

ISBN 978-987-702-624-5

SISTEMAS DE PARTIDOS Y ELECCIONES EN LA DEMOCRACIA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA

ACTORES, DINÁMICAS Y REGLAS
EN LA POLÍTICA MULTINIVEL

V. Gastón Mutti
Aníbal Torres
COORDINADORES





Sistemas de partidos y elecciones en la democracia argentina contemporánea :
actores, dinámicas y reglas en la política multinivel / Vicente Gastón Mutti ...
[et al.] ; coordinación general de Vicente Gastón Mutti ; Aníbal Germán Torres. -
1a ed. - Rosario : UNR Editora, 2023.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-702-624-5

1. Ciencia Política. I. Mutti, Vicente Gastón, coord. II. Torres, Aníbal Germán, coord.
CDD 324.0982

**COLABORACIÓN
EN TRABAJO DE EDICIÓN**

Victoria Rüsseler

**DISEÑO DE TAPA, EDITORIAL
Y DIAGRAMACIÓN**

Eugenia Reboiro

eugenia.reboiro@gmail.com



ÍNDICE

Introducción general.....	5
V. Gastón Mutti y Aníbal Torres	
Escisiones y alianzas: adaptación en elecciones presidenciales en Argentina (1983-2019).....	18
Hernán Pablo Toppi	
Amenazas a la estabilidad política en las provincias argentinas (1983-2019).....	51
Cintia Rodrigo y Sebastián Mauro	
PASO: Una apuesta por la relegitimación del proceso electoral y el fortalecimiento de la democracia.....	70
Juan Manuel Abal Medina, Alejandro Tullio y María Laura Eberhardt	
Aportes para una teoría política del cambio de una matriz institucional de gobernanza electoral multinivel.....	92
Aníbal Germán Torres	
Lo que dejaron las elecciones de 2021. ¿Nuevos actores o viejas tendencias?.....	123
Mario F. Navarro, Pilar Navarro y Laura Estefanía Fernández	
Trayectorias previas y atributos personales de gobernadoras y gobernadores en Argentina. Una lectura en clave de género.....	137
Mariana Rulli y Florencia Gallinger	
¿Juegos anidados o juegos paralelos? Las elecciones primarias subnacionales en perspectiva comparada.....	159
Ignacio Santoro	
La administración de comicios en gobiernos locales argentinos con perspectiva de género.....	178
Facundo Galván y Sonia Ramella	

La aparición de terceras fuerzas en las elecciones de Santa Fe en 2011. Su correlato con la política partidaria de Argentina.....	192
V. Gastón Mutti	
Revisión jurisdiccional de las resoluciones del organismo electoral en la provincia de Buenos Aires.....	218
Emilio Augusto Raffo	
Elecciones en la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur en contexto de pandemia e implementación del voto por correo postal.....	233
Claudia Asin y Sergio Araque	

INTRODUCCIÓN GENERAL

V. Gastón Mutti

Universidad Nacional de Rosario – Universidad Nacional de Entre Ríos
E-mail: gmutti@unr.edu.ar

Aníbal Torres

Universidad Nacional de Rosario – Universidad Nacional de San Martín
E-mail: anibalgtorres@gmail.com

La agenda de temas que en los últimos años se ha desarrollado, y se ha puesto en discusión, sobre los sistemas de partidos políticos, los procesos electorales y las acciones y las dinámicas que involucran a los actores, son el objeto de este libro. También las reglas que impulsan y que los regulan generando incentivos y desincentivos para su participación en el juego político democrático.

El marco del federalismo partidario y electoral argentino, y de las prácticas políticas que se desarrollan en el mismo, da lugar a distintos procesos tanto desde la perspectiva nacional como subnacional que son destacadas en los diferentes capítulos aquí presentados.

Los partidos políticos argentinos son organizaciones complejas, que compiten y se alían en entornos difíciles, y presentan candidatos para diferentes niveles nacionales, provinciales y municipales. En cada una de estas instancias disputan o coalicionan los distintos sectores o facciones partidarias.

Por ello, lo que ocurre en cada una de las arenas partidarias repercute en las decisiones de sus



miembros y sectores. Ante ello, es la heterogeneidad lo que predomina en estos medios, obligándonos a diferenciar nuestros análisis, y destacar los grados de cooperación o competencia existentes entre ellos, como también su articulación o diferenciación de las estrategias en otras escalas partidarias.

De lo expuesto desprendemos dos cuestiones que consideramos necesario destacar. Por un lado, vemos que el estudio de la relación entre el sistema nacional y el sistema provincial, o local, de partidos políticos es un tema relevante en las investigaciones orientadas a explicar cambios y continuidades en las distintas arenas. Por otro, que la particularidad del sistema de partidos políticos en escalas subnacionales ha sido enfocada 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.

Además, las teorías de los sistemas de partidos se ocupan de analizar sus propiedades, relacionándolas con el carácter democrático y con sus condiciones de estabilidad o inestabilidad. Por ello, al observar los elementos de integración del sistema, no se hace foco en las ideologías individuales de los partidos ya que ellas, se considera, no pueden definir por sí solas las propiedades del sistema en su conjunto.

De esta manera, el abordaje a partir del sistema de partidos, y su relación con los partidos que lo componen en las diferentes jurisdicciones, permite ver las condiciones reales en que los procesos se desenvuelven y, por lo tanto, poner en evidencia un conjunto muy complejo de determinaciones a las que debe sujetarse los actores políticos privilegiados en cada una de las dimensiones de la toma de decisiones.

No obstante, estos análisis se producen en el marco de la erosión de los sistemas de partidos tradicionales tal como se conocieron.

La mayoría de los partidos políticos han sido definidos, en las últimas décadas, como los portadores de las promesas fracasadas de la modernización neoliberal. Por ello, su principal déficit se ha dado en su rol como actores de la gobernanza, lo cual lleva a la población a culpabilizarlos por el fracaso que se observa en el deterioro de la calidad de vida.

La frustración con la política se refleja en las críticas hacia los gobernantes, hacia los partidos políticos, y también en el retraimiento en la participación electoral. Por ello, cada vez más las fuerzas políticas pierden dos de sus principales funciones: la capacidad de articulación de intereses y la de representar a la ciudadanía.

No obstante, no debemos olvidar que la lógica de la competencia electoral, que continúa desarrollándose, obedece a diferentes patrones en el nivel nacional y en los niveles subnacionales. Esto implica una doble tendencia. Por un lado, la territorialización de la política de partidos sub-



nacionales, por otro, la nacionalización de estrategias electorales no necesariamente coincidentes con las de cada distrito. Así, se constata cómo lo ocurrido en las provincias ha contribuido también a los cambios del sistema de partidos de nivel nacional. Sin embargo, hay que recordar que no en todas las provincias se registraron cambios significativos.

Esta falta de coordinación entre lo subnacional y lo nacional ha sido potenciado, en la mayoría de los casos, por la introducción de elecciones desdobladas que incrementaron la proporción de partidos en los gobiernos provinciales que buscaron diferenciarse de las estrategias de aquellos que han competido para ocupar el gobierno central.

En este contexto han surgido en los últimos años expresiones políticas altamente polarizadas, junto a la impugnación de la clase política y del sistema de partidos.

Partamos de las observaciones que a comienzo de los 90' hiciera Bernard Manin respecto de las nuevas formas de expresión de la opinión pública a partir de las “encuestas de opinión”, las cuales son propias de la “democracia de lo público” (Manin, 1992: 29 y 38). Esta tendencia llegó para quedarse. Más aún, en algunos casos se ha robustecido de la mano del desarrollo de la *ciencia de datos*.

A ello, como señalan Gené y Perelmiter, debemos sumar que “[l]a polarización política está en boca de todos. Para lamentarla o para reforzarla, la encontramos en los medios de comunicación, en las redes sociales, en las charlas familiares y en las conversaciones más casuales y aleatorias” (2022: digital).

Siguiendo el trabajo de Quevedo y Ramírez (2021: 11), “la polarización es la ley de gravedad de la política contemporánea (...) es el fenómeno político más importante en la cultura política argentina de hoy y asimismo una clave interpretativa insoslayable para entender muchos procesos políticos de nuestro mundo político más próximo”. Por ello, entienden los autores, que tiene un componente estructural que empuja a los actores políticos que quieran disputar elecciones de manera exitosa a ubicarse en ella.

Corresponde precisar conceptualmente esta peculiar caracterización que adquiere parte de la política contemporánea en nuestra región latinoamericana, si bien, como apuntan Kessler y Vommaro, “...buena parte de lo que sabemos sobre polarización proviene del caso de Estados Unidos, donde activistas y académicas/os vienen sosteniendo una serie de controversias acerca de la naturaleza y los alcances del fenómeno desde mediados de los años 90”. Así es como ha llegado a ser un tema político y académico en nuestra región. Sostienen que en particular, “...desde el ascenso al poder de los regímenes posneoliberales a comienzos del siglo XXI, la polarización se ha extendido en distintas coyunturas electorales”. Con actores, dinámicas, intensidad y consecuencias distintas, en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua,



Venezuela y, también, México, El Salvador y Perú, los autores consideran que se expresa una creciente inquietud por la relación entre polarización y erosión democrática.

También en los temas abarcados, particularmente en cuestiones “de género, aborto, corrupción y Estado, política internacional (en particular en torno a Venezuela y la “chavización”) así como en relación a temas internos, por ejemplo, el proceso de paz en Colombia (...), el delito, el cuidado ambiental y las tomas de posición frente a las medidas contra el Covid-19 (...)” (Kessler y Vommaro, 2021: 4).

Para el caso argentino Quevedo y Ramírez (2021:19) proponen “... la tesis según la cual la grieta no sería sino un nuevo capítulo, una nueva manifestación de la atávica contradicción que mueve a la historia argentina”. De esta manera los procesos de polarización deben ser vistos en perspectiva histórica, pero también las dinámicas de despolarización. Estos cambios intertemporales reconfiguran los actores que ocupan cada uno de los polos según los temas implicados y los posicionamientos de corte conservador o progresista que son adoptados. Además, la “... polarización puede producirse tanto entre grupos distintos (por ejemplo, entre religiosos y no religiosos; entre izquierda y derecha) como al interior de determinados grupos y categorías (entre los varones, entre las personas de mayor nivel educativo, etc.)” (Kessler y Vommaro, 2021: 7).

En búsqueda de realizar una síntesis, y a partir de la representación política, debemos resaltar que “[l]a polarización se asienta en la vitalidad de los extremos y los colores plenos, capaces de ofrecer explicaciones fáciles y chivos expiatorios para problemas complejos. Sin embargo, la polarización política no necesariamente conduce a la producción simplificada de opciones electorales. [La polarización] describiría más una lógica binaria de los debates que una división del campo político en dos” (Gené y Perelmiter, 2022: digital).

Conflictos e instituciones electorales

Abordar las instituciones electorales nos permite indagar sobre aspectos constitutivos del régimen político democrático. En las referencias contenidas en este libro en cuanto a las reglas, éstas se vinculan con el nivel de configuración de las normas que establecen quiénes son los decisores y cómo establecen las pautas en una sociedad. Del amplio universo de instituciones, los capítulos de este libro se concentran, en mayor o menos medida, en aquellas vinculadas con las elecciones.

