados, de este modo, los principales actores del proceso y la sociedad toda, pueden conocer el proceso y sus resultados, controlarlo, y sobre todo legitimarlo.
- La difusión pública y la capacitación de todos los actores (principalmente al electorado) es vital para que el ejercicio del sufragio activo y pasivo cuente con las garantías necesarias.

Consideraciones finales

Todas las reformas políticas y electorales se encuentran condicionadas por quienes las definen, y a pesar de los cálculos de quienes participan de su diseño y definición, pueden tener efectos no previstos ni calculados.

La BUP fue largamente esperada, militada, reclamada y estudiada en nuestro país, pero sin dudas no resuelve todo, ni tendrá la culpa de todo aquello que suceda a partir de su implementación en los distritos subnacionales y en el orden federal.

Sólo podemos aspirar a acercar algunos aportes que, a partir del estudio de la normativa y los autores en la materia, junto a la experiencia en gestión electoral, puedan dar algunas herramientas o cuestiones a considerar a la hora de analizar o diseñar modificaciones normativas.

Finalmente, afirmo con Sartori (Sartori, 1994: 41):

"Es **poco** lo que los estudiosos pueden hacer con respecto a los intereses propios de los políticos, excepto demostrar que están equivocados o que pueden ser mal interpretados. A pesar de lo anterior, se **supone** y se les **pide** a los estudiosos que den **consejo** adecuado, independientemente de si se les tomara en cuenta." (la negrita me pertenece).

ANEXO DE IMÁGENES

Boletas tradicionales, sábana o partidarias
El cuarto oscuro



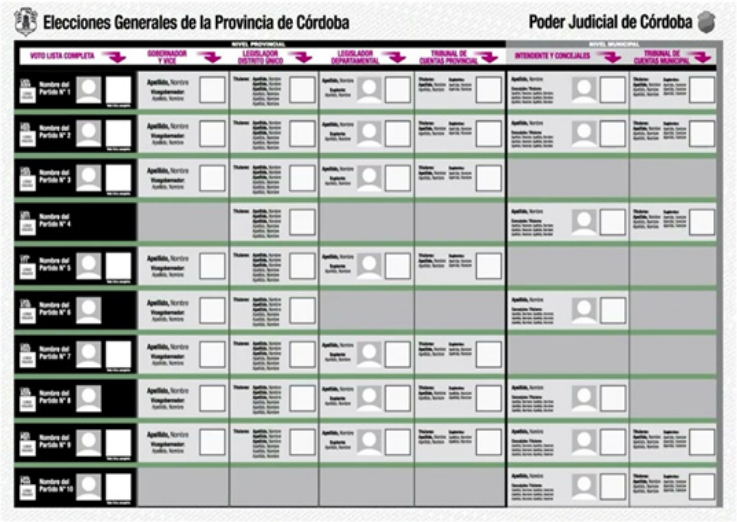


Modelos de Boletas Únicas de papel

Provincia de Santa Fe

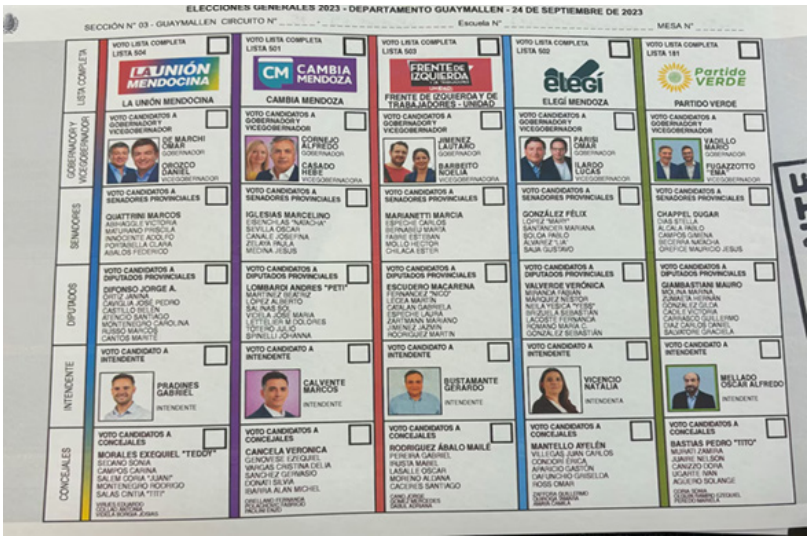


Provincia de Córdoba



Todo en una misma boleta.

Provincia de Mendoza



Bibliografía

Catalin, Claudia Susana. “La experiencia de la Boleta Única en la provincia de Santa Fe: La utilización de algunas herramientas de gestión para su exitosa implementación.” En *Memoria del II Congreso Argentino de Derecho Electoral*, 121–133. Buenos Aires: Universidad del Salvador, 2016.

Catalin, Claudia Susana. “Boleta Única por Categoría o Boleta Única Electrónica: Una mirada desde la perspectiva santafesina.” En *Boleta Única por Categoría o Boleta Única Electrónica*, compilado por V. Gastón Mutti y Aníbal Torres. Rosario: UNR Editora, 2018. Libro digital, descarga y en línea.

Catalin, Claudia Susana. “¿Qué puede salir mal? Los desafíos para la implementación de la Boleta Única, a partir de la experiencia santafesina.” En *XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia*, compilado por Cintia Pinillos. Rosario: UNR Editora, 2022. Libro digital, PDF. Archivo digital: descarga y en línea, https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/26093.

“Ley de Boleta Única de papel.” *Código Electoral Nacional*, modif. ley 27.781, 1 de octubre de 2024. Disponible en https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=405395.

Freidenberg, Flavia, y Tomás Došek. “Las reformas electorales en América Latina (1978–2015).” En *II Congreso Internacional de Estudios Electorales*, Lima, 27–29 de noviembre de 2014, 25–92.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994, 39–65.

Schedler, Andreas. “Elecciones sin democracia: El menú de la manipulación electoral.” *Estudios Políticos* 24 (2004): 137–156. Medellín.

DE LA EXCEPCIÓN A LA REFORMA: EL VOTO JOVEN EN SANTA FE

María Laura Sartor Schiavoni
UNR
E-mail: malaura.sartor@gmail.com

Introducción

El 15 de mayo de 2023, a sólo dos meses de las elecciones primarias en la provincia de Santa Fe, el Tribunal Electoral provincial (TEP) aprobó la incorporación del "voto joven" en los comicios santafecinos, tanto a cargos provinciales como locales, siendo la última provincia en adoptar la normativa al ámbito local.

Esta reforma amplió el número de electores incorporando a las juventudes entre 16 y 17 años al proceso electoral. De esta forma 84.200 posibles electores se sumaron al padrón para elegir en las elecciones Primarias y en la Elección General de 2023 al gobernador y vicegobernador, a los diputados y senadores provinciales, a los intendentes y concejales municipales y a los miembros de las comisiones comunales.

La decisión del Tribunal santafesino no debería resultar en una sorpresa si se considera que desde el año 2012, con la sanción de la Ley 26.744 de Ciudadanía argentina se amplió el sufragio

a adolescentes de 16 y 17 años en las elecciones nacionales, lo que permitió a miles de jóvenes participar en la política a través de su voto a partir de los comicios 2013. Esto incluye al territorio santafesino, donde, desde dicha sanción, este grupo etario puede participar en los comicios nacionales.

Asimismo, esta modificación en la norma se introdujo paulatinamente a nivel subnacional alcanzando los procesos electorales provinciales y municipales. En el mismo 2012 adhirieron 9 provincias, siendo la primera San Juan. En 2013 adhirieron 5 más. Entre 2014 y 2017 se sumaron otras 5. Santa Cruz y Salta lo permiten de hecho, al utilizar para las elecciones provinciales el padrón nacional. Tucumán adhirió en 2019 y la última provincia en aprobarla fue Corrientes en el año 2022.

Para el año 2023, sólo Santa Fe no se había actualizado a la norma vigente y es que, a diferencia de los restantes estados subnacionales, Santa Fe tiene un artículo en su Constitución Provincial de 1962 -en vigencia- que dicta el voto obligatorio para "hombres y mujeres que haya alcanzado los 18 años" (Constitución Santa Fe, artículo 29), por lo que se comprendía que sólo con una reforma de la Carta Magna eso podía cambiarse. No obstante, en 2023, el Tribunal Electoral de Santa Fe aprobó en un acto administrativo la extensión del voto joven para las elecciones provinciales.

Esta ponencia se propone recuperar el proceso de sanción del voto joven santafesino en el año 2023 problematizando su incorporación en el marco del debate por la reforma constitucional.

En primer lugar, se presenta el recorrido del denominado Voto Joven en Argentina desde su sanción en 2012. Seguidamente, se analiza el proceso de sanción en Santa Fe en el año 2023, considerando los actores intervinientes y el contencioso alrededor de dicha sanción. Finalmente, se debate este proceso en el marco del debate por la reforma Constitucional.

La Ley de Voto Joven en Argentina

La ley Nº 26.774 de "Ciudadanía Argentina", conocida también como "Ley de Voto Joven" se sancionó el 31 de octubre de 2012. La primera aplicación de la ley se daría en el año 2013 y luego se mantendrá de forma ininterrumpida desde entonces.

Esta ley reconoció el derecho al voto para las personas de 16 y 17 años nativas o naturalizadas argentinas en las elecciones nacionales. De esta manera, las juventudes son incorporadas al padrón electoral, que los y las habilita a participar de las elecciones. Las juventudes de 16 y 17 años representan el 2,75% del padrón, 874.008 personas en todo el territorio argentino (Ministerio del Interior, 2019: 4).

Otro aspecto importante de la ley 26.774 es el carácter voluntario del voto para los ciudadanos de 16 y 17 años. Si bien desde la sanción de la llamada Ley Sáenz Peña en 1912 el voto en las elecciones nacionales es obligatorio para quienes tienen entre 18 y 69 años de edad, se reconoce

entonces que hay dos grupos ciudadanos con derecho a voto que no están obligados a ejercerlo: los mayores de 70 años y los jóvenes de 16 y 17 años, desde la sanción de la ley en cuestión.

La no obligatoriedad significa jurídicamente que para estos electores no es necesario justificar la inasistencia a las elecciones y que quienes no concurran a votar no tendrán sanción ni constarán en el padrón de infractores.

La expansión de los derechos de participación política, particularmente del sufragio reabre la pregunta sobre ¿quiénes pueden votar? ¿qué habilita a que ciertos grupos sean excluidos de las elecciones? Durante prácticamente la mitad del siglo veinte en diversos países del mundo este fue un debate que dio lugar al ingreso de las mujeres, así como de grupos minoritarios como las poblaciones negras en Estados Unidos que otrora eran considerados no aptos para ejercer este derecho (Torre, 2016: 4).

Respecto a la edad, hay diversos marcos legales en la región y el mundo. En América Latina y el Caribe, las juventudes a partir de los 16 años pueden votar en Brasil, Cuba, Nicaragua, Ecuador y Argentina. En todos los casos es voluntario, es decir que no se sanciona su incumplimiento (Ministerio del Interior Argentina, 2019).

En otras regiones también se ha extendido el sufragio a los 16 años, aunque en muchos casos con algunos requisitos:

> "A nivel mundial, (...) aproximadamente en 20 de los 194 países del mundo se garantiza este derecho, aunque con algunas diferencias en la edad y los requisitos para su ejercicio. Ejemplo de esto son Chipre, Austria y los países del Reino Unido, entre otros. En Alemania, se permite el voto a los 16 sólo en las elecciones locales en cuatro de sus estados; mientras que en Escocia se permite sólo para la elección de representantes del parlamento. En Bosnia, Croacia y Eslovenia, se permite el voto joven sólo si la persona cuenta con un trabajo remunerado" (Ministerio del Interior de Argentina, 2019: 9).

Lo que se visibiliza a través de estas experiencias es una tendencia a ampliar el derecho al sufragio cada vez a más sectores de la ciudadanía, en este sentido, tal como indica la reforma llevada adelante en Argentina, tiene que ver con comprometerse en la educación de la ciudadanía a futuro. Así, "la ley reconoció en quienes conforman esta franja etaria, capacidades y potencialidades hasta entonces invisibilizadas por una parte de la sociedad, y desde el Estado se comenzaron a generar los mecanismos de representación y visibilización de las diferentes expresiones de las juventudes" (Ministerio del Interior, 2019: 6).

Por su parte un informe de UNICEF y CIPPEC (2023) destacaban la importancia de la participación de las y los jóvenes en el sufragio para la generación de hábitos y formar esta práctica

para el resto de su vida. “El desarrollo del interés y las competencias necesarias para votar a una edad temprana incrementa la disposición a participar en las elecciones en etapas posteriores de la vida” (UNICEF y CIPPEC, 2023: 2). Además, estas instituciones reclaman en su informe que la dirigencia política rara vez se dirige a las juventudes, por lo cual la expresión en las urnas implica “incorporar problemáticas específicas de este segmento etario al debate público” (2023: 2).

Doce años después de la implementación de la ley, diversos estudios recogen los alcances que ha tenido esta ampliación en materia de participación efectiva.

El Ministerio del Interior de la presidencia de Argentina en 2019 realizó un informe en el que da cuenta de la participación de las juventudes: mientras que el primer año de implementación, en las elecciones 2013, sólo participó el 53,21% de los jóvenes de 16 y 17 años habilitados, la asistencia a las urnas fue creciendo paulatinamente y alcanzó el 63% en 2019. Para la fecha de realización del estudio, se concluía que la participación había ido creciendo, aunque aún era menor que el porcentaje de participación global en las elecciones que para ese año fue del 81%.

En Santa Fe para 2019, se estimaba que la participación efectiva de los jóvenes de 16 y 17 años en los comicios nacionales alcanzaba el 59,5%, es decir, que se encontraba en el promedio nacional (Ministerio del Interior, 2019: 24).

Por su parte el estudio de UNICEF y CIPPEC (2023) señala, que “desde 2013 hasta 2021, la participación promedio de los y las adolescentes de 16 y 17 años en elecciones generales de orden nacional fue del 55%. Si bien representan un promedio menor al que se observa para el electorado total, los patrones de voto son similares a ese universo más general: más participación en elecciones presidenciales que en legislativas, y más participación en las generales que en las primarias” (2023: 2).

A esta mirada territorial, se debe sumar que en Argentina, el carácter federal de su Constitución y organización política han llevado a que las provincias deban actualizar sus propios marcos legales de vistas a los procesos subnacionales, entiéndase a los comicios para gobernador, legisladores provinciales y gobiernos locales. De esta forma, a lo largo de los últimos diez años el país ha tenido un recorrido dispar en cuanto al voto joven, pero en el cual las diversas provincias han adherido paulatinamente a esta reforma legal. Para el año 2023, sólo Santa Fe no había introducido la reforma a la norma de ampliación de “voto joven”. Esta falta se amparaba en que la misma sólo sería posible en un proceso de reforma constitucional. Su rápida sanción por vías administrativas, bajo resolución del TEP merece detenerse y analizar el proceso acaecido.

La sanción del voto joven en Santa Fe

En el año 2023, diez años después de su implementación a nivel nacional, el Tribunal Electoral santafesino resolvió el 15 de mayo la implementación del voto joven (de electores de 16 y 17 años).

Esta reforma del padrón electoral tuvo lugar con sólo dos meses de anticipación al comienzo de las elecciones provinciales.

La modificación planteada sumó así 84.200 nuevos electores, que representan un 2,98% del Padrón Electoral. La disposición comenzaba a regir para las elecciones Primarias del 16 de julio y en la Elección General del 10 de septiembre en donde se elegiría al gobernador y vicegobernador, a los diputados y los senadores provinciales, a los intendentes y concejales municipales y a los miembros comisiones comunales.

La rápida resolución del Tribunal y la implementación a sólo meses de dicha resolución contrastan con el extenso camino previo y el debate de fondo: la reforma de la Constitución provincial.

La Constitución provincial santafesina, que data del año 1962, cita en su artículo 29 "Son electores todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que hayan alcanzado la edad de dieciocho años y se hallen inscriptos en el Registro Cívico Provincial".

La Carta Magna provincial requiere de amplias mayorías para ser reformadas, siendo así que, pese a los reiterados intentos de diversos gobiernos, hasta 2023 no se habían logrado los acuerdos necesarios para avanzar en un proceso constituyente, siendo una de los pocos textos que no ha sufrido modificaciones luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

Desde 2012, con la sanción de la Ley de Voto Joven, si bien no hubo un pedido de reforma a nivel provincial, hubo reiterados intentos de actualizar el texto constitucional. En el caso del gobernador Bonfatti y el gobernador Miguel Lifschtiz (ambos del Partido Socialista - Frente Progresista Cívico y Social), se centraron en buscar la reforma constitucional, aunque no pudieron avanzar frente a los actores de veto y no contar con las mayorías suficientes (Tschieder, 2019).

En 2021 la incorporación de los jóvenes al padrón electoral provincial fue un eje de agenda del gobierno provincial. El gobernador Omar Perotti (Partido Justicialista – Unión por la Patria) envió a la legislatura un proyecto de sanción de voto joven a través del Senado en agosto de 2021. Dado que dicho proyecto nunca fue tratado, en 2022 lo incluyó dentro de la agenda de sesiones extraordinarias, corriendo la misma suerte. Para 2023, el gobernador incluyó el tema en su discurso de apertura de sesiones del 1ro de mayo y remitió el proyecto a la Cámara de Diputados, pero tampoco prosperó la iniciativa (Página 12, 16/5/2023).

De forma simultánea a este proceso, los diputados Rubén Giustiniani y Agustina Donnet (partido Igualdad y Participación - Frente Progresista Cívico y Social) presentaron, en el año 2021, un Amparo Colectivo de electores ante el TEP, solicitando la ampliación del sufragio a jóvenes de 16 y 17 años. Sin embargo, en esa ocasión el Tribunal, a partir del dictamen del Procurador Dr. Jorge Barraguirre desestimó la petición en mayo de 2021.

La respuesta del TEP ante dicha petición ponía a consideración que, esta reforma requería "reescribir el artículo 29 constitucional" y consideraba que "la Legislatura puede tener algo que decir". De esta forma los firmantes desestimaron el planteo por "incompetencia material", rechazando la presentación por la inhabilidad de la vía intentada (Amparo del elector) y por su manifiesta incompetencia, recomendaban a los diputados ir por la vía adecuada, y les recordaban, además, su carácter de órgano no judicial (Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de Santa Fe, 6/05/2021).

No obstante, en el año 2023, frente a un nuevo proceso electoral, los diputados provinciales Giustiniani y Donnet realizaban una nueva petición al TEP, esta vez no fue en el marco de un amparo, sino una solicitud administrativa. De forma inesperada, la solicitud tomaba un rumbo favorable.

Bajo la resolución 001/2023 del TEP, firmada por su presidente Daniel Anibal Erbetta, y dos vocales, Armando Luis Drago y el Secretario, Pablo Daniel Ayala, se brindaba una respuesta afirmativa a la presentación realizada habilitando a las juventudes provinciales desde los 16 años a participar de los próximos comicios provinciales.

En los argumentos centrales de la decisión del tribunal se ponía en manifiesto la "ilegitimidad constitucional derivada del no reconocimiento, en la provincia de Santa Fe del derecho al voto joven (Ley n°26.774 del año 2012) para categorías provincial" (Tribunal Electoral de Santa Fe, resolución 001/2023, art. 1). Ponía el foco principalmente en que la provincia era la única excluida de dicha ley, lo cual entre otros argumentos lesiona el ejercicio de los derechos "de igualdad ante la ley, la no discriminación y los derechos de niños, niñas y adolescentes" (Tribunal Electoral de Santa Fe, resolución 001/2023, art. 1).

En respuesta a dicha sanción, los apoderados del Partido País y del Frente Primero Santa Fe con el patrocinio del Dr. Domingo Rondina, presentaron una impugnación la inconstitucionalidad de dicha resolución y la incompetencia del órgano administrativo Tribunal Electoral de realizar esta modificación, que argumentaron requiere de una "ley formal". Asimismo, esgrimieron una serie de argumentos administrativos, considerando ciertos agravios en lo expeditivo de la decisión, frente a la fecha electoral. Entre ellos, que la extensión del padrón (cerca de un 3%) dificultaba la cantidad de votos que debían conseguir las fuerzas partidarias para obtener las bancas; que no se contaba con los tiempos suficientes para corregir datos del padrón que estuvieran mal confeccionados y que las listas fueron confeccionadas sin tener en cuenta el nuevo perfil de electores (Expediente, 2024).

El rechazo del TEP a la impugnación, llevó a que los solicitantes eleven la presentación de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe. La impugnación fue presentada

el 14 de julio de 2023, no obstante, el 16 de julio tuvieron lugar las elecciones primarias provinciales, rigiendo la medida adoptada, con ampliación del padrón.

La Corte Suprema, sentenció el 23 de octubre del mismo año que dicha petición había tornado inoficiosa dado que el acto eleccionario ya había tenido lugar, sin presentarse objeciones al escrutinio definitivo. Así dictaba el sumario de la resolución:

> "Se advierte que el acto eleccionario para el cual los peticionantes solicitaron el mantenimiento del padrón electoral publicado con anterioridad a la incorporación para participar en las elecciones provinciales y locales, a las personas que hubieren cumplido 16 años inclusive, ya se encuentra materializado y concluido, habiéndose además dado a conocer los resultados finales a través del escrutinio definitivo de los votos, el cual no ha merecido objeciones que tengan vinculación con el padrón que se cuestionara, lo cual disipa la exigencia de expedirse acerca de los planteos de los impugnantes en torno a la competencia y atribución constitucional del Tribunal Electoral (...)" (Suprema Corte de Justicia, 2023).

De esta forma, se daba por concluido el proceso contencioso, dado que no se presentaron reclamos adicionales ni objeciones por parte de otros partidos ante los resultados electorales de 2023.

Una reforma "más allá" de la reforma constitucional

El recorrido por la sanción del voto joven en la provincia de Santa Fe, más allá de su contenido -frente al cual pareciera existir un extenso acuerdo político- introduce al menos dos debates que requieren de la atención en el marco de un proceso de reformas institucionales provinciales, la primera tiene que ver con el rol del Tribunal Electoral provincial y la segunda con la vigencia del texto constitucional de 1962, cuya letra difiere de la resolución tomada.