En este sentido, si recordamos a Schumpeter (1942), observamos que éste otorgaba gran relevancia al eficiente diseño institucional electoral, pues producía como resultado una representación de preferencias mayoritarias en el diseño de políticas públicas que equilibraban los diferentes intereses individuales (Acuña, 1997: 35).

En relación con esto, cabe destacar que, dentro de los arreglos institucionales electorales, se



encuentran tres de las nueve condiciones de procedimiento mínimas que señalan Schmitter y Karl (en base a Dahl) y que deben estar presentes para que exista la democracia política moderna: garantizar elecciones frecuentes y limpias, que prácticamente todos los adultos puedan votar en las elecciones de los representantes, y que a su vez puedan ser candidatos (1992: 42).

Tal diseño institucional está asociado a la *rendición de cuentas* de los políticos respecto a los ciudadanos (mediante las elecciones), y estos últimos deben tener información para realizar su valoración del ejercicio de los gobiernos.

En la configuración del entramado institucional electoral encontramos al control autónomo, diferenciado, ejercido por el Estado. En él se da una relevancia de las instituciones y las leyes en materia político-electoral que constituyen “el eje de la relación entre el macro proceso político nacional y la constitución de actores colectivos que participan en ese proceso”, regulando sus relaciones y redefiniendo el poder entre los actores (Acuña, 1995: 3).

Por esto, si se considera la tensión entre democracia e incertidumbre, el andamiaje institucional electoral tiende a proveer certidumbre (por un procedimiento pacífico como las elecciones) en un contexto de no saber de antemano quién resulta vencedor en la libre compulsa de los comicios.

Por la temática del libro nos parece pertinente recordar que entre los abordajes más destacados respecto a las instituciones en general se encuentran, en primer lugar, el pluralismo tradicional en clave parsonsiana; en segundo lugar, el institucionalismo histórico; por último, el análisis estratégico.

En la primera perspectiva el problema no es la calidad de las reglas, sino la cultura que transmiten. En la segunda se mantiene la dificultad de explicar el cambio ya que las instituciones pueden perdurar a pesar de ser ineficientes (Acuña y Chudnovsky, 2013: 21, 66).

A partir de estos dos abordajes con sus debilidades u opacidades, se presenta como un tercer abordaje, el *análisis estratégico*. Éste toma en cuenta el nivel macro, pero lo integra junto al individualismo metodológico ya que “el riesgo es recaer en una historia sin sujetos” (Acuña, 1997: 52). Lo anterior lleva a aclarar que este tercer enfoque concibe que actor es “todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o parte de ella, y con capacidad estratégica” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 36).

A partir de lo señalado, este enfoque estratégico considera a los actores como poseedores de una racionalidad no “paramétrica”, sino “estratégica” e “históricamente situada”, es decir, donde todos se consideran, y consideran a los demás, como variables, con lo cual, en este análisis se deja lugar a las estructuras, en un tiempo en particular y en procesos políticos diferentes (Acuña y Chudnovsky, 2013: 46).

De esta manera, las leyes e instituciones, que en este libro se acotan a las electorales, son pro-



ducto de la lucha política y de la intencionalidad estratégica de algunos actores para influir sobre otros que se comportan como una variable dependiente. Pero a su vez, la distribución de poder político es también el resultado del orden legal-institucional con lo que este último se comporta como una variable independiente (Acuña, 1995: 3-4). Esto nos remite entonces a la codeterminación entre lo micro y lo macro y a la relación endógena entre variables (Przeworski, 2003).

En tales coyunturas, nos encontramos tanto con instituciones existentes, que fijan reglas para resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos, como con actores cuyo comportamiento es atravesado por su individualismo egoísta junto con el cumplimiento de mandatos normativos (Acuña y Chudnovsky, 2013: 47).

Procesos electorales y pandemia

Pero las instituciones, si bien son importantes, no son todo. Al referirnos a lo democracia contemporánea, no podemos dejar de considerar la pandemia de Covid-19. Ésta hizo estragos en 2020 y 2021 y tuvo un impacto más allá del ámbito estrictamente sanitario, puesto que también se vio afectado un aspecto medular de los regímenes democráticos: la gobernanza electoral. En este sentido, “no resulta sorprendente que los procesos electorales hayan sido una víctima inmediata e inevitable de la pandemia” (IDEA, 2020: 1).

Tal señalamiento apunta a que muchos países que tenían previstas sus elecciones para los años mencionados (fueran nacionales, estatales/provinciales, locales/ municipales o incluso en ámbitos como universidades y sindicatos) se encontraron ante el dilema de realizar los comicios en las fechas originalmente planeadas o postergarlos y alterar así el calendario electoral diseñado con antelación. Así, se trató de “[e]l principal dilema que ha provocado la pandemia en materia electoral” (OEA, 2020: 13). Es de resaltar que en esa disyuntiva se vieron involucrados tanto los responsables de los organismos de gobernanza electoral como las elites partidarias. Según un relevamiento realizado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) entre el 21 de febrero de 2020 y el 21 de febrero de 2022, unos 80 países y territorios en todo el mundo decidieron posponer las elecciones nacionales y subnacionales debido a Covid-19. De ellos, al menos 42 países y territorios lo hicieron en elecciones nacionales y referéndums. En cambio, unos 160 países y territorios decidieron celebrar elecciones nacionales o subnacionales según lo planeado a pesar de las preocupaciones relacionadas con Covid-19. Entre ellos, al menos 129 países celebraron elecciones nacionales o referéndums y unos 65 países y territorios realizaron aquellos comicios que inicialmente habían pospuesto (entre ellos 33 fueron elecciones nacionales o referéndums) (IDEA, 2022).

Al cabo de dos décadas de las polémicas elecciones estadounidenses de 2000, que habían sido



fundacionales para los estudios sobre gobernanza electoral (Cf. Mozaffar y Schedler, 2002), los análisis vinculados con este campo recibieron una nueva impronta, signada por la emergencia de la pandemia. Así, se pudo percibir que la crisis sanitaria impulsó una incipiente nueva generación de estudios, en los cuales ya no se tendía a clasificar los diseños institucionales ni continuar abordando sus reformas políticas y los intereses de las elites partidarias en esos cambios, sino que la preocupación central radicaba en brindar herramientas para los tomadores de decisiones respecto a los procesos electorales en un contexto mundial crítico, con repercusiones locales.

Observamos entonces dos desplazamientos entre la primera y la segunda etapa de estudios sobre gobernanza electoral: por un lado, se evidencia un corrimiento del *énfasis* puesto en ciertas temáticas; se pasó de lidiar con el lugar de la política partidaria en las configuraciones institucionales electorales, a buscar la protocolización más efectiva para realizar elecciones en tiempos de pandemia y post-pandemia. Por otro lado, se manifestó un deslizamiento en el tiempo en el cual se produce el conocimiento científico: si la primera generación de estudios surgió *a posteriori* de comicios polémicos, la incipiente segunda generación de análisis se dio estando la crisis *en pleno desarrollo*, haciendo frente a una situación dinámica y de alta incertidumbre. Como consecuencia de este segundo desplazamiento, se encuentra el pasaje de la centralidad puesta en estudiar fenómenos políticos del pasado (más o menos reciente) a los análisis focalizados en la coyuntura condicionada por la pandemia de Covid-19 y la post-pandemia. Este libro, en parte, da cuenta de estudios propios de ambas generaciones.

La noción de gobernanza electoral si bien prácticamente no aparece en la incipiente segunda generación de análisis (se suele hablar todavía de “administración electoral”), la consideramos implícita y plenamente vigente, puesto que la pandemia llevó a gestionar la complejidad, aspecto característico de la noción de gobernanza. Cabe destacar también que los procesos electorales tienen una relevancia especial, pues “[n]o existe ningún otro ejercicio estatal, nacional o territorial que presente el mismo grado de magnitud operacional, de participación multitudinaria y de complejidad jurídica y procesal. En épocas de paz los comicios son la operación más costosa y gravosa desde el punto de vista administrativo y logístico para una democracia” (IDEA, 2020: 1).

Una de las inquietudes suscitadas por el coronavirus, dentro del universo democrático, fue la que se preguntaba por la salud de los votantes o de la democracia. Una respuesta mesurada, brindada en dicho contexto crítico, es que “no es necesario optar por uno solo de estos casos extremos, sino velar por que los comicios sean seguros, técnicamente sólidos y poseedores de la legitimidad necesaria” (IDEA 2020, 3). Este señalamiento obedecía a que la implicancia directa que la pandemia tenía en relación con la gobernanza electoral radicaba básicamente en que “[l]a principal amenaza a la salud pública que surge de los comicios es la exigencia de que los votantes sufraguen



en centros de votación de modo presencial, generalmente en un mismo día” (IDEA 2020, 1). Puesto que se reconocía que “no existe el riesgo cero” en cuanto a los contagios, “los Estados y los órganos electorales [tenían] una enorme responsabilidad. La pandemia implica[ba] una redefinición de todos los procedimientos y protocolos del proceso electoral, ante el riesgo de propagación del coronavirus hacia funcionarios electorales y ciudadanos”. De ahí entonces que, en numerosas ocasiones, surgió la necesidad de “rediseñar el plan nacional de elecciones” (OEA, 2020: 10 y 32).

Una inquietud que se relaciona con las anteriores y que se manifestó desde el comienzo de la pandemia, es la que adquirió la forma de dilema y que se refería a celebrar o postergar las elecciones, a causa del Covid-19. Hay que tener en cuenta que la primera opción podía tener implicancias sanitarias y poner en peligro la salud de las personas, mientras que la segunda opción acarrearía alteraciones constitucionales y legales, además, “la suspensión de los comicios no debe caer en la indefinición (...) La democracia no debe caer en la incertidumbre” (OEA, 2020: 13). De esta forma, las decisiones soberanas de los países acarrearían efectos políticos o potencialmente sanitarios. En cualquier caso, siempre se esperó desde los organismos internacionales que se asegurara el respeto al Estado de Derecho (OEA, 2020).

Quienes tuvieron en sus manos tomar alguno de los cursos de acción mencionados, debieron considerar, ante todo, que el coronavirus demandaba a la gobernanza electoral dar una respuesta eficaz, válida y legítima a la colisión entre el derecho a la salud y a la vida con los derechos políticos, fundamentalmente elegir y ser elegido (Thompson, 2020: 9-10).

Los caminos que imponía el mencionado dilema eran celebrar o postergar las elecciones. Sin embargo, una forma minoritaria de eludir esa disyuntiva fue una tercera opción: cancelar las elecciones. En los dos primeros casos no se podía soslayar que en ciertos casos los líderes utilizaron “la crisis de salud pública como una excusa para suspender los procesos electorales y ampliar su autoridad, perjudicando los principios democráticos durante un momento ya frágil” (Buriel, Darnolf y Aseresa, 2020: 12-13).

Para tener una cabal comprensión de las implicancias del dilema referido, cabe señalar que toda decisión sobre el calendario electoral de un Estado tiene impacto en los plazos y los procedimientos legales o reglamentarios, lo cual puede impactar en la confianza de los contendientes y en la equidad en la competencia (OEA, 2020: 35).

De manera entonces que, a partir de las recomendaciones nacionales e internacionales, los comicios realizados en este contexto (sea en su fecha original, sea luego de una postergación; sea en el nivel nacional, sea en el nivel subnacional), se llevaron adelante implementando básicamente dos medidas: el distanciamiento social y el uso de mascarillas. Estas disposiciones, contenidas en políticas públicas electorales reformuladas en tal contexto de emergencia, necesitaron de consen-



sos partidarios, apoyo ciudadano y comunicación veraz.

La democracia y los ciudadanos

Pero, ¿qué podemos decir de la relación entre pandemia y democracia, más allá de lo referido en cuanto al calendario electoral? ¿Sigue teniendo apoyo la democracia? En este sentido, es ilustrativo el informe de Latinobarómetro que comienza señalando: “La crítica de los ciudadanos a la democracia es una demanda de democracia. Ningún pueblo de la región está contento con la manera cómo funciona la democracia en su país. A más de 30 años de las transiciones, las democracias se han consolidado en grados crecientes de imperfección con Estados anquilosados. La pandemia ha desnudado el poder dejándolo sin máscara para esconderse. Los ciudadanos han salido de Macondo para incorporarse al mundo globalizado que el virus puso en las pantallas de sus *smartphones*. Una combinación explosiva para la gobernabilidad, demandas de desarrollo globalizadas, oferta política macondiana” (2021: 1).

Al examinar “la evolución del apoyo a la democracia en América Latina”, siguiendo la metodología de Linz y Morlino para medir las transiciones,¹ los datos muestran que “al final del primer año de pandemia en 2020 se detiene la caída en el apoyo a la democracia que venía registrándose en la última década hasta 2018. Efectivamente entre 2010 y 2018 el apoyo a la democracia había caído de 63% a 48%, y en 2020 se registra 49%. (...) Los latinoamericanos se tomaron el declive de la democracia en serio produciendo importantes cambios en sus países con el voto. Se lo tomaron más en serio que las elites que no cambiaron el curso de lo que estaban haciendo a pesar de las demandas y las críticas. ¿Es por ello que la pandemia no produce una caída en el apoyo a la democracia?” Los latinoamericanos apoyan a la democracia en el 49%, al autoritarismo en un 13% y un 27% se mantienen indiferentes a la condición del régimen de gobierno. “Desde que comenzaron las protestas en 2010 la democracia ha perdido en total 14 puntos porcentuales de apoyo. Si se analiza la evolución por país se pueden observar importantes diferencias” (Latinobarómetro, 2021: 18-19).

En efecto, en este contexto regional, al focalizar el caso argentino tomando en cuenta la historia reciente, Kessler y Vommaro analizan la existencia de “dos procesos: uno de secularización y pérdida de intensidad política, aunque con un aumento de las personas que se identifican con posiciones nítidas de izquierda y derecha; otro de amplio y creciente consenso democrático que no genera polarización.” Sobre este segundo proceso, observan (en una serie que ocupa entre 1995 a 2017) “el aumento marcado del decidido apoyo a la democracia como sistema. A la inversa de lo

1. Según la siguiente pregunta: “¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?”: “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. “En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático”. “A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático” (Latinobarómetro, 2021: 18).



que identificamos respecto de la religión y la política, aquí hay un aumento claro de la intensidad, así como de la media de apoyo, aunque este último es mucho menos pronunciado (Kessler y Vommaro, 2021: 21 y 23). Es, por tanto, el consenso sobre la democracia el que escapa a la polarización política reinante.

Si lo señalado sobre el apoyo a la democracia remite al nivel de la ciudadanía, debemos tener en cuenta el señalamiento respecto al nivel de las elites partidarias. En este sentido, es importante tener en cuenta que “[e]n países democráticos, la dinámica de gobierno exige acuerdos y negociaciones, un trabajo artesanal donde las posiciones extremas e irreductibles en general no prosperan. Gobernar requiere, muchas veces, contar con los adversarios. Si los discursos polarizantes se traducen en decisiones incapaces de advertir matices; si el *modus operandi* de los vínculos políticos en la trastienda de las instituciones es polarizado, el resultado puede ser la parálisis. El costo lo paga la sociedad” (Gené y Perelmiter, 2022: digital).

En la temática de las elecciones, en tanto regla de juego central de la democracia, para el caso argentino podemos constatar, entonces, que el apoyo de la ciudadanía al régimen político encontró a las elites oficialistas y opositoras favorables a arribar a un consenso respecto a la política pública electoral a implementar en el contexto crítico de la pandemia. Esta afirmación se basa, fundamentalmente, en el hecho de que (luego de cierta incertidumbre) se arribó a un acuerdo interpartidario para posponer (a través de la correspondiente sanción parlamentaria) la realización tanto de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) como así de los comicios generales nacionales, del año 2021.² De manera que a la exigencia de que las elecciones sean *íntegras (honestas)*, se agregaba –por la pandemia– el requisito de que a la vez fuesen *sanitariamente sustentables* para todos los actores involucrados en los comicios (votantes, autoridades, trabajadores electorales).

De esta forma, la gobernanza electoral (en tanto gobierno de las elecciones) en sí misma salió airoso tanto de la pandemia como de la polarización política, pues no hicieron mella algunas de las críticas usuales que reciben los comicios en tanto procedimiento: que dan pocas alternativas a los ciudadanos, que la participación en ellos es ineficaz, que los resultados que surgen de los mismos están condicionados por la economía, que se corrompen por la desigualdad de los recursos económicos e, incluso, que son un gasto exorbitante en tiempos de crisis.

A pesar de todo esto y desde la experiencia del caso argentino consideramos que sigue siendo oportuna la defensa de la democracia y del *electoralismo*. Y esto porque “las elecciones son un mecanismo eficaz de elección colectiva. Incluso si en el momento de las elecciones se les presenta

2. Según se dispuso con la Ley 27.631 que modificó por única vez el calendario electoral. La normativa estableció postergar cinco semanas la realización cada elección, realizándose las PASO el 12 de septiembre (en vez de agosto) y el 14 de noviembre (en vez de octubre) de 2021.



a los ciudadanos programas electorales idénticos” (Przeworski, 2012: 5). Como dijimos en un trabajo anterior, “aun cuando los electores tengan ante sí un número de opciones limitadas, que seguramente no incluyan sus opciones ideales, las elecciones seguirán siendo un mecanismo eficaz” (Mutti y Torres, 2019: 10). En el contexto de la conmemoración de los 40 años de recuperación de la democracia en Argentina, fecha significativa dentro de lo que fue la “tercera ola democratizadora”, no nos parece algo menor tal constatación, a la que contribuye el presente libro propiciando debates relevantes y fundamentados.

Rosario, Argentina, junio de 2023.-

Bibliografía

Acuña, Carlos H. (1995). “El Análisis de la Burguesía como Actor Político”, University of Chicago, pp. 13 - 51.

Acuña, Carlos H. (1997). “¿Racionalidad Política versus Racionalidad Económica? Notas sobre el Modelo Neoclásico de Acción Colectiva y su relación con la Teoría y Método del Análisis Político”, *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1, Noviembre de 1997, pp. 31-55.

Acuña, Carlos H. y Chudnovsky, Mariana (2013). “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en Carlos H. Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 28-64.

Buril, Fernanda, Staffan Darnolf y Muluken Aseresa. (2020). *Salvaguardar la salud y las elecciones*. Serie Informativa IFES Covid-19. Arlington: IFES. <https://www.ifes.org/publications/ifes-covid-19-briefing-series-safeguarding-health-andelections>

Gené, Mariana y Perelmiter, Luisina. (2022). “Polarización política: ¿fenómeno de nicho o de masas?”, en revista *Anfibia*, enero. (accesible en <https://www.revistaanfibia.com/polarizacion-politica-fenomeno-de-nicho-o-de-masas/>).

IDEA Internacional. (2020). *La gestión electoral durante la pandemia de Covid-19. Consideraciones para los encargados de la toma de decisiones*. Reseña de políticas. Estocolmo: IDEA Internacional.

IDEA Internacional. (2022). “Panorama global del impacto del Covid-19 en las elecciones.” <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>

Kessler, Gabriel y Vommaro, Gabriel. (2021). *Polarización, consensos y política en la sociedad argentina reciente*. Buenos Aires: Documento de trabajo, Fundar. (accesible en: <https://www.fundar.org/publicacion/polarizacion-consensos-y-politica-en-la-sociedad-argentina-reciente/>)

Latinobarómetro. (2021). *Informe Latinobarómetro 2021*.

Manin, Bernard. (1992). “Metamorfosis de la Representación”, en Dos Santos, M. (comp.), *¿Qué queda de la representación política?*, CLACSO, *Nueva Sociedad*, pp. 9 - 40.

Mozaffar, Shaheen y Andreas Schedler. (2002). “The Comparative Study of Electoral Governance –Introduction”, *International Political Science Review* 23 (1), pp. 5-27.

Mutti, V. Gastón y Torres, Aníbal. (2019). “Introducción general”, en Mutti, V. y Torres, A. (comps.), *Procesos electorales en perspectiva multinivel. Gobernanza electoral y comportamiento político en argentina*. Rosario: UNR Editora.

OEA (Organización de los Estados Americanos). (2020). *Guía para organizar elecciones en*



tiempos de pandemia. Washington, D.C.: Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) y Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD). <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

Przeworski, Adam. (2003). “The last instance: are institutions the primary cause of economic development?”, *European Journal of Sociology*, 45, pp. 165-188.

Prezeworski, Adam. (2012). “Democracia y elecciones. En defensa del ‘electoralismo’”, en Prezeworski, Adam y Sánchez-Cuenca, Ignacio. *Democracia y socialdemocracia. Homenaje a José María Maravall*. Madrid: CEPyC.

Schmitter, Phillipe y Karl, Terry. (1992). “Lo que es... y lo que no es la democracia”, en R. Ocampo Alcántara (comp.), *Teoría del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Quevedo, Luis. A. y Ramírez, Ignacio (comps.) (2021). *Polarizados ¿Por qué preferimos la grieta? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Thompson, José. (2020). *Dimensiones que inciden en la organización de procesos electorales en tiempos de pandemia*. Fascículo 2, Serie de fascículos América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia. San José: IIDH.

ESCISIONES Y ALIANZAS: ADAPTACIÓN EN ELECCIONES PRESIDENCIALES EN ARGENTINA

Hernán Pablo Toppi

Universidad de Buenos Aires – Universidad del Salvador – Universidad Nacional
Raúl Scalabrini Ortiz

E-mail: hernantoppi@gmail.com

Introducción¹

Los actores políticos acuden a fuerzas políticas desde las cuales competir por los votos en las elecciones. De cara a estos procesos electorales, los primeros pueden enfrentar la necesidad de adaptarse, ya sea para poder participar en sí o para incrementar sus expectativas de obtener una mayor cantidad de votos por parte de la ciudadanía. Estos procesos de adaptación impactan en las fuerzas políticas, pues pueden significar una transformación de las ya existentes (desde cambios en la organización hasta la conformación de un frente más amplio con una alianza) o la constitución de una nueva alternativa electoral a partir de la cual participar en las elecciones.