La primera, la decisión de ampliación del sufragio a las juventudes de 16 y 17 años por un camino administrativo, a partir de una resolución del TEP, por fuera del poder Ejecutivo y Legislativo vuelve la pregunta sobre cuáles son las atribuciones de este organismo y su alcance.

Segundo, la no modificación de la Carta Magna provincial para la sanción de esta ley y frente a ello, el sostenimiento de la decisión tomada amparada sobre la jerarquía de la Constitución Nacional y su sanción en otras provincias, cuestiona en qué medida esta aplicabilidad no puede trasladarse a otras materias en cuestión.

Vinculado al primer punto, uno de los debates frente a la decisión del TEP fue en qué medida era este el organismo que debía ocuparse de la reforma, o si debía hacerse a través de una ley o la

propia reforma constitucional. Como podemos ver, en dos momentos diferentes, la respuesta del organismo también fue distinta, introduciendo una discusión al respecto.

El TEP santafesino se conformó en la Constitución de 1962. Se rige por el artículo 29 de dicho Texto constituyente y por la Ley provincial N° 4.990 (con sus respectivas modificaciones), constituyéndose con un modelo híbrido en donde se entrelaza el poder judicial con el poder ejecutivo o político.

En dicha ley se establece que el organismo comicial se integre por altos miembros del Poder Judicial. Así, según su artículo n°36, el organismo es presidido por el titular de la Corte Suprema Provincial, a quien deben acompañar dos vocales: un Juez de las Cámaras de Apelación de Rosario y otro de las de Santa Fe. Estos tres funcionarios están a cargo de las funciones electorales sólo por un año.

Asimismo, tanto en la Constitución como en la Ley Electoral se habilitó la intervención del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en la gobernanza electoral de Santa Fe. El Gobierno se encarga de la designación del Secretario Electoral, quien a su vez integra el TEP junto a los referidos Magistrados, este último suele durar más tiempo en el cargo que los restantes miembros.

Así, como indica Torres (2019) "las elites políticas de Santa Fe han optado por configurar una estrategia institucional híbrida de gobernanza electoral, dando intervención en ésta tanto a los órganos políticos (según el modelo clásico) como así también a la Judicatura (según el modelo de delegación judicial), dentro de cuya órbita se creó y ha venido actuando el TEP" (2019: 285), esto ha favorecido, como indica el autor, una situación de doble comando. De 1983 a la actualidad se pueden reconocer "distintos episodios (que) perjudicarían la credibilidad en las instituciones de la gobernanza electoral de esta provincia" (Torres, 2019: 286).

Según la ley provincial N°4990, en su artículo 37 corresponde a la junta electoral tareas vinculadas a la gestión de los procesos electorales y del contencioso electoral, a saber:

> "a) efectuar, ante las autoridades competentes, las gestiones necesarias para el cumplimiento de su cometido; b) contratar la adquisición de útiles, impresiones y demás trabajos, todo con conocimiento y aprobación del Poder Ejecutivo; c) designar los miembros de las mesas receptoras de votos y disponer de las medidas conducentes a la organización de los comicios ; d) decidir sobre la validez o invalidez de los votos impugnados; e) calificar las elecciones de Convencionales Constituyentes, Senadores, Diputados, Concejales municipales y miembros de Comisiones de fomento; f) extender a los electos los respectivos diplomas; y g) practicar los escrutinios definitivos" (Ley provincial 4990, artículo 37).

Un rápido análisis de este texto da cuenta de que legislar en materia de extensión del sufragio no es competencia del organismo. Ampliar el *Demos*, excede ampliamente los límites de dicho tribunal; sin embargo, ante la medida tomada, vemos que el contencioso se resolvió prácticamente sin levantar estado público. ¿Por qué no se extendió un reclamo más amplio en este sentido? Dos hipótesis saltan a primera vista.

Por un lado, podría sostenerse en que existe un extenso apoyo de las diversas fuerzas políticas a la decisión tomada, expresando en la no oposición a la medida sancionada, pese a su forma de instrumentación. Un segundo argumento se expande sobre la coyuntura de la sanción. Considerando que la resolución se dio en contexto electoral, podríamos suponer que el costo político de oponerse a la medida podría haber sido muy elevado en términos de apoyo popular.

Ahora bien, ¿es inconstitucional la medida? ¿cómo se resuelve la inconsistencia con el texto vigente en la Carta Magna provincial? El argumento que sostuvo el Tribunal se ampara en norma superior. En este sentido defendió que:

> "las normas a interpretar y aplicar para incorporar el denominado "voto joven" provienen de tratados y de reglas constitucionales superiores que regulan derechos humanos; no comprometen el diseño del gobierno local (...) y están enraizadas en las luchas seculares por la extensión del sufragio (...), de todo lo cual resulta que se trata de un caso que puede ser resuelto por este tribunal, que no conmueve ni violenta la sistemática Constitución local (en especial nada que modifique la parte orgánica de la Constitución) ni necesariamente demanda una reforma legislativa al tratarse de derechos reconocidos por normas de jerarquía superior (...)" (Tribunal Electoral de Santa Fe, resolución 001/2023, art. 3;a).

Este argumento sin embargo genera dos controversias posibles: la primera, es en qué medida podría extenderse a otras materias, tales como la autonomía municipal o las instituciones de participación directa, tales como la iniciativa popular o el referéndum, no contenidos en la Carta Magna provincial, pero que sí han sido introducidos en la Constitución Nacional a partir de su reforma en 1994 y han sido ampliamente adoptadas por los estados subnacionales. Aún más, ¿podría extenderse en materias del sistema electoral? Por ejemplo, considerando que en los últimos años la reelección del ejecutivo ha sido una reforma que no solo se ha dado a nivel nacional, sino en muchas de las provincias.

Por otro lado, la Corte, a quien se elevó el reclamo, respondió que devino abstracto porque ya tuvo lugar el acto electoral, sin embargo, este argumento no termina de explicitar qué sucede en elecciones posteriores, por ejemplo de cara a los comicios 2025 ¿Significa que ya es una resolución fija?

Finalmente, la modificación del padrón electoral, no sólo altera las estrategias políticas que deben tomar los partidos, sino que modifica los pisos electorales necesarios para las PASO y para la distribución de los cargos legislativos; teniendo en este sentido un impacto que no puede ser desconocido o pasado de alto.

Conclusiones

La sanción del voto joven en Santa Fe se aplicó en el año 2023 por una resolución administrativa del TEP. De esta forma Santa Fe completó el mapa político, siendo la última provincia en actualizar su padrón con la incorporación de las juventudes de 16 y 17 años, que han obtenido dicho derecho en Argentina a nivel nacional en 2012.

Este ordenamiento permitió en que en las PASO de ese año sumen su voz al proceso electoral provincial 83.881 jóvenes, que significan casi el 3% del padrón, de los cuales en esa primera elección participaron efectivamente 34.048 (el 40,59%) (El Litoral, 17/8/2023).

Los resultados de las elecciones 2023 dieron lugar a una alternancia en el gobierno provincial. La victoria en el Ejecutivo de Maximiliano Pullaro (UCR-Unidos), abrió una coyuntura novedosa para la provincia, porque, por primera vez desde 2003, el ejecutivo obtuvo también una amplia mayoría legislativa. Como todos sus antecesores, presentó el pedido de reforma, pero a diferencia de estos, consiguió los apoyos necesarios y el 6 de diciembre de 2024 se sancionó la Ley de Necesidad de Reforma, en la cual los partidos políticos representados en las Cámaras definieron cuáles serán los artículos a tratar en un proceso constituyente.

Entre los artículos que se ha definido modificar aparece el artículo 29, acordando: “Reconsiderar las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos, en particular, las referidas al sufragio activo, en lo relativo a la edad y a la nacionalidad. Reconocer a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático” (Ley de declaración de reforma, 2024). Sin embargo, no se pondrá en juego en la reforma los alcances del TEP ni su conformación.

¿Podrán votar los jóvenes de 16 y 17 años para elegir a los convencionales constituyentes? Pareciera que sí. Paradojalmente lo harán sobre la base de una resolución, ajena al texto constitucional que se busca modificar.

Este proceso, merece ser revisitado en el marco de un proceso constituyente. La postergada reforma ha ido abriendo caminos a resoluciones que tensionan la normativa institucional provincial, siendo necesario detenerse en la necesidad de este debate de las fuerzas políticas santafesinas.

Como se ha recorrido, el debate que aquí se busca introducir no versa sobre el contenido de la resolución tomada, sino sobre los mecanismos institucionales que se utilizaron para su sanción y las posibles repercusiones políticas en materia de reformas para las cual sientan antecedentes, que deberán ser tenidos en cuenta en inminente debate por la Carta Magna santafesina.

Bibliografía

Ministerio del Interior, Argentina (2019) “Voto Joven”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/voto_joven_6.7.pdf> Visitado el 26/9/2024

UNICEF y CIPPEC (2023) “10 años del voto joven en Argentina”, resumen ejecutivo de Octubre de 2023. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/19776/file> Visitado el 27-9-24

Torre, Iván (2016) “Documento de trabajo n°150: Espíritu adolescente: El voto joven en Argentina. Elecciones legislativas de 2013”. Área de instituciones y Gestión Pública, CIPPEC, marzo de 2016.

Torres, Anibal G. (2019). Las reformas de la matriz de gobernanza electoral multinivel en Argentina : elites partidarias y diseño institucional en el período 1983-2017 [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio Institucional UNSAM. Disponible en: https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1281 Fecha de consulta: 2/10/2024.

Tschieder, Enrique (2019) “El proceso inconcluso de reforma constitucional en la provincia de Santa Fe (2015-2019): un análisis a partir de la teoría de los jugadores con poder de veto” [Tesis de Grado, Universidad Nacional de Rosario]. Repositorio Institucional UNR. Disponible en: http://hdl.handle.net/2133/17282 Fecha de consulta: 27/09/2024.

Legislación y resoluciones

Constitución de la provincia de Santa Fe

Ley provincial N° 4990 “Ley electoral”, actualizado hasta la Ley N° 13156.

Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de Santa Fe (2021) “Giustiniani Ruben y otros s/acción de amparo colectivo de electores” del 6/5/2021.

Suprema Corte de Justicia de Santa Fe (2023) Sentencia “Partido País y Frente Primero Santa Fe -Giustiniani, Rubén y Donnet, Agustina Diputados Provinciales s/ voto joven electores 16 y 17 años” del 31 de octubre de 2023. Disponible en: http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-local-santa-fe-partido-pais-frente-primero-santa-fe-giustiniani-ruben-donnet-agustina-diputados-provinciales-voto-joven-electores-16-17-anos-fa23090387-2023-10-31/123456789-783-0903-2ots-eupmocsollaf? Fecha de consulta: 2/10/2024.

Tribunal Electoral de Santa Fe (2023) Resolución 001 del 15/5/2023.

Artículos periodísticos

Página 12 (2023) “Solo Santa Fe niega ese derecho” 16/5/2023. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/549724-solo-santa-fe-niega-ese-derecho. Fecha de Consulta: 2/10/2024

El Litoral (2023) “El debut del Voto Joven en Santa Fe cosechó un 40% de participación” 17/8/2023.

Disponible en: https://www.ellitoral.com/politica/debut-voto-joven-santa-fe-cosecho-40-participacion-pibes-urnas-secretaria-electoral-ahora-hoy-elecciones-paso-primarias-generales-agustina-donnet-ruben-giustiniani_0_ojIqxbFqn2.html Fecha de consulta: 2/10/2024

EL VOTO ELECTRÓNICO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y LA DISCRECIONALIDAD DEL PODER EJECUTIVO. APUNTES PARA UNA LECTURA CRÍTICA

Leandro López
UNNOBA-UNLP
E-mail: leandrolopezar76@gmail.com

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto analizar la ley electoral 5.109 en lo atinente al voto electrónico y la necesidad de que la legislatura avance a una derogación del mismo. Eliminar de nuestra ley electoral el voto electrónico es necesario, en primer lugar porque es un método controversial que no solo presenta problemas de aplicación y en concreto de auditoría por parte de los partidos políticos sino también por la discrecionalidad que la Ley 5109 le otorga al Poder Ejecutivo para su implementación.

En términos históricos, la introducción del voto electrónico en la ley electoral bonaerense fue producto de una iniciativa del entonces Gobernador Felipe Sola, quien ingresó a la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, el Expte. PE-25/02-03 el día 19/12/2002, toma estado parlamentario el 05/03/2003 y obtiene despachos de las comisiones de Legislación General I (25/06/2003), y de Asuntos Constitucionales y Justicia (10/07/2003). El día 11/07/2003 obtiene su media sanción, y el día 11/07/2003 toma estado parlamentario en el Senado y el día 30/07/2003 fue votado sobre tablas. Termina su trámite al ser promulgado por el Decreto 1215/2003 y publicado en el Boletín Oficial el 08/08/2003.[1]

El Poder Ejecutivo en aquel momento decía en su mensaje a la legislatura, vale recordar el contexto político e institucional de 2002, posterior a la crisis del 2001 que el voto electrónico poseía ventajas fundamentales en relación al sistema tradicional como eran: "*el bajo costo, la rapidez con la que se produce el recuento de votos, la seguridad que brinda, la transparencia en el proceso electoral, la eliminación de la posibilidad de fraude y voto nulo, fluidez del trabajo de los miembros de la mesa, la legitimidad de la representación y la comodidad del votante*". Otro de los argumentos es que una de las características del uso de esta tecnología sería poder realizar votaciones con gran frecuencia, lo que permitiría avanzar en una democracia participativa.

Hoy, a 20 años de ese debate, podemos decir sin temor a equivocarnos que todos esos argumentos no son verdaderos, que el sistema de voto electrónico posee múltiples fallas y falencias que me propongo detallar en el desarrollo de estos argumentos.

Voto electrónico, debates y definiciones

Se entiende por voto electrónico según María Inés Tula (2005)[2], la emisión del sufragio a través de medios electrónicos tales como una computadora, una urna electrónica con teclado y/o pantalla o el recuento automatizado del voto al momento de ser emitido, entre algunas de las opciones tecnológicas disponibles.

Alejandro Tulio (2005) expresa que en el debate sobre la incorporación del voto electrónico se plantean las siguientes cuestiones:

1. ANALFABETISMO Y ANAFALBETISMO INFORMATICO: se refiere básicamente a la "brecha digital" que existe entre los diferentes sectores de la sociedad y entre los distintos grupos etarios.
2. FIABILIDAD DE LA URNA ELECTRÓNICA: se basa en la legitimidad del sistema y en la

1. Ver Anexo, recorrido parlamentario del proyecto que se convirtió en Ley.

2. Tula, M. I. (2005). *Voto electrónico: entre votos y máquinas, las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Ariel.

confianza que muchas veces es imposible establecer por parte del elector, debido a que el sistema puede ser manipulado.

3. NIVEL DE PARTICIPACIÓN: la desconfianza del sistema, o el desconocimiento del mismo puede generar baja participación, sobre todo en el grupo etario de adultos mayores.
4. GRADO DE ACEPTACIÓN DEL SISTEMA DE VOTO ELECTRÓNICO.
5. FISCALIZACIÓN: se tiende a creer que el voto electrónico no necesita fiscalización, por el contrario el problema que presenta este sistema de votación es que en verdad se necesitan fiscales informáticos, cuestión imposible de lograr en un territorio como la provincia de Buenos Aires.
6. CAPACITACIÓN: no solo de los votantes sino de las autoridades electorales.
7. COSTOS: si bien se parte de la creencia que el ahorro de papel en la impresión de las boletas, en la realidad es un sistema mucho más costoso.

Estas afirmaciones de Tulio, sirven para despejar muchos mitos, y fundamentalmente para darnos un marco de lo que significa este sistema de votación.

El voto electrónico ha presentado fallas históricas que han sumado polémica a su contenido, Eduardo Passalacqua (2005)[3], enumera un conjunto de casos que son dignos de mencionar para dimensionar el problema que supone su implementación:

- En 1964 en algunos circuitos de Montana, por un error de programación, los votos emitidos para Nixon iban para el candidato demócrata Humphrey y viceversa.
- En 1976 se produce en Los Ángeles el primer caso notorio de tarjetas mal perforadas, lo que producía errores apreciables de conteo, que fueron resueltos por el conteo manual, tarjeta por tarjeta. Esos problemas se fueron dando frecuentemente en diferentes estados en todas las elecciones.
- El mayor escándalo democrático de EE.UU se dio en la elección presidencial de 2000 en el estado de Florida, donde un fallo de la Suprema Corte (Bush vs. Gore) terminó definiendo la elección.
- La elección de 2004 en EEUU presentó problemas defectuosos de tipo electrónico en Carolina del Norte y escrutinios discontinuos y prolongados en San Diego, en el estado de Washington y en Ohio.

3. Passalacqua, E. (2005). El voto electrónico. Ni panacea ni amenaza. Panorámica del estado de la cuestión y apostillas a un debate con sesgos y lagunas. *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Buenos Aires: Cippec/Ariel. Pàg*, 287-314.

El riesgo que presenta el sistema es tan grande que Ingo Boltz y Federico Centeno Lappas (2005)[4], advierten sobre la necesidad de asegurar exactitud en el proceso de auditoría, al afirmar que es importante la organización de un procedimiento de la auditoría del software y la protección del mismo frente a casos de piratería informática, que solo pueden realizar profesionales idóneos. Este tema es central, porque es justamente la especialización de los técnicos lo que hace que un ciudadano común no pueda auditar el sistema por falta de conocimiento técnico lo que hace perder el carácter público del acto electoral. Este punto es el famoso caso de declaración de inconstitucionalidad del voto electrónico por parte de la Corte Alemana.

El tribunal alemán analizó si los pasos esenciales de la votación a través del proceso de votación electrónico y el consiguiente resultado electoral pueden ser controlados eficazmente por cualquier ciudadano sin contar con ningún tipo de conocimiento especializado. La decisión se basó en analizar la constitucionalidad del voto electrónico a la luz del principio que consagra el carácter público de las elecciones, garantizado en el artículo 38 de la constitución alemana, en relación con los artículos 20.1 y 20.2, y que, junto a los principios de Bundeswahlgesetz - BGW (la ley electoral federal), establecen que todos los pasos esenciales de una elección deben estar sujetos a la posibilidad de control público eficaz. En virtud de ello, la Corte Constitucional Federal ha decidido que la Ordenanza Federal sobre Máquinas de Votación, es inconstitucional por cuanto -dice el tribunal- no asegura el respeto al principio de la naturaleza pública de las elecciones. Este histórico pronunciamiento de la CCF, que se remonta a la naturaleza democrática del sistema político, del principio republicano y del Estado de Derecho, indica que todas las etapas esenciales de una elección deben estar sujetas a la posibilidad de un escrutinio o control público. El concepto clave acá es el de 'control público', pero no a un control institucional, como el que pueden llevar a cabo un órgano electoral, un tribunal de justicia o los partidos políticos, sino al control que es capaz de ejercer un ciudadano, de forma directa, transparente y sin intermediarios.

El juez de la Cámara Nacional Electoral, Dr. Alberto Dalla Vía (2021)[5], expresa claramente la deficiencia del voto electrónico en el convencimiento falso de la celeridad del escrutinio en relación al actual recuento manual de boletas electorales, manifestando que la celeridad no es una preocupación constitucional, sino que por el contrario, en la Ley Fundamental están legisladas y garantizadas la justicia, la igualdad y la seguridad, que son los valores claves para el proceso electoral. Esto no atenta contra la celeridad, sino que por el contrario, esta debe darse en relación a los principios mencionados anteriormente. Dalla Vía describe los diferentes casos que muestran

4. Boltz, I., Centeno Lappas, F., & Tula, M. I. (2005). Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral. *Voto Electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales, Buenos Aires, Ariel*, 287-314.

5. Dalla Via, A. R. (2021). *Derecho electoral: teoría y práctica*. Rubinzal-Culzoni Editores.

la inviabilidad del voto electrónico y países donde fue derogada su implementación, como es el caso que propongo en la presente ley. El desistir fue por cuestiones legales como el caso alemán descrito anteriormente o por estudios encargados por el propio gobierno a comisiones expertas como Noruega o Inglaterra. En países como Finlandia, Holanda e Irlanda[6], directamente fue prohibido por la legislación.

Hay que sumar que nuestro país cuenta a diferencia del resto de los países de América Latina con una deficiencia que hay que marcar, ya que la transparencia en esta materia es una cuestión central. En argentina la organización del proceso electoral no tiene rango constitucional, por ello, la administración y el contencioso electoral están a cargo de la Justicia Nacional Electoral, y en el Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional Electoral el financiamiento público partidario y las tareas de apoyo a la administración y logística electoral. Este sistema nacional coexiste con la organización electoral de cada provincia encargada de llevar adelante diferentes actividades en los procesos electorales provinciales y municipales, esta situación se vuelve más problemática cuando las elecciones son simultáneas como en nuestra provincia.

En este sentido, la propia BBC publicó un informe donde un grupo de hackers mostraban serios problemas de seguridad en las máquinas electrónicas usadas en los EE.UU[7], lo cual representa una gravedad absoluta para el sistema democrático, ya que el sistema de votación no es un fin en sí mismo sino un medio para legitimar ni más ni menos que el acceso a los cargos representativos característicos del sistema democrático, por lo que necesitan imperiosamente la legitimidad popular. No se puede caer en el riesgo que cayó la democracia venezolana quien utiliza el sistema electrónico donde en la primera elección luego de la muerte Hugo Chávez donde resultó electo el presidente Maduro generó controversias en la sociedad y en los organismos electorales externos que observaron el proceso electoral.

La última elección presidencial venezolana, volvió a dejar en claro lo poco transparente del sistema, no existe doble recuento electoral como en argentina, sino que se constató por diferentes organismos internacionales como la OEA en su proceso de observación electoral y en Centro Carter la poca auditabilidad del sistema y la falta de actas de constatación del escrutinio. Es más, el presidente Maduro junto con las autoridades del Consejo Electoral venezolano, denunciaron el hackeo del sistema electoral, lo que viene a reforzar aún más la teoría alemana que describí anteriormente. En un sistema con una crisis de legitimidad total como el venezolano la falta de transparencia del sistema se transforma en una doble crisis.

6. Irlanda realizó una prueba del voto electrónico en el 2002. En el 2006, un grupo de hackers holandés, liderados por Rop Gonggrijp pudo demostrar cómo el sistema era altamente vulnerable.