Dicho lo anterior, desde la literatura se han presentado trabajos que han analizado en la Argentina diferentes procesos de escisión, lo que ha significado la presencia de referentes que han pasado a formar parte de espacios políticos opuestos a aquellos con los que anteriormente comulgaban y con los cuales competirían en las elecciones. Adicionalmente, se ha demostrado la creciente importancia de las alianzas y, por tanto, de una adaptación por parte de actores políticos que han optado por participar en la competencia electoral a partir de frentes que incluyeran a va-

1. Una versión previa de este trabajo fue publicada en Revista *Colección*, Volumen 30, Número 2 (2019). Este capítulo actualiza a la misma incorporando al análisis lo sucedido con la elección presidencial del año 2019.



rias agrupaciones partidarias. De esta manera, si bien se han realizado esfuerzos para evidenciar la presencia de ambos procesos, los cuales pueden ser considerados de adaptación, hasta el momento no se ha alcanzado el mismo interés por su puesta en común y de manera sistemática a lo largo de un periodo de tiempo. Es decir, sabemos de su existencia en territorio argentino, pero no tanto sobre el alcance de su relación, esto es, el nivel de presencia simultánea de ambos procesos en las elecciones. Este trabajo tiene la pretensión de generar un aporte en dicha dirección, a partir del análisis de las elecciones presidenciales desarrolladas entre 1983 y 2019. A tal fin, se buscará evaluar a las escisiones en elecciones presidenciales y su relación con las alianzas conformadas para participar de las mismas.

Centrando el análisis en las elecciones recién indicadas, se observa que en gran parte del periodo democrático iniciado en 1983 hubo alianzas entre las fuerzas más relevantes y que estas muchas veces compitieron solo en una oportunidad o que se reconfiguraron (en términos de sus integrantes) entre elecciones, habiendo sido conformadas en ambos casos por agrupaciones previamente existentes o de reciente creación. Al evaluar a las fórmulas presidenciales (conformadas por los candidatos/as a presidente y vicepresidente) que representaron a dichas alianzas, surge que en gran parte de ellas se encontró presente al menos un proceso de escisión. En otras palabras, varias de las alianzas que compitieron en las elecciones presidenciales en Argentina y que fueron producto de sendos procesos de adaptación competitiva, involucraron en su fórmula presidencial a referentes que anteriormente se encontraban identificados con otra agrupación política y con la cual ahora pasaban a rivalizar. Así pues, la constatación de procesos de escisión en las alianzas conformadas para participar en las elecciones presidenciales, lleva a las cuatro preguntas generales que buscará responder este trabajo. Las dos primeras girarán en torno a la relación entre las escisiones y las alianzas electorales: ¿qué porcentaje de las alianzas relevantes (en términos electorales) en la totalidad de las elecciones presidenciales involucraron procesos de escisión? y ¿qué porcentaje de escisiones derivaron en alianzas entre las fuerzas relevantes? Por su parte, las dos últimas analizarán a las escisiones en sí: ¿cuáles eran las fuerzas políticas con las que los actores políticos se encontraban identificados al momento de escindirse? y ¿qué factores impulsaron a los actores a llevar adelante una escisión? A partir de estas preguntas, el trabajo demostrará que una ligera mayoría de las alianzas que resultaron relevantes, contaron con procesos de escisión entre sus candidaturas del binomio presidencial. También, que todas las escisiones acudieron a alianzas electorales para competir en las elecciones. En lo que respecta al origen de los actores escindidos se indicará que la mayoría provino de la fuerza política hasta entonces en el poder y que las razones para llevar adelante el proceso de escisión respecto a un espacio político determinado, estuvieron relacionadas con tres aspectos: diferencias en la determinación de candidaturas;



el distanciamiento político con la cúpula dirigencial en el gobierno y/o partido; finalmente, por discrepancias en torno a la política de alianzas.

El trabajo continuará del siguiente modo. En primer lugar, se reseñará el debate sobre las transformaciones del sistema partidario en la Argentina y las alternativas de adaptación a las cuales los actores pueden acudir para competir en elecciones (centrándonos en las alianzas y las escisiones). A continuación, se presentará la perspectiva teórica de la cual se valdrán estas páginas. Posteriormente, se encontrará el análisis empírico que abordará el argumento y las preguntas planteadas. Finalmente, se plantearán las conclusiones.

Los cambios en el sistema partidario argentino y la adaptación de los actores políticos

En términos partidarios, la década del ochenta implicó un bipartidismo centrado en el radicalismo y el peronismo (Catterberg, 1985; Mora y Araujo, 1985; Catterberg y Braun, 1989). La continuidad de dicho escenario luego de los primeros años de democracia fue considerada primero como un síntoma de estabilidad democrática y luego como una realidad que sería inmutable (Adrogué, 1995). Sin embargo, el progresivo crecimiento electoral de terceras fuerzas en el ámbito sub-nacional generó un incremento en la diferenciación entre este último (apareciendo escenarios de mayor fragmentación) y el nacional (De Riz y Adrogué, 1990). Esta mayor complejidad se profundizó entrada la década del noventa, ya que desde entonces nuevas alternativas nacionales comenzaron a tener mayor relevancia electoral generando así un escenario de mayor fragmentación nacional (Zelaznik y Rovner, 1995; Gervasoni, 1998; Abal Medina y Suárez-Cao, 2002; Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Varetto, 2017; Tagina, 2018). Otras lecturas, no obstante, han señalado que dicha transformación no impidió la continuidad del peronismo y del radicalismo como las fuerzas más importantes en ambos niveles de competencia y representación (Malamud, 2004; Malamud y De Luca, 2016).

Paralelamente, el sistema partidario argentino atravesó dos situaciones adicionales. Por un lado, una mayor desnacionalización y territorialización. El resultado fue que los resultados electorales y los comportamientos político-electorales de los actores (tanto votantes como representantes) se volvieron más locales tendiendo a encontrarse diferencias entre los diferentes niveles de competencia (Jones y Mainwaring, 2003; Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Gibson y Suárez Cao, 2010; Suárez-Cao, 2011). Por otro, el cambio en la arena partidaria se profundizó aún más luego de la crisis política del año 2001 (Escolar, Calvo, Calcagno y Minvielle, 2002; Pousadela, 2004; Pousadela y Cheresky, 2004; Sidicaro, 2008; Cheresky y Annunziata, 2012) principalmente por la desarticulación del polo no peronista (Torre, 2003; Torre, 2017). Desde esta perspectiva,



el sistema de partidos abandonó la estabilidad que lo había caracterizado anteriormente (McGuire, 1995) para pasar a expresar un escenario de mayor inestabilidad de la oferta política, aunque parcial, pues el peronismo mantuvo su relevancia a nivel electoral (Levitsky y Murillo, 2008; Sánchez, 2008; Scherlis, 2008; Buquet, 2015; Lupu, 2014; Lupu, 2016; Gervasoni, 2018).

En este contexto de transformación, la literatura ha evidenciado que los actores políticos han encausado diferentes procesos de adaptación partidaria de cara a la competencia electoral. Los partidos en competencia interactúan, compiten y se desenvuelven dentro de un contexto determinado (social, económico y político). Así, ante determinada coyuntura (como puede ser el grado de fragmentación del sistema partidario, las características tanto de la estructura social como de las preocupaciones, los valores y las preferencias del electorado o una situación de crisis), los actores pueden percibir la necesidad de adaptarse con el fin de generar, sostener o incrementar su relevancia (Harmel y Janda, 1994; Coppedge, 2001; Levitsky y Burgess, 2003; Mair, Müller y Plaszer, 2004; Panebianco, 2009). La adaptación así entendida responde a lo que Michael Coppedge (2001) ha denominado “darwinismo político” ya que los actores que logran adaptarse al contexto existente son los que más chances tendrán de sobrevivir en el sistema político.

Teniendo en consideración lo indicado en el párrafo anterior, se ha indicado que la Argentina habría atravesado diversas coyunturas que impulsaron a los actores y partidos a adaptarse. El proceso de renovación fue la respuesta inicial al interior del peronismo para adaptarse luego de la derrota en 1983 (Mustapic, 2002; Levitsky, 2005). Frente a conflictos internos entre facciones partidarias, la aparición de disidencias ha sido señalada como una respuesta de adaptación que los actores han encausado (Leiras, 2006; Leiras, 2007; Galván, 2008; Galván, 2009; Galván, 2011; Domínguez Sardou, 2015; Malamud y De Luca, 2016; Gervasoni, 2018). La mayor fragmentación y territorialización de la competencia partidaria dieron paso a un mayor rol protagónico de las alianzas, proceso que involucró cada vez más a una mayor parte del espectro partidario (Ollier, 2001; Calvo y Escolar, 2005; Labaqui, 2005; Leiras, 2007; Clerici, 2015; Clerici, 2016; Mauro, 2018; Tagina, 2018; Cruz, 2021). Las crisis económicas también llevaron a que los partidos busquen adaptarse, fundamentalmente aquellos que estaban en el poder pues debían acomodar sus políticas a las coyunturas existentes. A fines de la década del ochenta y comienzos de siguiente, la Argentina tuvo en el Partido Justicialista un caso exitoso de adaptación, pues su flexibilidad organizativa y el contar con un electorado afín relativamente estable, le permitieron no solo adaptarse programáticamente sino también el continuar en el poder (Coppedge, 2001; Roberts, 2002; Levitsky y Burgess, 2003; Levitsky, 2005; Roberts, 2013). Con la crisis del 2001, la Alianza en cambio no tuvo la misma suerte, pues la misma impactó negativamente en ella, primero desarticulándola y luego llevando a la virtual desaparición del Frente País Solidario y a la marginali-



zación electoral de la Unión Cívica Radical a nivel nacional (Torre, 2004; Labaqui, 2005; Lupu, 2014; Lupu, 2016).

Este trabajo se inserta dentro de la agenda de investigación sobre adaptaciones, en el sentido de poner en relación dos de los procesos arriba indicados: las escisiones y las alianzas. Es decir, sabemos de la presencia de ambos en la Argentina, pero no tanto sobre el alcance que a nivel nacional han tenido dichos procesos de manera conjunta. Analizando a las elecciones presidenciales entre 1983 y 2019, se sostendrá que la relación entre ambos procesos ha sido importante, pues por un lado, gran parte de las alianzas relevantes en las elecciones involucraron escisiones entre sus candidaturas presidenciales y por otro, porque la totalidad de dichas escisiones derivaron en alianzas. Esto significará que no solo las alianzas y las escisiones han adquirido una presencia relevante en la arena competitiva argentina, sino que ambos procesos de adaptación, muchas veces se han desarrollado de manera conjunta.