7. https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45690461

Por lo tanto, todos estos problemas que trae aparejado el voto electrónico pueden erosionar la legitimidad de la representación resultante y por ende llevar a nuestro sistema democrático bonaerense a una crisis sin precedente. Dieter Nohlen (1994)[8], establece la importancia que tienen las elecciones transparentes y confiables para el sistema democrático, ya que son la fuente primaria de legitimación del sistema político, el resultado electoral tiene que estar despejado de cualquier tipo de dudas.

La legitimidad del sistema es fundamental, las instituciones democráticas dependen de ello, pero sobre todo la credibilidad de que la representación popular es producto de elección inapelable constituyen la base del sistema, Sartori (1994)[9], teoriza claramente sobre la importancia del rol que juegan los sistemas electorales, no solo desde el reparto a la hora de producir la representación popular sino también desde los procesos de votación, como es el voto electrónico.

Toda la teoría de la democracia hace una mención a la importancia de los procesos electorales como legitimadores de la representación, particularmente, Robert Dahl (1989)[10], plantea también la importancia dentro de los requisitos mínimos de la democracia de que las elecciones además de ser competitivas y frecuentes deben ser conducidas con ecuanimidad, es decir transparentes.

Estructura legal del voto electrónico en la provincia de BS. AS.[11]

El otro gran problema que presenta el voto electrónico en la ley electoral 5109 es la discrecionalidad y poder que le otorga al Poder Ejecutivo a la hora de decidir, contratar, implementar y ejecutar sin ningún tipo de control el voto electrónico. Por ejemplo con el artículo 149 cuando expresa que "el Poder Ejecutivo podrá implementar, total o parcialmente, sistemas de voto electrónico en los distritos que considere pertinente".

El artículo 150º en el mismo sentido también es absolutamente discrecional, ya que el Poder Ejecutivo "determinará el sistema de voto electrónico que considere más adecuado para cada elección". Si bien el mismo artículo le asigna parámetros mínimos como, accesibilidad, confiabilidad, privacidad, seguridad, relación adecuada entre costo y prestación, y eficiencia comprobada, estos presupuestos mínimos según la ley son meras recomendaciones, siendo el ejecutivo quien tiene el pleno poder discrecional y arbitrario también de determinar el sistema y los territorios a implementar.

La discrecionalidad del Poder Ejecutivo e incluso la delegación de facultades de la legislatura al gobernador quedan expresadas claramente en los artículos 149º y 150º de la ley electoral cuando

8. Nohlen, D. (2006). La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada. *Revista de ciencia política (Santiago)*, *26*(1), 191-202.

9. Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. *La comparación en las ciencias sociales*, 29-50.

10. Dahl, R., & San Martín, J. M. (1989). *La poliarquía* (Vol. 2). Madrid: Tecnos.

11. Ver Anexo Documental punto 2)

dice que es el "Ejecutivo quien podrá implementar total o parcialmente, sistemas de voto electrónico en los distritos que considere pertinente", y principalmente en que "El Poder Ejecutivo determinará el sistema de voto electrónico que considere más adecuado para cada elección".

El primer Decreto Reglamentario fue el Decreto 1413/03 que entre otras cosas adopta el uso de máquinas ad hoc para votar de las denominadas Ma-VoGED (máquinas de votar de grabación electrónica directa o por su sigla en inglés DRE, "Direct Recording Electronic Voting System"), y asimismo desechó la opción del voto remoto. Este sistema de voto electrónico fue utilizado por la República Federativa del Brasil, desde el año 1996. En el mismo sentido, expresa que el Gobierno de la República Argentina ha suscripto un convenio de colaborador técnica con la República Federativa del Brasil para implementar en la Provincia de Buenos Aires el sistema de voto electrónico señalado, situación esta que no deja de sorprender ya que el régimen electoral provincial y municipal no es una competencia que las provincias han delegado al estado nacional, sin embargo, a través de dicho convenio el Tribunal Superior Electoral de la República Federativa del Brasil facilitará el hardware; el software y el asesoramiento técnico necesario, a fin de permitir a la Provincia de Buenos Aires poner en práctica dicho sistema en algunos distritos electorales en las elecciones del 14 de Septiembre de 2003.

En todo ese Decreto el Ejecutivo legisla sobre la implementación del voto, estableciendo absolutamente todos los requisitos y dispositivos que supone llevar adelante la elección, arrogándose facultades propias del Poder Legislativo. Además en este Decreto el Poder Ejecutivo delega a la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires facultades legislativa y ejecutivas, cuando establece en el artículo 3º referido a la seguridad que: "Todos los dispositivos de entrada y salida de la unidad urna electrónica que sean accesibles desde el exterior permanecerán debidamente cerrados con un sello inviolable durante la elección. A esos efectos, la Honorable Junta Electoral reglamentará las condiciones, especificaciones técnicas y oportunidad de tales operaciones".

El 5 de septiembre de 2003 el Decreto 1511/03 establece los permisos para establecer convenios de cooperación en la 7ma sección electoral. El 14 de septiembre de 2003 se produjo la elección sin inconvenientes, pero tengamos en cuenta que las mesas y la experiencia de ninguna manera puede ser representativa al universo completo de la Provincia de Buenos Aires.

El 22 de junio de 2004, el Decreto 1329/04 crea en el ámbito de la Jefatura de Gabinete el Programa de Voto Electrónico y la Comisión Interministerial integrada por la Secretaría General de la Gobernación, el Ministerio de Gobierno y la Jefatura de Gabinete para asistir al Programa de Voto Electrónico. Dentro de las principales medidas que refuerzan la discrecionalidad del Poder Ejecutivo se encuentran según el artículo 4º:

1) Procurar la instauración progresiva del sistema de Voto Electrónico en todo el territorio provincial;

2) Actuar como órgano orientador, asesor, ejecutor, supervisor, evaluador y de control en todo lo que respecta al sistema de voto electrónico en la Provincia de Buenos Aires;

3) Planificar, proyectar y ejecutar, todas las políticas, planes, normas y acciones tendientes a la implementación del voto a través de sistemas electrónicos.

4) Desarrollar las acciones tendientes a lograr un efectivo cambio cultural en el electorado y en la comunidad;

5) Establecer los lineamientos, instrumentos y mecanismos necesarios tendientes a asegurar el desarrollo y funcionamiento eficaz del sistema;

El Poder Ejecutivo posteriormente siguió produciendo Decretos en torno a la materia, en el año 2005 el Decreto 1874/05 implementó el voto electrónico en las elecciones de autoridades provinciales y municipales convocadas y fijadas por Decreto 90/05, siendo dicha convocatoria de alcance parcial, y aplicándose a los electores contemplados en la Ley 11.700 con las modificaciones introducidas por la Ley 12.312 (extranjeros y residentes), en la tercera sección electoral, para el municipio de Berisso y en la quinta sección electoral, para el municipio de General Pueyrredón en la Provincia de Buenos Aires.

En ese mismo Decreto se produce asimismo la mayor irresponsabilidad por parte del ejecutivo que es no prever las dificultades operativas o logísticas que puedan suscitarse con respecto a las máquinas durante el desarrollo de acto electoral, tal es el grado de improvisación que esta parte central del desarrollo de la elección se la delega a la Junta Electoral, ya que en el ARTÍCULO 19 establece que: "En caso de surgir inconvenientes de índole técnica que dificulten o imposibiliten la utilización de las urnas electrónicas, el presidente de mesa deberá adoptar inmediatamente las medidas tendientes a superar la situación aplicando las directivas que la Honorable Junta Electoral haya previsto a los fines del debido ejercicio del derecho electoral de las personas afectadas".

Siempre bajo la gestión del Gobernador Sola, el 11/07/2007 se dictó el Decreto 1460/07 que deroga el decreto 1874/05 para implementar el voto electrónico en las elección de autoridades provinciales y municipales convocada y fijadas por Decreto Nº 719/07, para el día 28 de octubre de 2007, únicamente respecto de los electores contemplados en la Ley Nº 11.700 y modificatoria– extranjeros residentes en la provincia de Buenos Aires- en los municipios de General San Martín, San Isidro y Vicente López de la primera sección electoral y en el municipio de Berisso de la tercera sección electoral. En este Decreto al igual que en el anterior que se deroga, también se opta por delegar en la Junta Electoral, la solución a los problemas en materia del funcionamiento de las

urnas o cualquier problema que se suscite en el marco del acto electoral, parte central que debería en caso de implementarse contemplarse en una norma y no en una sucesión de actos delegativos que son propios del poder legislativo.

En este sentido, Dalla Vía (2005)[12] afirma que todos los sistemas son falibles, en consecuencia la clave o el punto central está en el sistema de control a cargo de una autoridad independiente, por ello y teniendo en base la idea que ni en argentina ni en la provincia existe un órgano electoral independiente como tienen el resto de los países en sus Consejos Nacionales Electorales, por el contrario en nuestras norma se le otorga el poder absoluto y discrecional al Poder Ejecutivo, lo que atenta con los principios básicos de un proceso electoral. Nuestra provincia si bien tiene autonomía en materia electoral, tampoco puede apartarse de los principios republicanos, la Constitución nacional, si bien reconoce en su artículo 99º inc. 3º que el poder Ejecutivo participa de la formación de las leyes mediante la promulgación, establece que no podrá bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo, salvo que en circunstancias excepcionales fuera imposible seguir los trámites ordinarios previstos, y excluye claramente dentro de esas circunstancias excepcionales materia penal, tributaria, electoral o régimen de los partidos políticos. Sabiamente la Constitución nacional excluye al ejecutivo de las decisiones de índole electoral justamente por la discrecionalidad que tiene al ser un poder unipersonal.

Como expresa Basterra (2005), si bien la decisión acerca de la incorporación o no de estos mecanismos comporta una modificación legislativa que corresponde a una competencia exclusiva del poder legislativo nacional o provincial, esta son pueden limitarse a importar simplemente modelos que no contemplen las particularidades, características y, especialmente, las fortalezas de nuestro sistema de votación vigente, el cual es denostado generalmente sin un debido fundamento. Nuestro país y esta provincia no presentan problemas de alternancia en el poder, al contrario el cambio de signo político muestra justamente la transparencia y confiabilidad del sistema actual.

Los problemas de seguridad que presenta el voto electrónico, y más cuando no están regulados por una ley específica sino que son determinados por el ejecutivo, principio que como hable anteriormente contradice la Constitución Nacional, donde si bien la Provincia tiene autonomía plena en materia electoral, esta no puede apartarse de los principios republicanos de gobierno, pone en riesgo el artículo 59º de la Constitución de la Provincia que garantiza el secreto del voto.

Finalmente y lo más importante el voto electrónico es inconstitucional porque vulnera claramente el artículo 61º inc. 2: “Se votará personalmente y por boletas en que consten los nombres

12. Dalla Via, A. R. (2005). El Derecho Constitucional y las especializaciones. *Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho*, (5), 223-234.

de los candidatos". La constitución nacional habla de votación por boleta electoral, procedimiento de votación que no contempla el voto electrónico. El mismo artículo 61º en consonancia con la CN otorga en la legislatura el rol central en materia electoral, es más nuestra Constitución provincial en ningún punto le otorga al Poder Ejecutivo funciones sobre el régimen electoral. Es aquí donde encontramos la segunda gran contradicción constitucional que hace no solo peligroso una hipotética implementación sino impracticable porque lesiona el espíritu mismo de la constitución.

El constitucionalismo tiene una vinculación muy problemática pero firme con la democracia, Elster y Slagstad (1999), expresan que las constituciones poseen dos funciones sobrepuestas, en primer lugar, la [13]protección de los derechos individuales, y en segundo lugar, la limitación a ciertos cambios políticos introducidos por la mayoría. Estos autores clásicos del estado de derecho, en el segundo punto se refieren a una mayoría simple en el marco del parlamento, en la Provincia de Buenos Aires es aún más grave porque el voto electrónico, en cuanto a su implementación, no depende del parlamento sino del ejecutivo que es un poder unipersonal, por lo que el riesgo que plantean Elster y Slagstad es aún mayor.

Creo que esta legislatura debe resolver este problema en forma urgente, no podemos seguir permitiendo el establecimiento del voto electrónico en nuestra Ley Electoral por los riesgos que supone, en primer lugar por los problemas de seguridad y auditabilidad que presenta y que son reafirmados por las experiencias históricas, en segundo lugar por la discrecionalidad para su implementación en manos del poder ejecutivo que decidiría unilateralmente sobre todos sus aspectos, y finalmente por los graves problemas de constitucionalidad que presenta.

Conclusiones

Creo que realmente la legislatura debe avanzar en el camino de la derogación del voto electrónico en la Provincia de Buenos Aires. En primer lugar, porque el mismo es parte del problema, y no de la solución. A lo largo de este trabajo académico he intentado dar cuenta de los problemas claros y concretos que genera el voto electrónico. Esos problemas característicos del uso de la tecnología en democracias imperfectas[14] pueden profundizar aún más la crisis de legitimidad y hasta la legalidad del sistema.

Dentro de la categoría de democracia imperfecta podemos incluir denominaciones similares, definiciones que la politología a utilizado para describir determinados regímenes como por ejemplo: democracias problemáticas (Collier y Levitsky, 1997), democracias delegativas (Guillermo

13. Elster y Slagstad (1999)

14. Parnes, M., Soledad, M., & Negri, J. J. (2006). Democracia. *Aznar, Luis y De Luca, Miguel, Política. Cuestiones y problemas, Buenos Aires: Emecé*, 119.

O´Donnell, 1993), democracias híbridas (Malloy, 1992), o democracias restringidas (Lechner, 1999). A estas definiciones hay que agregarle las características propias de los regímenes presidenciales, donde existe un peso rutilante del poder ejecutivo, sistemas de hiperpresidencialismo[15] como los nuestros, en este caso el peso del ejecutivo se traslada al gobernador y en los gobiernos locales a los intendentes.

En contraposición a esto, las democracias consolidadas son aquellas que gozan de un alto grado de institucionalización y calidad democrática con tradiciones pluralistas muy arraigadas en la sociedad con cierto grado de igualdad social con un control político muy presente de los actos de gobierno. En el tipo de democracias en crisis como las descritas y con las particularidades de la provincia de buenos aires, las implicancias del voto electrónico pueden provocar una crisis que afecte no solo a la provincia sino también a la democracia nacional.

Finalmente, el alto grado de discrecionalidad a la hora de ejecución y de toma de decisiones con las que cuenta el poder ejecutivo, en este caso el gobernador transforma al voto electrónico en un cheque en blanco que la democracia no puede darse el lujo de otorgar a un gobernante.

En verdad, tal como lo decía más arriba creo que es una cuestión de constitucionalidad de la norma, la legislatura no puede renunciar a una de sus facultades exclusivas que es legislar en materia electoral, porque dichas reglas solo pueden ser construidas desde el ámbito parlamentario, único órgano colegiado donde se encuentran representados los diferentes intereses sociales. En materia de reglas de juego, la misma Hannah Arendt (1997)[16] establecía la importancia del marco normativo y de las reglas de juegos desde un ámbito deliberativo en un espacio plural. Que el órgano legislativo, delegue de la forma en que delegó en el gobernador la implementación del voto electrónico es realmente un verdadero peligro para el sistema democrático.

ANEXO DOCUMENTAL

1) TRÁMITE PARLAMENTARIO

Fecha Inicio: 19/12/2002 15:01:29

REMITE MENSAJE Y PROYECTO DE LEY, MODIFICACIÓN ARTÍCULOS DE LA LEY 5109, LEY ELECTORAL, A EFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE VOTO ELECTRÓNICO.- MENSAJE 1249.-

15. Cerbone, P. (2021). El hiperpresidencialismo como resultado de la interacción entre presidencialismo fuerte y populismo. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, *20*(1).

16. Arendt, H., Birulés, F., & Carbó, R. S. (1997). ¿ Qué es la política?.

Agregados: PE-25/02-03- 1 PE-25/02-03- 2
Nro ley: 13082
Fecha promulgación: 18/07/2003

Honorable Cámara de DIPUTADOS
Fecha Estado Parlamentario: 05/03/2003
Fecha de Tratamiento: 10/07/2003
Resultado: APROBADO

Despacho de Comisiones					
Comisión	**Fecha de Entrada**	**Despacho**	**Fecha Despacho**	**Fecha Salida**	**Texto**
LEGISLACIÓN GENERAL I	06/03/2003	APR.C/MODIF.	25/06/2003		
ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JUSTICIA	02/07/2003	APR.C/MODIF.	10/07/2003		
DIR GRAL. LEGISLATIVA	10/07/2003	DESP. FINAL			
H.CAMARA DE SENADORES	11/07/2003				

Honorable Cámara de SENADORES
Fecha Estado Parlamentario: 15/07/2003
Fecha de Tratamiento: 15/07/2003
Resultado: APR.S/TABLAS

2) TEXTO DE LA LEY

CAPÍTULO XXVII
SISTEMA DE VOTO ELECTRÓNICO
(Capítulo sustituido por Ley 13.082)
ARTÍCULO 149.- (Texto según Ley 13.082) El Poder Ejecutivo podrá implementar, total o parcialmente, sistemas de voto electrónico en los distritos que considere pertinente.

ARTÍCULO 150.- (Texto según Ley N° 13.082) El Poder Ejecutivo determinará el sistema de voto electrónico que considere más adecuado para cada elección.
Como parámetros mínimos deberá tenerse en cuenta que el sistema posea:
a) Accesibilidad para el votante (que sea de operación simple para no confundir y no contenga elementos que puedan inducir el voto).
b) Confiabilidad (que sea imposible alterar el resultado cambiando votos, contabilizando votos no válidos o no registrando votos válidos).
c) Privacidad (que no sea posible identificar al emisor del voto).
d) Seguridad (que no sean posibles ataques externos, que esté protegido contra caídas o fallos del software o el hardware o falta de energía eléctrica, que no pueda ser manipulado por el administrador).
e) Relación adecuada entre costo y prestación.
f) Eficiencia comprobada.
ARTÍCULO 151.- (Texto según Ley N° 13.082) A efectos de la adecuación de la normativa a los requerimientos específicos del sistema de voto electrónico seleccionado, el Poder Ejecutivo reglamentará los artículos que resulten menester de la Ley 5.109 (T.O. Decreto N° 997/93) y sus modificatorias.
ARTÍCULO 151.- (*) Comuníquese al Poder Ejecutivo.
(*Para el presente artículo se respetó la numeración según el texto ordenado por decreto 997/1993 anterior a la modificación introducida por Ley 13082.

Bibliografía

Arendt, Hannah, Francesc Birulés, y R. S. Carbó. 1997. ¿Qué es la política?

Boltz, I., F. Centeno Lappas, y M. I. Tula. 2005. "Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral." En Voto Electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales, 287–314. Buenos Aires: Ariel.

Cerbone, P. 2021. "El hiperpresidencialismo como resultado de la interacción entre presidencialismo fuerte y populismo." RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas 20, no. 1 (2021).

Dalla Via, A. R. 2021. Derecho electoral: teoría y práctica. Rosario: Rubinzal-Culzoni Editores.

Dalla Via, A. R. 2005. "El Derecho Constitucional y las especializaciones." Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho (5): 223–234.

Dahl, R., y J. M. San Martín. 1989. La poliarquía. Vol. 2. Madrid: Tecnos.

Elster, Jon, y Ole D. Slagstad. 1999. [Título completo de la obra]. [Lugar: Editorial]. ☐ Aquí deberías completar título, editorial y lugar.

Nohlen, Dieter. 2006. "La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada." Revista de Ciencia Política (Santiago) 26, no. 1 (2006): 191–202.

Parnes, M., Soledad M., y J. J. Negri. 2006. "Democracia." En Política. Cuestiones y problemas, editado por Luis Aznar y Miguel De Luca, 119. Buenos Aires: Emecé.

Passalacqua, E. 2005. "El voto electrónico. Ni panacea ni amenaza. Panorámica del estado de la cuestión y apostillas a un debate con sesgos y lagunas." En Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales, 287–314. Buenos Aires: Cippec/ Ariel.

Sartori, Giovanni. 1994. "Comparación y método comparativo." En La comparación en las ciencias sociales, 29–50.

Tula, M. I. 2005. Voto electrónico: entre votos y máquinas, las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Buenos Aires: Ariel.

LA OBSERVACIÓN ELECTORAL ESTUDIANTIL: SUBJETIVIDADES Y PERSPECTIVA COMPARADA EN ARGENTINA, URUGUAY Y PARAGUAY

Milagros Chaparro
UNR
E-mail: milagroschaparro559@gmail.com

Franco Stradella
UNR
E-mail: francostradella08@gmail.com

Juan Bautista Viola
UNR
E-mail: juanbautistaviola@gmail.com

Introducción

El presente capítulo recoge las experiencias de observación realizadas en el marco del Observatorio Político Electoral de la Universidad Nacional de Rosario. Cada uno de los autores analiza su propia experiencia como observador en un país diferente.

En primer lugar, Franco Stradella expone su análisis con respecto a su observación en la República Argentina, luego Milagros Chaparro presenta su experiencia de observación en la República del Uruguay en el marco del Programa de Intercambio Latinoamericano, y finalmente Juan Bautista Viola cuenta su experiencia de observación en la República del Paraguay gracias al programa ESCALA de la Asociación de Universidades Grupo de Montevideo.

Las exposiciones en todos los casos se organizan en torno a tres ejes. El primero es el análisis de las relaciones interpersonales en el proceso electoral, tanto las que establece el observador con los actores como aquellas que establecen los actores entre sí. El segundo examina las dimensiones simbólicas y culturales que dan singularidad a cada proceso electoral, desde rituales como el entintado de dedos en Paraguay hasta la interacción directa entre candidatos y ciudadanos en Uruguay. Finalmente, el tercer eje refiere a la importancia de la formación teórica de los observadores como forma de aprehender el proceso electoral de una forma más completa. A través de estas miradas comparadas, el capítulo no solo documenta experiencias concretas, sino que también reflexiona sobre los desafíos metodológicos de la observación electoral y su valor para fortalecer el estudio de los sistemas democráticos de la región.

Argentina

Las elecciones analizadas son las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) celebradas el 13 de agosto de 2023 en Argentina. En esta instancia se definieron los candidatos que representaron a cada alianza en la elección general para Presidente, Vicepresidente y legisladores nacionales. La observación se realizó en la ciudad de Villa Constitución, Santa Fe.