Escisiones y alianzas como procesos de adaptación

Los actores procuran maximizar las chances de alcanzar el mejor resultado posible y para ello pueden actuar de manera estratégica generando expectativas hacia el futuro, pero teniendo en consideración lo que ha ocurrido hasta entonces (Shepsle, 2016). En este sentido, las fuerzas políticas están insertas dentro de un contexto determinado que influye en la estrategia que los actores llevarán adelante en pos de maximizar sus expectativas en una contienda electoral (Harmel y Janda, 1994; Coppedge, 2001; Levitsky y Burgess, 2003; Mair, Müller y Plasser, 2004; Leiras, 2006; Panebianco, 2009). De esta manera, la necesidad de adaptarse surge ante la consideración de que un cambio sería necesario para generar, sostener o incrementar las chances de acceso a cargos representativos (Mair, Müller y Plasser, 2004).

Una adaptación puede ser encauzada por los actores desde el interior de las mismas organizaciones partidarias de las que originalmente forman parte. Desde la literatura se han identificado diversas variantes. Una adaptación programática puede significar el modificar tanto el mensaje político a partir del cual la fuerza política busca identificarse con los votantes, como las políticas que pretenden llevar adelante (Coppedge, 2001; Levitsky y Burgess, 2003; Levitsky, 2005). Una segunda posibilidad es la adaptación organizativa donde la estructura partidaria se amolda de modo tal de contar con un funcionamiento acorde al contexto político-institucional existente (Michels, 1991; Katz y Mair, 1995; Gunther y Diamond, 2001; Panebianco, 2009). Otra variante es la adaptación comunicacional, desde la cual se modifica la estrategia de comunicación partidaria hacia los votantes en función de las herramientas disponibles para tal efecto (Sartori, 1998; Manin, 1998). Vemos pues, que todos estos procesos involucran una adaptación desarrollada al



interior de las organizaciones partidarias y que por ende no llevan a la aparición de fuerzas políticas novedosas en el escenario competitivo.

Ahora bien, los actores políticos pueden acudir a procesos de adaptación que involucren a otras fuerzas políticas. En esta línea, dos alternativas posibles de adaptación son las siguientes. Por un lado, los actores políticos pueden escindirse de una fuerza política determinada y participar en la creación de una nueva alternativa electoral para la competencia por los votos. Por otro, los actores políticos pueden considerar la opción de que su fuerza política se alíe con otra/s y así generar una alianza electoral con el objetivo de competir de manera conjunta en las elecciones. Centrando el análisis en estas dos últimas posibilidades, son diversos los factores que desde la literatura se han señalado como causantes de una u otra estrategia de adaptación.

Un partido político es una organización voluntaria pero también plural donde coexisten diferentes actores con sus respectivos intereses (no siempre coincidentes), lo cual puede llevar a que al interior de estas organizaciones surjan facciones que no solo compitan entre sí sino que además expresen diferentes visiones sobre la dirección que deberían tener las mismas (Kitschelt, 1994; Bettcher, 2005; Sartori, 2008; Panebianco, 2009). De esta manera, lo que puede generarse entre estas diferentes facciones son disputas de poder por el control y la dirección que la organización partidaria debería tener. Ahora bien, la tensión existente entre estas posturas que implican problemas de coordinación (Cox, 2004; Leiras, 2006; Leiras, 2007), puede no siempre resolverse de manera interna por los canales establecidos (de existir) por la organización partidaria para que ello suceda. Frente a tal situación, puede ocurrir que la oposición entre estos grupos derive en la salida de al menos uno de los anteriores de la fuerza política en cuestión, con la consiguiente incorporación de estos actores escindidos en una agrupación diferente. Es decir, el camino de adaptación adoptado aquí remite a una acción que implica para ciertos actores el comenzar a rivalizar con la fuerza política que anteriormente los nucleaba. En la Argentina, autores como Facundo Galván (2008, 2009, 2011) y Fernando Domínguez Sardou (2015) siguiendo la línea de investigación del anterior, han presentado investigaciones centradas en esta problemática a partir del concepto de disidencia, el cual remite a “...situaciones en las que las facciones de un partido compiten coyunturalmente “por fuera” de las listas oficiales para luego, generalmente, retornar a sus filas de origen” (Galván, 2011: 64). De acuerdo a la postura de los investigadores, las diferencias respecto a la nominación de candidaturas habría sido un factor central a la hora de explicar las disidencias. Lecturas adicionales también han puesto la lupa en discrepancias con la elite gubernamental como impulsor del alejamiento de actores políticos de sus fuerzas políticas de referencia (Abal Medina, 2006; Leiras, 2006; Leiras, 2007; Lupu, 2014; Lupu, 2016; Gervasoni, 2018).



Las alianzas electorales surgen cuando múltiples fuerzas políticas eligen coordinar sus estrategias en lugar de rivalizar de manera independiente, lo cual lleva a la reducción de contendientes en la competencia por los votos (Cox, 2004; Golder, 2006; Duverger, 2007). Así, se ha indicado que una coyuntura competitiva favorable para las coaliciones electorales aparece cuando la información con la que cuentan los actores respecto a la competitividad existente en la arena partidaria (por ejemplo, el nivel de fragmentación partidaria), les indica que sería más beneficioso el coaligarse que el competir de manera autónoma para así maximizar las chances de alcanzar un mejor resultado electoral (Reynoso, 2011; Méndez de Hoyos, 2012). En este sentido, se ha demostrado la creciente relevancia de las alianzas en la política argentina durante las últimas décadas, lo cual sucedió en un contexto de mayor territorialización y fragmentación del sistema partidario (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Clerici, 2015; Clerici, 2016). Adicionalmente, investigaciones más recientes han evidenciado que esta estrategia coalicional ha mantenido su carácter central entre las fuerzas políticas argentinas a nivel nacional y subnacional, en gran parte por la continuidad de los fenómenos de fragmentación y territorialización antes mencionados (Mauro, 2018; Tagina, 2018). Cabe destacar que también se ha señalado, que en el contexto de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), las coaliciones han permanecido pero en un marco de menor fragmentación (Santoro, 2020; Cruz, 2021).

Un factor que atraviesa a los dos procesos de adaptación indicados es el normativo, el cual ambas líneas de investigación (en términos generales) ha remarcado como favorable, ya sea para la creación de partidos políticos como para la formación de alianzas (Leiras, 2006; Galván, 2009; Clerici, 2015; Galván, 2011; Domínguez Sardou, 2015; Tullio y Álvarez Travieso, 2015). A grandes rasgos (tanto en la Ley 22.627 de 1982 como en la Ley 23.298 de 1985), esto se debió al bajo nivel de adhesiones requeridas para la creación de partidos nuevos (cuatro por mil del total del total de inscriptos en el registro electoral correspondiente) y a la poca cantidad de distritos donde un partido debía presentarse con las mismas características para poder ser considerado como fuerza nacional (un total de cinco). En términos de la conformación de alianzas, la legislación ha permitido no solo su generación sino también su carácter transitorio, transformándose en confederaciones en caso de pasar a ser permanentes. La Ley 26.571 del año 2009 (que introdujo las PASO) marcó la aparición de nuevas exigencias para la creación de partidos políticos, pues como indica Fernando Domínguez Sardou (2015), si bien se mantuvo el requisito de la adhesión del cuatro por mil de los electores inscriptos en el padrón electoral para la formación de un partido político de distrito, se incorporó un segundo paso vinculado al otorgamiento de la personería definitiva (ya que el paso anterior solo otorgaba la personería provisoria), entre los cuales destaca la afiliación (y no solo adhesión) del cuatro por mil de los inscriptos al padrón electoral del distrito en cuestión



en un plazo de ciento cincuenta días y la realización de elecciones internas para elegir autoridades partidarias. Pese al marco más exigente producto de la Ley 26.571, la tendencia ha sido la existencia de una legislación favorable a la aparición de nuevas fuerzas políticas (sea como partidos o alianzas), pues por un lado, se mantuvo un porcentaje relativamente bajo de adhesiones y afiliaciones para tal efecto y por otro, la diferenciación entre alianzas y confederaciones ha permitido la continuidad de la aparición de coaliciones conformadas específicamente para competir en una elección puntual, sin la necesidad de expandir en el tiempo el acuerdo. En definitiva, como indica la literatura la legislación sobre partidos en Argentina lleva a que los procesos de conformación de partidos (pensando esto en términos de las escisiones) o de alianzas sea una estrategia viable de adaptación para los actores políticos que las consideren oportunas.

Perspectiva de análisis

Previo a la consideración de las preguntas generales a analizar en este trabajo, debe realizarse una precisión sobre tres aspectos importantes a tal efecto, es decir, qué se entenderá por alianza, por escisión y por fuerza política relevante.

Se considerará como alianza a toda fuerza política que participa en las elecciones y se encuentra compuesta por dos o más partidos con el fin de presentar una candidatura en común. Como recuerda Clerici (2015) las alianzas son de carácter transitorio y se conforman para competir en una elección puntual. En caso de querer ser permanentes, deben transformarse en confederaciones.²

El concepto de disidencia señalado por Galván (2008; 2009; 2011), involucra un fenómeno que el autor considera generalmente temporal. En este trabajo se prefiere utilizar un concepto más general en tanto que a nivel nacional los actores que se han separado de sus antiguos aliados no siempre han regresado a sus filas. De este modo, el término elegido es el de escisión, el cual desde una perspectiva más global incluye aquellos procesos que fueron temporales con los que han tenido una mayor extensión en el tiempo, incluso permanente. Así, todo proceso de separación de un actor respecto a un espacio político y con el cual pasa a enfrentarse a nivel electoral a partir de una fuerza política alternativa, será considerado como un caso de escisión. Al estar analizando elecciones presidenciales, la escisión será evaluada en términos del binomio integrante de la fórmula presidencial presentada por cada fuerza política. El hecho de que al menos uno de dichos actores (candidato/a a presidente y candidato/a vicepresidente) pase a enfrentarse con sus antiguos aliados a partir de otra fuerza política, será suficiente para considerar la presencia de un proceso de escisión.

2. En términos normativos, esta distinción entre alianza y confederación fue plasmada tanto en la Ley 22.697 (Artículos 11º y 14º) como en la Ley 23.298 (Artículo 10º).



Por una cuestión de espacio para el texto, los aspectos mencionados (alianzas y escisiones) buscarán ser evaluados en las fuerzas políticas que resultaron relevantes en la elección presidencial. Para ello, se sigue el criterio presentado por Carlos Gervasoni (2018) según el cual la relevancia partidaria viene dada por haber obtenido al menos el 10% de los votos en la elección (en nuestro caso, la elección presidencial). De este modo, se evaluará la presencia de alianzas y escisiones entre las fuerzas políticas relevantes, es decir aquellas que superaron el 10% de los votos en las nueve elecciones presidenciales que se desarrollaron entre 1983 y 2019.

Señalado lo anterior, se recuerda que en la introducción fueron planteadas cuatro preguntas generales que serán a partir de las cuales se presentará el análisis empírico en la sección siguiente. Las dos primeras buscan evaluar el nivel de presencia entre las fuerzas políticas relevantes, de aquellas que tuvieron simultáneamente los dos procesos de adaptación considerados en estas páginas: la conformación de una alianza y la presencia de al menos un proceso de escisión en su fórmula presidencial. Dicho de otra manera, se pretenderá analizar en las elecciones presidenciales, el alcance de la relación entre dos procesos de adaptación que son independientes entre sí. Así pues, las dos primeras preguntas son ¿qué porcentaje de las alianzas relevantes (en términos electorales) en la totalidad de las elecciones presidenciales involucraron procesos de escisión? y ¿qué porcentaje de escisiones derivaron en alianzas entre las fuerzas relevantes? La pregunta inicial tiene el objetivo de evaluar en términos generales la cantidad de fuerzas políticas relevantes entre 1983 y 2019 que involucraron conjuntamente los dos procesos de adaptación estudiados: alianzas y escisiones. Por su parte, la segunda pregunta pretende indicar la cantidad (en términos porcentuales) de procesos de escisiones que (entre las fuerzas relevantes) acudieron a alianzas a la hora de competir por los votos en las elecciones presidenciales.

El segundo grupo de preguntas a responder también son dos. La que indica ¿cuáles eran las fuerzas políticas con las que los actores políticos se encontraban identificados al momento de escindirse? tiene un doble objetivo. Por un lado, identificar las fuerzas políticas de las que se escindieron los actores políticos y en función de ello determinar si dichas agrupaciones se encontraban en el gobierno o si formaban parte de la oposición. La pregunta final es ¿qué factores han sido los que impulsaron a los actores a llevar adelante una escisión? Si hay un resultado que es la escisión y posterior participación en las elecciones a partir de una fuerza política alternativa, tiene que haber algún evento previo que distancie a los actores y los transforme en futuros rivales. A partir de un análisis de diversas fuentes (tanto bibliográficas como periodísticas), se pretende demostrar que esto sucedió por tres grandes situaciones: a) primero, se retoma lo indicado por Galván (2008, 2009, 2011) y Domínguez Sardou (2015) a la hora de analizar las disidencias, el cual refiere a la conformación de candidaturas para competir en las elecciones. La escisión



puede surgir ante la ausencia de acuerdo entre las elites partidarias respecto al procedimiento de elección de candidatos (llevando a que al menos de una de las facciones compita por fuera) o ante la percepción de que dentro de la fuerza política no se va a contar con el espacio para ser candidato en la elección (generando la posibilidad de que dicho actor decida competir por medio de una agrupación alternativa); b) el segundo factor pone el acento en el distanciamiento de los actores con la elite gubernamental y/o partidaria como motor de la escisión. Es decir, los actores pueden desarrollar un comportamiento crítico respecto a la élite gubernamental y/o partidaria (y viceversa) cuando se profundizan las discrepancias políticas entre dichas facciones. Esta mutua y manifiesta oposición, puede impulsar al actor o actores alejado/s de la cúpula a escindirse y pasar a formar parte de una nueva agrupación desde la cual competir en las elecciones; c) el tercer elemento que se propone considerar es el de las diferencias que los actores pueden expresar respecto a la estrategia de alianzas del partido. Siendo esta una alternativa de adaptación para competir en las elecciones puede ocurrir que referentes de una misma agrupación partidaria no coincidan respecto a las fuerzas con las cuales aliarse y competir. Así pues, distanciamientos en este aspecto puede llevar a que actores se escindan y se alíen con aquellos con los que consideró oportuno a partir de una agrupación alternativa y diferente a la de su partido de origen.

Escisiones y alianzas en elecciones presidenciales de Argentina (1983-2019)

En la Tabla 1 se encuentra el conjunto de las fuerzas políticas que resultaron relevantes en las elecciones presidenciales argentinas desarrolladas durante el periodo 1983-2019, siguiendo el criterio establecido por Gervasoni (2018). Este paso que implica el considerar el porcentaje de votos obtenidos en las elecciones (al menos 10% de los votos para ser considerado relevante) permite identificar tres aspectos iniciales. Por un lado, la mayor fragmentación partidaria en términos de relevancia desde 1995 (con la excepción de 2019). Por otro, la presencia de alianzas en todas las elecciones desde 1989 entre las fuerzas relevantes. Finalmente, las fuerzas políticas desde las cuales se evaluará la existencia de procesos de escisión. Luego de la misma estará la Tabla 2. En ella estarán mencionadas las fórmulas presidenciales de todas las fuerzas políticas que resultaron relevantes entre 1983 y 2019.

Tabla 1

Fuerzas relevantes en elecciones presidenciales (1983-2019)

	1983	1989	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019
Fuerzas relevantes	UCR PJ	FREJUPO UCR	PJ FREPASO UCR	Alianza CJC APR	FPL FPV FMPRC FMP ARI	FPV CC UNA	FPV FAP UDESO	Cambiemos FPV UPUNA	FDT JPC

Fuente: Elaboración propia en función de datos del Ministerio del Interior.

Tabla 2

Fórmulas presidenciales en fuerzas políticas relevantes (1983-2019)

Año	Fuerza política	Fórmulas presidenciales
1983	Unión Cívica Radical (UCR)	Raúl Alfonsín – Víctor Martínez
1983	Partido Justicialista (PJ)	Ítalo Luder – Deolindo Bittel
1989	Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO)	Carlos Menem – Eduardo Duhalde
1989	UCR	Eduardo Angeloz – Juan Manuel Casella
1995	PJ	Carlos Menem – Carlos Ruckauf
1995	Frente País Solidario (FREPASO)	José Bordón – Carlos Álvarez
1995	UCR	Horacio Massaccesi – Antonio Hernández
1999	Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (ALIANZA)	Fernando De La Rúa – Carlos Álvarez
1999	Concertación Justicialista para el Cambio (CJC)	Eduardo Duhalde – Ramón Ortega
1999	Acción por la República (APR)	Domingo Cavallo – José Caro Figueroa
2003	Frente por la Lealtad (FPL)	Carlos Menem – Juan Carlos Romero
2003	Frente para la Victoria (FPV)	Néstor Kirchner – Daniel Scioli
2003	Frente Movimiento Popular para Recrear el Crecimiento (FMPRC)	Ricardo López Murphy – Ricardo Gómez Díez
2003	Frente Movimiento Popular (FMP)	Adolfo Rodríguez Saá – Melchor Posse
2003	Afirmación para una República de Iguales (ARI)	Elisa Carrió – Gustavo Gutiérrez
2007	FPV	Cristina Fernández de Kirchner – Julio Cobos
2007	Coalición Cívica (CC)	Elisa Carrió – Rubén Giustiniani
2007	Una Nación Avanzada (UNA)	Roberto Lavagna – Gerardo Morales
2011	FPV	Cristina Fernández de Kirchner – Amado Boudou
2011	Frente Amplio Progresista (FAP)	Hermes Binner – Norma Morandini
2011	Unión para el Desarrollo Social (UDESO)	Ricardo Alfonsín – Javier González Fraga
2015	CAMBIEMOS	Mauricio Macri – Gabriela Michetti
2015	FPV	Daniel Scioli – Carlos Zannini
2015	Unidos por una Nueva Alternativa (UPUNA)	Sergio Massa – Gustavo Sáenz
2019	Frente de Todos (FDT)	Alberto Fernández – Cristina Fernández de Kirchner
2019	Juntos por el Cambio (JPC)	Mauricio Macri – Miguel Ángel Pichetto

Fuente: Elaboración propia en función de datos del Ministerio del Interior.

Escisiones en fórmulas presidenciales de alianzas entre las fuerzas relevantes (1983-2019)

El regreso a la democracia no contempló novedades en las fuerzas políticas más importantes del sistema partidario respecto a experiencias democráticas pasadas, pues tanto la UCR como el PJ no eran de reciente creación, sino que ya contaban con una historia política y electoral previa. Ahora bien, desde 1983 y hasta 1995, la UCR fue la única fuerza política relevante que compitió bajo su tradicional etiqueta en todas las elecciones presidenciales (en 1983 con el binomio Raúl Alfonsín – Víctor Martínez, en 1989 con Eduardo Angeloz – Juan Manuel Casella y en 1995 con Horacio Massaccesi – Antonio Hernández). El PJ lo hizo en dos (1983 con Ítalo Luder – Deolindo Bittel y 1995 con Carlos Menem – Carlos Ruckauf). Un aspecto adicional que surge de lo aquí indicado es que estas participaciones fueron las únicas oportunidades en las que etiquetas de partidos políticos aparecieron entre las fuerzas políticas relevantes, pues el resto fueron alianzas. Para decirlo en términos porcentuales, en todo el periodo estudiado el 79% de las fuerzas políticas relevantes fueron alianzas.

Dicho lo anterior, el primer caso de alianza a mencionar se encuentra en 1989. Después de competir y ser derrotado en el escenario nacional como PJ en 1983, desde el peronismo se recuperó para la siguiente elección presidencial una estrategia que se había desarrollado en el pasado, la cual remitía a la constitución de una alianza electoral.³ El resultado fue la aparición del FRE-JUPO, el cual involucró además del PJ a diversas terceras fuerzas⁴ y donde los integrantes de la fórmula presidencial fueron dos actores políticos peronistas: el hasta entonces Gobernador de La Rioja Carlos Menem y el Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde (Escudero, 2003; Ferrari, Ricci y Suárez, 2013).

Seis años después, es decir en 1995, se encuentra el primer momento en el que se identifica la presencia de escisiones entre las alianzas. En aquel año no solo aparece una fuerza política diferente a las encabezadas por el peronismo y el radicalismo entre las relevantes, sino que además la misma se encontraba liderada en términos de su fórmula presidencial por dos referentes con pasado reciente en el Partido Justicialista. Esta fuerza política fue el FREPASO y como se observa en la Tabla 2, fueron José Octavio Bordón y Carlos Álvarez quienes se presentaron respectivamente como candidatos a presidente y vicepresidente por la misma. Si bien ambos actores se separaron del peronismo durante el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995), lo hicieron en momentos diferentes, siendo Carlos Álvarez el primero que se escindió a partir del llamado “grupo

3. En 1973 el PJ formó parte del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI).

4. Del Trabajo y del Pueblo; Demócrata Cristiano; Partido Intransigente; Movimiento Línea Popular; Movimiento Nacionalista Constitucional (Fuente: Dirección Nacional Electoral).



de los ocho”. Este último estuvo compuesto por un grupo de diputados nacionales⁵ del PJ, los cuales adherían a la corriente renovadora iniciada a mediados de los ochenta y que representaba la mirada desde la cual se oponían al estilo conservador del gobierno,⁶ estilo que se manifestaba en el programa de reformas que incluía privatizaciones y el achicamiento del Estado, así como los indultos a jefes militares de la última dictadura militar (Escudero, 2003; Fernández Meijide, 2007). Este último hecho fue el detonante de la escisión del PJ de dichos referentes entre fines de 1990 y principios de 1991, los cuales conformarían sendas fuerzas políticas (Encuentro Popular liderado por Luis Brunati y el Movimiento por la Democracia y la Justicia Social centrado en las figuras de Germán Abdala y Carlos Álvarez, las cuales derivaron luego en frentes más amplios: el Frente del Sur y el Frente para la Democracia y la Justicia Social, respectivamente)⁷ que finalmente terminaron confluyendo en 1993 en el Frente Grande (FG), transformándose Carlos Álvarez en su principal referente (Escudero 2003; Abal Medina 2006). El segundo proceso a mencionar implicó la conformación de Política Abierta para la Integridad Social (PAIS), la cual también fue una escisión del PJ liderada por el Senador Nacional José Octavio Bordón. Este último ya había dado muestra de su distancia con el gobierno de Carlos Menem, al rechazar en 1989 el ofrecimiento para ocupar el Ministerio de Obras Públicas, situación que lo posicionaba como alternativa dentro del peronismo. El representar un ala diferente dentro del PJ, transformaba a Bordón en un potencial candidato a presidente, situación que se debilitó con el Pacto de Olivos y la instauración de la reelección presidencial con la Reforma Constitucional de 1994. Pese a ello, Bordón no abandonó la pretensión de ser candidato presidencial por lo que se escindió del PJ y constituyó su propia fuerza política llamada Política Abierta para la Integridad Social (PAIS) (Leiras, 2006; Fernández Meijide, 2007⁸). Así pues, ambos procesos iniciados con una escisión convergieron en la conformación del FREPASO, hecho que además involucró a otras fuerzas políticas.⁹

5. El “grupo de los ocho” estuvo conformado por: Germán Abdala, Darío Alessandro, Carlos Álvarez, Luis Brunati, Juan Pablo Cafiero, Franco Caviglia, Moisés Fontenla y José Ramos.