En cuanto al primer eje, el análisis sobre las relaciones interpersonales comienza tras la acreditación formal ante las autoridades de mesa, dando inicio a la labor de observación. En una primera instancia resultó central identificar y analizar los elementos constitutivos de la jornada electoral, en este caso, las PASO. Este tipo de elección, por ser simultánea y obligatoria, genera un alto flujo de electores en los locales de votación. En 2023, la herramienta de sufragio a nivel nacional era la boleta partidaria, lo que implica un fuerte compromiso logístico por parte de los partidos políticos y su estructura institucional, en tanto son los responsables de la provisión y reposición periódica de boletas en el cuarto oscuro. Esto brinda una oportunidad muy interesante de evaluar cómo se reparten las responsabilidades de forma interna, y como trabajan en conjunto con los demás partidos. Además, este sistema obliga a los actores a estar presentes durante toda la jornada, lo que permite entender y contemplar las relaciones entre sí. Por ejemplo, una de las primeras cuestiones que se observó fue la notoria discrepancia entre la cantidad de boletas oficializadas por el tribunal electoral, 27 en total, y las efectivamente presentes en los locales de votación, que no

llegaban a superar las 12. Este hecho evidenció un déficit en la capacidad de algunos partidos para cumplir con las exigencias operativas propias del sistema de boleta partidaria, lo cual constituye un aspecto relevante para el análisis del funcionamiento real de este mecanismo electoral.

Las relaciones personales que genera el observador tanto con los fiscales partidarios como con las autoridades del local de votación permiten analizar cómo se configura la jornada electoral en base a roles de liderazgos tomados por personas con mayor conocimiento del proceso electoral. En el caso de la observación realizada, el conocimiento por parte de la directora de local de votación fue lo que permitió que la elección se realice de manera correcta. La organización de los locales, su puesta en escena, los elementos brindados, convocar a autoridades suplentes, las señalizaciones dentro de los establecimientos, los espacios donde se ubican los fiscales y los voluntarios para reemplazar a las autoridades que no se presenten.

La jornada electoral de 2023 en la República Argentina culminó de manera ordenada y sin incidentes relevantes. Desde temprano, los comicios se desarrollaron con normalidad en los distintos centros de votación, y hacia el cierre, a las 18 horas, las autoridades de mesa comenzaron el proceso de clausura conforme a lo establecido por la normativa electoral. El clima fue de tranquilidad, y la participación ciudadana se mantuvo dentro de los niveles esperados, reflejando una vez más el compromiso de la sociedad con el ejercicio democrático. Este tipo de jornadas permiten evaluar el funcionamiento que los manuales electorales, como las capacitaciones brindadas a las autoridades, permiten que se de un proceso de esta índole.

En cuanto a la dimensión simbólica, resulta de suma relevancia entenderla para poder evaluar aquellos hechos que dan esa característica diferencial a los sucesos y a los comicios, que, aunque no estén estipuladas en los manuales nos ayudan a entender la dinámica. En primer lugar, el simple hecho de que la jornada transcurriera de manera ordenada y sin incidentes relevantes constituye un símbolo de estabilidad institucional y de confianza en el sistema electoral. La apertura de mesas, la presencia de las boletas, la presencia de fiscales y la labor de las autoridades son prácticas que refuerzan la percepción de transparencia y orden, generando en los votantes la sensación de que su participación tiene un impacto.

La presencia de fiscales partidarios y de las autoridades de mesa encarna la pluralidad política y la vigilancia al sistema democrático por parte de la ciudadanía.

En el marco de la observación electoral se pudo ver cómo, una vez finalizada la votación, se procedió al sellado de urnas y la confección de las actas de escrutinio en presencia de las autoridades de mesa, fiscales partidarios y, en muchos casos, bajo la atenta mirada de quienes cumplen funciones de acompañamiento cívico como es estipulado en los protocolos establecidos por la Cámara Nacional Electoral, garantizando la transparencia y la confianza en el conteo de los votos.

La colaboración entre las autoridades y los fiscales permitió agilizar las tareas y evitar cualquier tipo de conflicto.

Posteriormente, los telegramas con los resultados de cada mesa fueron remitidos al Correo Argentino para su transmisión y posterior procesamiento por el centro de cómputos. Durante todo este proceso, no se registraron inconvenientes ni denuncias significativas que pudieran poner en duda la validez de los comicios. El desarrollo pacífico de la jornada reafirmó la solidez institucional del sistema electoral argentino y la importancia del trabajo coordinado entre los distintos actores involucrados.

Finalmente, como estudiante de Ciencia Política, se destaca la experiencia de observación electoral. La misma es sumamente enriquecedora, permite vivenciar de primera mano la dinámica de un proceso clave para el funcionamiento democrático, que, desde el plan de estudios correspondiente, es estudiado desde la teoría política, la administración y la teoría del Estado. Además de verificar la correcta aplicación de las normas que son estudiadas y evaluadas, se pudo constatar la importancia que implica la participación ciudadana, y los mecanismos de control y fiscalización para garantizar elecciones libres y transparentes. La jornada dejó como saldo la satisfacción de ser testigo de un ejercicio democrático ejemplar.

Paraguay

La observación de las elecciones generales del 30 de abril de 2023 en la República del Paraguay se realizó en la ciudad de Encarnación. En las mismas se disputaron cinco categorías electorales: Presidencia, Senado, Diputados, Gobernación y Junta Departamental. Una particularidad de este proceso electoral fue que por primera vez se utilizó la boleta única electrónica ("BUE") en este tipo de elecciones[1]. La BUE consiste en una máquina con una pantalla que le permite al elector seleccionar su candidato en cada categoría a dirimir. Al finalizar la selección la máquina imprime la boleta (para dejar soporte en papel) y graba un chip electrónico incluido en esa boleta. De esta manera, al momento del escrutinio, las autoridades escanean los chips y corroboran con lo impreso en la boleta agilizando el proceso de recuento de votos.

La incorporación de la BUE significó un desafío logístico mayúsculo para las autoridades electorales. No solamente por la necesidad de capacitar a los ciudadanos en esta forma de emisión del voto para lo cual se dispusieron máquinas de práctica en cada local, sino también porque en los meses previos se incendió un depósito de la Justicia Electoral donde se almacenaban las mismas (Infobae, 2022). Sin embargo, la jornada electoral no presentó mayores problemas y la mayoría de los votantes se mostraron contentos con la BUE.

1. Este instrumento ya había sido utilizado en las elecciones municipales de 2021, pero fue incorporado a estas categorías en las elecciones analizadas.

Como observador extranjero fue de vital importancia la incorporación en una red de observación local. En este caso la participación en de "SAKÃ – Iniciativa para la transparencia electoral" una plataforma integrada por varias ONGs y con apoyo técnico y económico de la Unión Europea ("UE"), la Agencia Española de Cooperación Internacional y IDEA Internacional (SAKÃ, Iniciativa para la transparencia electoral, 2023). La participación en la misión de SAKÃ brindó: medios logísticos, capacitaciones específicas sobre el sistema electoral, conocimiento sobre prácticas informales y también acceso a la información de observación en otros locales de votación. Adicionalmente, la pertenencia a este espacio permitió tener un protocolo de observación complementario al propio.

El primer eje analizado son las relaciones interpersonales en el proceso electoral. Establecer relaciones cordiales con todos los actores del proceso electoral permite al observador ganar la confianza y entablar conversaciones significativas para su tarea con actores clave. En esta experiencia se destaca por ejemplo los diálogos con observadores de la Organización de los Estados Americanos ("OEA") y UE, autoridades de mesa, fiscales de los partidos y facilitadores que brindaron información y percepciones sobre el proceso, que son significativos para la observación. También es importante brindar calma respecto del rol del observador para evitar percepciones de fiscalización hostil.

Por otro lado, el observador debe relevar las relaciones interpersonales externas, para lo cual debe desarrollar la práctica de la observación aguda y complementarla con las conversaciones que tiene con los actores. Estas dinámicas revelan quienes son los líderes informales, las relaciones entre los representantes de los partidos en pugna y quiénes tienen mayor capacidad de impulsar su visión cuando hay un conflicto. En el caso observado, por ejemplo, fue muy claro la presencia de una fiscal de un partido que actuaba como la líder informal, esto es, accionando con más responsabilidades de las que la ley le atribuye en el proceso, por ejemplo, indagando a quiénes estaban presentes y dando indicaciones a la hora de resolver problemas. Esto demuestra que, si bien la ley electoral atribuye determinado rol a determinados actores, en la práctica esto no siempre se respeta y son estas dinámicas las que el observador debe poner de relieve.

También cabe mencionar que la jornada de votación se realizó en el patio de una escuela, por lo cual a partir de la media mañana el sol se reflejaba en las pantallas de las máquinas de votación y no permitía a los electores votar cómodamente. Esta situación fue resuelta colgando telas provistas por uno de los partidos de manera tal que taparan el sol y evitaran el reflejo. Este ejemplo práctico en el cual fueron actores partidarios los que resuelven los problemas que dificultan el proceso electoral, sumado a características procedimentales como, por ejemplo, que los miembros de las mesas receptoras son elegidos de entre una lista de candidatos presentada por los

partidos con mayor representación en el Congreso (Código Electoral Paraguayo, 1996: art.177), dan cuenta de que existe una centralidad de los partidos políticos en el proceso electoral. En la cual los representantes partidarios tienen un rol clave que pone al Estado como actor neutral en un segundo plano.

En segundo lugar, la observación permite reconocer también aquellas prácticas locales que configuran su dimensión simbólica. Muchas de estas pueden carecer de un sentido práctico para quienes observan desde fuera, pero las mismas tienen un rol vital en la configuración de un espíritu electoral. En el caso de Paraguay, puede mencionarse la práctica de "entintar" el dedo luego de votar, para identificar a los electores que ya han sufragado. Si bien este método que busca evitar la doble emisión del voto hoy en día podría ser reemplazado por otros más eficientes y menos engorrosos, los paraguayos muestran orgullosos sus dedos entintados como símbolo de que han ejercido su derecho ciudadano. Estos detalles terminan conformando un proceso electoral singular y refuerzan el espíritu cívico en la ciudadanía.

Por último, la observación se constituye en una experiencia única para contrastar los conceptos teóricos aprendidos en el trayecto de formación académica con la realidad empírica. En este caso el estudio previo en torno a los debates respecto del voto electrónico me permitió identificar el concepto de tecnocracia electoral. Este concepto refiere a la creciente participación de expertos (programadores y técnicos de la empresa que provee las máquinas de votación) vitales para el funcionamiento del proceso electoral pero cuya tarea no está sujeta directa y fácilmente al control de la ciudadanía (Quilomba, 2017). Durante la jornada, fue habitual que las máquinas de votación presentaran lentitud o tuvieran errores de calibración en la pantalla. En dichas situaciones, llamaban rápidamente a los técnicos para asistir, quienes ingresaban al box de votación, manipulaban la pantalla e incluso imprimían las boletas a los electores. Esta intervención de los actores técnicos era habilitada por su saber superior al resto de los actores del proceso. Su accionar no estuvo sujeto a ningún tipo de cuestionamiento, revelando entonces cierta naturalización de este accionar que tensiona al menos el principio del voto secreto y de la autonomía de los ciudadanos para poder ejercer su derecho.

Uruguay

Las elecciones internas observadas en la República del Uruguay tomaron lugar el 30 de junio del 2024. En ellas se dirimieron los candidatos únicos para las elecciones presidenciales. Estas fueron la primera instancia de dos más que tomarían lugar en octubre y noviembre del mismo año.