6. El Presidente Carlos Menem en respuesta a los sectores críticos señaló que “los viejos dirigentes tienen que entender que por ese camino no se va a ninguna parte” y que por ende, la estrategia encarada por el gobierno no se cambiaría (*Página 12*, 01/02/94).

7. Para una descripción más detallada de esta etapa previa a la aparición del FG, se recomienda la lectura de Escudero (2003) y Fernández Meijide (2007).

8. Graciela Fernández Meijide resume así el objetivo presidencial de este actor: “Bordón era un hombre muy seguro de su protagónica pertenencia al electo de los presidenciables y su carrera política estaba organizada con ese objetivo. Era un deseo legítimo y a esa altura estaba preparado para afrontarlo ya que llevaba hechos los deberes que suelen considerarse necesarios en un candidato a presidente: había ejercido con éxito como diputado nacional hasta 1987, como gobernador de Mendoza hasta 1991 y en ese momento -1994- ocupaba la banca de senador nacional por su provincia. Aunque opositor al oficialismo, era uno de los dirigentes más relevantes del PJ...” (Fernández Meijide, 2007: 72-73).

9. Demócrata Cristiano; Democracia Popular para el Frente Social; Partido Intransigente; Socialista Democrático; Socialista Popular (Fuente: Dirección Nacional Electoral).



El triunfo del PJ en 1995 colocó al FREPASO y la UCR como las principales fuerzas políticas opositoras a nivel nacional. Estas últimas serán las que liderarán la conformación de la Alianza.¹⁰ La pretensión de derrotar al peronismo en 1999 era compartida por radicales y frepasistas, aunque su dispersión favorecía al peronismo gobernante (Malamud, 2004). No obstante, dichas alternativas contaban con características compatibles para coordinar esfuerzos, reducir la fragmentación de la oposición e integrar en una, las dos opciones electorales: mientras el FREPASO había logrado superar al radicalismo en la elección presidencial anterior posicionándose como fuerza competitiva nacional, el radicalismo continuaba teniendo una estructura organizativa y electoral más nacionalizada (Ollier, 2001; Calvo y Escolar, 2005¹¹). Esta alianza electoral se presentó en 1999 con la fórmula Fernando De la Rúa (proveniente de la UCR y por entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) y Carlos Álvarez (procedente del FREPASO y ocupando una banca en la Cámara de Diputados de la Nación), la cual fue decidida en una interna abierta entre candidatos de ambas fuerzas.¹² El PJ retomó para aquel año la práctica desarrollada anteriormente de ampliar la base de apoyo de otras fuerzas nacionales y provinciales a su propuesta electoral del ámbito nacional. Mediante una alianza con terceras fuerzas nacionales y otras provinciales¹³, el peronismo constituyó la CJC y la fórmula presidencial fue conformada por actores políticos de su espacio: El Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde y el Senador Nacional Ramón Ortega (Clerici 2016). Finalmente, el tercer caso de fuerza relevante en 1999 también fue una alianza, pero a diferencia de los anteriores involucró escisiones en la fórmula presidencial. Durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), Domingo Cavallo ocupó dos posiciones

10. También conformada por: Partido Autonomista (Corrientes); Demócrata Cristiano; Demócrata Progresista; Partido Intransigente; Liberal; Movimiento de Integración y Desarrollo; Socialista Democrático; Socialista Popular (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

11. En palabras de Ernesto Calvo y Marcelo Escolar: “La debilidad electoral del Radicalismo en las elecciones presidenciales, sin embargo, no se traduciría en pérdidas significativas en su bancada legislativa. La combinación de una fuerte sobre-representación del voto Radical en las provincias menos populosas y de un bajo arrastre presidencial en las candidaturas legislativas del Frepaso, alimentarían la imagen de un Radicalismo débil electoralmente y un Frepaso débil institucionalmente, sentando las bases de una alianza estratégica en 1999” (Calvo y Escolar, 2005: 27). Una posición complementaria es la que surge en el trabajo de María Matilde Ollier: “Unos tenían la credibilidad y el carisma (Álvarez y Fernández Meijide) y otros eran dueños de la organización, la trayectoria y gran parte de los cuadros” (Ollier, 2001: 66).

12. Fernando De La Rúa (UCR) derrotó en la interna abierta a Graciela Fernández Meijide (FREPASO).

13. Acción Chubutense (Chubut); Acción Ciudadana (Capital Federal); Frente de Integración Federal (Capital Federal); Frente para el Cambio de Catriel (Río Negro); Frente de la Unidad (Formosa); Todo por Entre Ríos (Entre Ríos); Unión para el Nuevo Chaco (Chaco); Unidos por Catamarca (Catamarca); Confederación Laborista; Conservador Popular (Corrientes); Federal (Mendoza); Frente de los Jubilados; Frente Justicialista (Santiago del Estero, Salta); Frente Justicialista de la Esperanza (San Juan); Frente para el Cambio (Misiones); Jubilados en Acción (Capital Federal); Movimiento Federalista Pampeano (La Pampa); Movimiento Patriótico de Liberación (San Luis); Movimiento Popular Bonaerense (Buenos Aires); Movimiento Popular Unido (Santiago del Estero); Movimiento Regional del Pueblo (Salta); Nuevo (Córdoba, Corrientes); PAIS; Progreso Social; Pueblo en Comunidad (Buenos Aires); Unión Vecinalista (Buenos Aires) (Fuente: Dirección Nacional Electoral).



centrales. Primero fue Canciller entre los años 1989 y 1991. Luego estuvo al frente del Ministerio de Economía desde 1991 hasta 1996, momento en el que abandonó su cargo ante el pedido de renuncia de parte del entonces presidente. La razón que impulsó este hecho fue una denuncia por parte de Cavallo en el Congreso Nacional de la existencia de “mafias” en las esferas de poder. No obstante ello, la salida del gobierno no eliminó el interés que Cavallo había cosechado por una candidatura presidencial, sino que impulsó su escisión del peronismo (fuerza con la que había llegado al Congreso Nacional en la década del ochenta y con la que había compartido gobierno durante siete años) y la posterior conformación de su propia fuerza en pos de encaminar su proyecto político (Leiras, 2007). La constitución de esta alternativa novedosa llamada Acción por la República (APR) ocurrió en 1997¹⁴, la cual de cara a la elección presidencial constituyó una alianza con fuerzas como el Partido Federal y otras de orden distrital.¹⁵ Adicionalmente, esta nueva fuerza política recibió la adhesión de otros dirigentes que se escindieron del peronismo oficial para formar parte de la alianza que encabezaría Cavallo en 1999. Entre dichos actores políticos se encontraba Armando Caro Figueroa (quien también había sido funcionario en el gobierno menemista como Ministro de Trabajo y Seguridad Social en el periodo 1993-1997) el cual había sido convocado por Domingo Cavallo para ser su compañero de fórmula y candidato a vicepresidente por APR.¹⁶

Tanto en 1995 como en 1999 solo una fuerza política entre las relevantes contó con algún proceso de escisión en su fórmula presidencial. En 2003, en cambio, esta situación involucró a la totalidad de las fuerzas relevantes. La Alianza ganó la elección presidencial de 1999. De la evolución de su gobierno y del periodo posterior a la crisis del 2001 que llevó al fin de la presidencia de Fernando De La Rúa, emergieron diversos escenarios conflictivos desde los cuales se produjeron escisiones que derivaron en fuerzas políticas novedosas que luego serían relevantes en 2003. En este sentido, fueron conflictos al interior del gobierno de la Alianza, los que llevaron a los procesos de escisión de referentes radicales (Elisa Carrió y Ricardo López Murphy) que terminaron constituyendo nuevas fuerzas políticas (Gervasoni, 2018). Elisa Carrió desde la Cámara de Diputados de la Nación se transformó en una referente crítica al gobierno aliancista a partir de su oposición a proyectos de ley que fueron impulsados por este último, como la reforma laboral y la delegación

14. *La Nación* informa que “El ex ministro de Economía Domingo Cavallo lanzó ayer (23 de Abril de 1997) su candidatura a diputado nacional, fundó el partido Acción por la República y dijo que quiere ser presidente en 1999. En este sentido, las palabras de Cavallo eran elocuentes: “Quiero ser diputado y no oculto que voy a ser candidato a presidente en 1999” (*La Nación*, 27/04/97).