Las elecciones internas se dan en simultáneo con las elecciones de los miembros que formarán parte de los Órganos Deliberativos, el Nacional y el Departamental. Estos órganos fueron puestos

en funcionamiento después de la Reforma Constitucional de 1996. La función principal del Órgano Deliberativo Nacional es la de completar la fórmula presidencial que luego competirá en las elecciones, eligiendo a él o la candidata a la vicepresidencia. También, puede llegar a elegir al precandidato a la Presidencia, en el caso de que ningún precandidato obtenga una mayoría absoluta[2], o alcance un 40% con una ventaja de 10 puntos por sobre el segundo. Sin estas condiciones, sería el Órgano Deliberativo Nacional quien elegirá al precandidato por mayoría absoluta actuando como una suerte de colegio elector, quien a su vez opera como un cuerpo en representación del partido (Corte Electoral de Uruguay, 2025).

La función del Órgano Deliberativo Departamental es similar al mencionado anteriormente, este puede nominar hasta tres candidatos a intendente por partido en su departamento, y refleja la estructura territorial del partido en el nivel departamental, equivalente a las provincias en la República Argentina. Estos pueden tener entre 50 y 250 miembros a nivel Departamental, y hasta 500 miembros a nivel Nacional.

En consonancia con lo mencionado anteriormente en este artículo, las relaciones interpersonales durante la instancia de observación constituyen un elemento fundamental para la recolección de información.

En él proceso se ponen en juego diferentes elementos que denotan las características vamos analizar cuando se realizan los informes finales, considerando: las relaciones de poder; los vínculos que se generan entre autoridades, votantes, e incluso candidatos; el comportamiento del electorado para con el recinto y la jornada en general; y el "espíritu electoral". Identificar a los actores clave en esta instancia es fundamental. El correcto uso de esta herramienta nos permitirá hacer una comprensión profunda del proceso, en especial en un sistema electoral que es ajeno a nuestra experiencia del observador y estamos aproximándonos a él por primera vez.

En el caso de esta experiencia de observación fueron determinantes las semanas previas a los comicios. La Avenida "18 de julio" fue el primer acercamiento al espíritu de la jornada. Los candidatos entienden la importancia de hablar con el vecino, conocer sus intereses y dialogar de forma interesada con los transeúntes. Esta instancia de acercarse a los votantes en un entorno distendido permite que, no solo los militantes de los respectivos partidos, sino también los candidatos, pongan en uso sus "termómetros" para "medir las calles". A su vez, para aquellos que no han definido su voto o están dando sus primeros pasos en el ejercicio del sufragio, es usado como una instancia donde se informarán y adentrarán de lleno en las principales propuestas de los partidos. A diferencia del clima previo a las elecciones que he observado no solo en mi ciudad natal, Villa Constitución, sino también en la ciudad de Rosario o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la

2. Entendiendo que la mayoría absoluta refiere a la obtención de un porcentaje mayor al 50%.

instancia de diálogo con los partidos no solo es iniciada por militantes o candidatos, sino también por los transeúntes y ciudadanos que concurren a esas zonas. Este relato es parte del segundo eje que mencionamos en este trabajo, la dimensión objetiva que ayuda a pensar en cómo estas prácticas locales la configuran.

El entusiasta bullicio se debe detener 48 horas previo a los comicios cuando comienza la veda (Ley N° 16.019, 1989). Los actos públicos en los locales electorales, manifestaciones o reuniones políticas están prohibidas, aunque se pueden repartir hojas de votación a menos de cien metros de los locales de votación.

Las autoridades en el local de votación brindaron las mejores herramientas para acompañarnos en los procesos de observación. En este proceso encontramos tres autoridades en la "Comisión Receptora de Votos": la Presidencia, la Secretaria, y él o la Vocal (Ley N° 16.584, 1994). A su vez, entre los funcionarios públicos asignados por la Junta Electoral, nos encontramos con el Facilitador, este sujeto tiene la función de orientar a quienes concurran a sufragar y apoyar a la Comisión Receptora de votos. A partir de la experiencia se destacó el rol de este último dado que actuó de guía, de forma informal, por el local, presentó a las autoridades correspondientes para poder conocer sus funciones particulares de cada una de ellas. Estas oportunidades deben ser tomadas por parte del observador con humildad y respeto a las normas del sistema que estamos buscando conocer y observar.

Entre los demás sujetos pertenecientes a la política, se encuentran los delegados generales y el delegado circuital, con funciones similares a las del fiscal general y fiscal de mesa en el sistema electoral argentino. Una particularidad es que los delegados circuitales deben ser parte del circuito donde se hace su inscripción cívica.

La guía y el diálogo de todos estos actores, su conocimiento y sus diferentes interacciones guiaron mi observación, en lo objetivo y lo subjetivo. Este relacionamiento, aunque parezca protocolar es una de las partes en donde mayor discusión, intercambio y conexión se genera con los sujetos parte de todo el proceso.

Respecto al tercer eje, es interesante mencionar cómo se conjuga la teoría con la práctica, en esta instancia se ponen en juego elementos teóricos, que, como también hemos mencionado anteriormente, se ponen en tela de juicio y análisis en la instancia de observación. Un concepto central para los observadores es el de voto único, donde cada voto corresponde a una persona (Nohlen, 1994). En la República del Uruguay es de amplio análisis el "voto conjunto" donde el elector, básicamente, votará en la misma hoja de votación "para más un cuerpo electivo" (Botinelli, 2022). La herramienta de sufragio que se utiliza en la República del Uruguay es la "Hoja de votación", en ella hay diferentes elementos, algunos propios de la sistemática electoral, y otros ajenos. Esta

cuenta con el lema correspondiente al partido político, la fecha de los comicios, es decir, el periodo, los nombres de los precandidatos, la fórmula, y los sublemas partidarios. En esta ocasión, también se encontraba una segunda hoja la cual será identificada con el mismo lema donde se expresarán los titulares y suplentes al órgano deliberativo (Ley N° 17.063, 1999). En estas elecciones las listas contenían los precandidatos a una candidatura única para la Presidencia a la República, y los candidatos al Órgano Deliberante Nacional de cada uno de los partidos.

Este concepto, aunque complejo y técnico, que podría ser a simple vista un caso de estudio aparte, y aunque el tema excede a este artículo, en la observación uno puede entender de primera mano y en poco tiempo su funcionamiento real. El haber entendido desde el primer sufragio como debe ser ejercido, brinda una amplia ventaja a los que provenimos de otro sistema arraigado, y aun así, aunque la práctica no reemplaza el estudio de la teoría, sí lo complementa de manera directa. La experiencia de observación del funcionamiento de la "Hoja" implica hablar con los votantes sobre qué piensan del sistema, compartir cuáles son los errores que se pueden cometer en su uso con especialistas que la estudian y trabajan en sus observaciones, miembros de los partidos que las diseñan y a los candidatos que las consideran y la eligen constantemente. Esta actividad tiene un peso mucho más importante que su simple lectura. Cuando logramos tener estas instancias de aprendizaje, conectamos nuevamente con aquello que vemos todo el tiempo en nuestra carrera: quienes son los destinatarios de las decisiones que se toman.

Conclusiones

La observación electoral debe ser pensada más allá de la mera recolección de datos conforme a un cuestionario. Es un proceso reflexivo respecto de la interacción entre los sujetos a los cuales la ley les atribuye un rol para la elección, de cómo la teoría y la práctica se encuentran muchas veces generando tensiones, y de cómo puede mejorarse un proceso electoral a partir de las prácticas que suceden durante la elección.

La observación electoral en Uruguay, Argentina y Paraguay ha permitido identificar tanto particularidades nacionales como desafíos comunes en los procesos democráticos de la región. En Uruguay, el sistema de órganos deliberativos revela un entramado institucional con similitudes y diferencias al que conocemos en Argentina, donde la interacción entre actores partidarios, autoridades electorales y ciudadanos configura un escenario único de participación política. La experiencia paraguaya, con su innovadora pero controvertida boleta única electrónica, expone las tensiones entre modernización tecnocrática y principios democráticos básicos como el voto secreto. Mientras tanto, las prácticas observadas en Argentina destacan por su dinamismo y capacidad de adaptación ante contextos institucionales cambiantes.

Los tres casos estudiados coinciden en demostrar que, más allá de las normas escritas, los procesos electorales están moldeados por relaciones humanas, tradiciones y equilibrios de poder que pueden captarse mediante la observación directa. La figura de líderes informales, como la fiscal partidaria en Paraguay o los candidatos que "miden la calle" en Uruguay, así como la brecha entre teoría y práctica en aspectos como el voto electrónico o la representación territorial, confirman que la democracia es tanto un sistema de reglas como un entramado vivo de interacciones para las cuales los manuales que se entregan previos a las capacitaciones pocas veces nos preparan.

Esta experiencia colectiva de observación refuerza la importancia de abordar los estudios electorales con un enfoque flexible, donde podamos estar abiertos a la experiencia para verdaderamente poder comprender fenómenos que, como el "espíritu electoral" o la "captura partidaria" de los procesos, trascienden los análisis puramente normativos. El desafío futuro consiste en traducir estas observaciones en propuestas concretas que fortalezcan la transparencia, la inclusión y la confianza ciudadana en los sistemas electorales latinoamericanos.

Bibliografía

Botinelli, Oscar. "Entre Hoja de Votación y Lista." *El Observador*, FACTUM, 28 de mayo de 2022. https://portal.factum.uy/analisis/2022/ana220528.php.

Corte Electoral de Uruguay. *Reglamento de órganos deliberativos nacionales y departamentales*. Montevideo, 2025. https://www.gub.uy/corte-electoral.

Infobae. "Un incendio destruyó al menos 8.500 máquinas de votación en Paraguay." *Infobae*, 30 de septiembre de 2022. https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/09/30/un-incendio-destruyo-al-menos-8500-maquinas-de-votacion-en-paraguay/.

Paraguay. *Código Electoral Paraguayo, Ley N.º 834/1996*. https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf.

Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. 1.ª ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica, 1994.

Poder Legislativo de Uruguay. *Ley N.º 16.019: Elección de autoridades departamentales y municipales*, 10 de octubre de 1989. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16019-1989.

Poder Legislativo de Uruguay. *Ley N.º 16.584: Normas sobre organización y funcionamiento de los partidos políticos*, 19 de octubre de 1994. https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16584-1994.

Quilomba. *Caja Negra: El mito del voto electrónico*. Video de YouTube, 47:50. Publicado el 12 de octubre de 2017. https://www.youtube.com/watch?v=zhjVVrVHsrQ&list=PLMjvnVoU0tEVTZJFrnOUFkHf-DNrVpb1b&index=1.

SAKÃ, Iniciativa para la Transparencia Electoral. *Informe de la observación electoral ciudadana: Elecciones generales Paraguay 2023*. Asunción, 2023. https://saka.org.py/informe-de-la-observacion-electoral-ciudadana-saka/.

ISBN 978-987-702-769-3

LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA MULTINIVEL:

INSTITUCIONES, ACTORES Y DINÁMICAS

V. Gastón Mutti
Aníbal Torres
COORDINADORES

ISBN 978-987-702-769-3

UNR

FCPOLIT

CIPS
Centro de Investigaciones de Políticas Sub Nacionales