15. La integró también la Alianza Nueva República en Acción (Mendoza), el Movimiento Patagónico Popular (Rio Negro), el Partido Provincial Rionegrino (Rio Negro) y Unión de Centro Democrático (Santa Fe) (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

16. *Página 12* presentó así esta alianza: “...Domingo Cavallo consiguió que su amigo abandonara su propia búsqueda de Eldorado para acompañarlo en la campaña electoral [...] Caro es aliado de Cavallo desde los tiempos en que compartieron poder en el gabinete de Carlos Menem, pero su nombramiento sorprendió al propio entorno del diputado de Acción por la República” (*Página 12*, 21/07/1999).



de poderes especiales que se le solicitó al parlamento para hacer frente a la situación económica existente. Su creciente oposición, la llevó a abandonar no solo al gobierno de la Alianza sino también a su partido de referencia que era la UCR. Sin embargo, con ello Carrió no buscó desaparecer de la escena política, ya que con posterioridad a su escisión impulsó primero la conformación del Movimiento Argentinos por una República de Iguales y luego (camino a la elección presidencial del 2003) el ARI (conformando alianza con el Partido Intransigente). Ahora bien, la totalidad de la fórmula presidencial de dicha fuerza política involucró sendas escisiones: Elisa Carrió, candidata a presidente se había separado del radicalismo, mientras que el Diputado Nacional Gustavo Gutiérrez hizo lo propio del Partido Demócrata de Mendoza para unirse a la alianza encabezada por la primera y ocupando la candidatura a la vicepresidencia.¹⁷ Por su parte, Ricardo López Murphy también se escindió del gobierno de la Alianza y del radicalismo, constituyendo posteriormente su propio partido político: Recrear para el crecimiento (Recrear). En el gobierno de la Alianza, López Murphy estuvo al frente del Ministerio de Defensa (1999-2001) y en 2001 tuvo un paso fugaz por el de Economía, ya que entre el momento en el que asumió y el que abandonó el cargo transcurrieron pocas semanas. La razón de esto estuvo en que su plan económico generó rispideces al interior de la coalición gobernante que derivaron en un escenario conflictivo¹⁸ cuyo resultado final fue su renuncia y salida del gobierno (Leiras, 2007). La marginación de López Murphy también se replicó a nivel partidario y cuyo resultado final fue ante el respaldo del partido al gobierno provisional de Duhalde,¹⁹ la renuncia del primero al radicalismo en 2002. No obstante su escisión, en 2003 López Murphy con el partido recientemente fundado Recrear pasó a formar parte de una alianza más amplia junto a la Confederación Movimiento Federal (de la cual provino el postulante a vicepresidente, el entonces Senador Nacional Ricardo Gómez Díez), la cual fue el

17. *La Nación* lo planteó de esta manera en su nota “Carrió sumó a Gutiérrez en la fórmula”: “Aquella noche, Gustavo Gutiérrez (Partido Demócrata – Mendoza) no pudo dormir. Aún no podía resolver uno de los dilemas más trascendentes de su carrera política: la de permanecer cómodamente bajo el ala protectora de su partido o abandonar todo para correr un riesgo de alcances imprevisibles. Luego de una larga reflexión, decidió aceptar el desafío. [...] Pero no todo es alegría para Gutiérrez: en el Partido Demócrata, su cuna política, su decisión no ha sido bien recibida. Sucede que esta fuerza integra el Movimiento Federal Recrear, que impulsa a Ricardo López Murphy como candidato a presidente...” (*La Nación*, 27/02/2003).

18. Dice Graciela Fernández Meijide: “El 16 de marzo López Murphy, apenas a una semana de haber jurado, anunció un plan económico que contemplaba recortes por 1962 millones de pesos (o dólares) para el resto del año y de 2485 millones para 2002. El grueso del recorte iba sobre las espaldas de la propia base social del gobierno, el sector docente y sus familias. Pero todavía no había terminado López Murphy de leer su discurso cuando empezaron a producirse las renunciaciones de varios ministros y secretarios de Estado” (Fernández Meijide 2007, 214).

19. En *La Nación* se recrea la tensión existente entre el actor y el partido: “Lejos de estar preocupadas, las fuentes consultadas se mostraron “contentas” por el alejamiento del economista y esgrimieron que con su decisión, López Murphy no hizo más que blanquear una situación de tirantéz y diferencias que arrastraba desde hace meses con el partido. El presidente del comité provincial, Federico Storani, consideró que el alejamiento del economista “es un acto de sinceramiento”. El ex ministro del Interior dijo: “Es bueno que en la Argentina existan personas que intenten formar agrupaciones acordes con la ideología que representan. Es evidente que hace mucho que él no representa ni piensa como la mayoría de los radicales” (*La Nación*, 27/03/2002).



FMPRC y siendo él el candidato a presidente.

La división partidaria no fue exclusividad del radicalismo en dicha época. Este hecho también involucró al peronismo, donde surgió un conflicto interno por la nominación de la candidatura presidencial para el año 2003. Eduardo Duhalde ex candidato presidencial en 1999 por el PJ y miembro del Senado Nacional al momento de la renuncia de Fernando de la Rúa, fue el que asumió la presidencia del país hasta el año 2003 fruto de la coalición parlamentaria que lo impulsó desde el Congreso de la Nación (Abal Medina y Suárez Cao, 2002; Mustapic, 2005). El acceso de Duhalde a la Casa Rosada y la proximidad de la siguiente elección presidencial, despertó al interior del peronismo una disputa entre el primero y el ex presidente Carlos Menem en términos de quien encabezaría la candidatura para dicho proceso electoral. El conflicto no derivó en una fractura equivalente a la del radicalismo, sino que se procuró encontrar la estrategia adecuada para “administrarla” ya que, si el peronismo lograba salir airoso de la crisis política iniciada en el 2001 podría contar con un buen pronóstico de cara a las próximas elecciones. Sin embargo, para ello debía definirse la candidatura presidencial y Duhalde buscaba impedir el desarrollo de una elección interna con el fin de generarla. Esto se debe a que de ocurrir esto último, Menem habría tenido grandes posibilidades de resultar vencedor en ella y posteriormente, de repetir el triunfo en la elección general (Calvo y Escolar, 2005). Frente a esta situación, se adoptó un sistema particular en el año 2003 en pos de resolver “la interna peronista”. Se permitiría la presentación en la elección general de diferentes líneas internas a partir de la generación de una etiqueta electoral propia, desde la que pujarían entre sí por acceder a la presidencia y cuya consecuencia esperable en el peronismo sería la de dividir su voto (Galván, 2009; Novaro, 2010). De este modo, la imposibilidad de resolver internamente el conflicto de la candidatura presidencial llevó a que del PJ se escindan tres alternativas novedosas para el electorado: el FPL, el FPV y el FMP. Todas estas alternativas fueron alianzas, pues no solo actores políticos de origen peronista se enfrentaron entre sí a partir de dichas fuerzas novedosas, sino que además, cada una implicó la conformación de una coalición electoral con terceras fuerzas nacionales y distritales²⁰ (Clerici, 2016). Las dos primeras contaron entre sus candidatos a actores políticos específicamente de origen peronista. En el FPL la fórmula fue encabezada por el ex presidente Carlos Menem, seguido por el Gobernador

20. FPL: Conservador Popular; Cambio con Justicia Social; Por un nuevo Jujuy (Jujuy); Demócrata Conservador; Movimiento Popular Unido; Movimiento Popular Cordobés (Córdoba); Todos por los Jubilados; Movimiento de Acción Vecinal; Opción Federal; Encuentro Popular; Reconquista; De la Generación Intermedia; Frente de los Jubilados; Movimiento por la Justicia Social. FPV: Acción para el Cambio; Acción Popular; De la Victoria; Frente de Integración Social para un Cambio en Libertad; Gobierno, Estado, Sociedad, Todos Ahora; Memoria y Movilización Social (Buenos Aires, Capital Federal); Movimiento de Renovación Cívica; Nacionalista Constitucional-Unir; Nueva Dirigencia (Capital Federal, Jujuy); PAIS; Popular, Progreso Social; Santiago Viable; Unión Popular. FMP: Confederación Laborista; Unión Popular, Unión y Libertad (Buenos Aires); Unión y Libertad (San Luis) (Fuente: Dirección Nacional Electoral).



de Salta Juan Carlos Romero, mientras que en el FPV el candidato a presidente fue el Gobernador de Santa Cruz Néstor Kirchner y para vicepresidente fue Daniel Scioli, quien ocupaba la Secretaría de Deportes y Turismo durante el gobierno de Eduardo Duhalde. En cambio, el FMP integró en su fórmula a un referente de origen radical, pues el ex gobernador de San Luis y expresidente interino Adolfo Rodríguez Saá fue el candidato a presidente, siendo acompañado por el Diputado Nacional²¹ Melchor Posse quien provenía del radicalismo y del cual se escindió para aliarse con el primero y ocupar la candidatura a vicepresidente.²²

Fue una de las alternativas novedosas de origen peronista la que terminó obteniendo la victoria en el 2003: el FPV. Este triunfo, se repitió en 2007 y en 2011, ambas a partir de la candidatura de Cristina Fernández de Kirchner (Cheresky y Annunziata, 2012). No obstante ello, en 2007 esta alianza²³ volvió a estar involucrada con un caso de escisión en su fórmula presidencial, pues el candidato a vicepresidente sería Julio Cobos, quien era uno de los llamados “radicales k”, los cuales si bien formaban parte de la UCR adherían a la política de gobierno del entonces Presidente Néstor Kirchner (2003-2007) a partir de la llamada “concertación plural” (Zelaznik, 2011a), la cual sería la base para que kirchneristas y radicales k compitan juntos en 2007. En línea con esta estrategia aliancista, para formar parte de la propuesta electoral del FPV en la elección presidencial de aquel año, Cobos debió escindirse del radicalismo,²⁴ el cual persiguió una estrategia de alianzas diferente, aunque también vinculada a un proceso de escisión vinculado a Roberto Lavagna. Este último fue miembro de la administración del gobierno nacional de los años previos, al haber sido Ministro de Economía desde abril de 2002 hasta Octubre de 2005 (lo cual significaba el haber estado en ese cargo en tiempos de las presidencias de Eduardo Duhalde y de Néstor Kirchner). Como plantean Marcos Novaro, Alejandro Bonvecchi y Nicolás Cherny (2014) la salida de Lavagna de dicho puesto, estuvo enmarcada por una coyuntura conflictiva representada por diferencias y tensiones con Néstor Kirchner en términos políticos y económicos. En el primer caso, Lavagna no había participado activamente de la campaña electoral de las elecciones intermedias

21. En 1999 fue el candidato a vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires por la Alianza y anteriormente ocupó la intendencia de San Isidro representando al radicalismo.

22. Esta acción, le costó a Posse su expulsión de la Unión Cívica Radical: “...el radicalismo bonaerense expulsó hoy al ex intendente de San Isidro Melchor Posse de las filas partidarias, por aceptar la “precandidatura a vicepresidente” acompañando al justicialista Adolfo Rodríguez Saá” (*La Nación*, 22/10/2002).

23. Confederación Frente Cívico para la Concertación Plural; Conservador Popular; De la Victoria; Frente Grande; Intransigente; Justicialista; Movimiento Libres del Sur (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

24. Del mismo modo que Posse, Cobos sufrió una expulsión de la UCR producto de su alianza con el FPV. Infobae cita la decisión de la autoridad partidaria e indica que la expulsión se debe a que Cobos “...ha aceptado ser candidato a la segunda candidatura en importancia que tiene el país, como es la de la vicepresidencia de la Nación por una fuera política diferente y enfrentadas entre sí como pueden estarlo dentro de la ley la oposición del oficialismo” (*Infobae*, 20/07/2007).



del 2005, en la cual el kirchnerismo se enfrentó al duhaldismo en la Provincia de Buenos Aires, ambos sectores con los que el primero se había identificado y cuyo distanciamiento él rechazaba. A nivel económico, las disputas se centraron en la estrategia antiinflacionaria (Lavagna pretendía el control mediante una política fiscal y monetaria más restrictiva, cuestión a la que Kirchner se oponía) y financiera (Kirchner impulsaba la salida del monitoreo del FMI mientras que Lavagna prefería seguir en un marco de negociación).²⁵ Adicionalmente, el interés de Néstor Kirchner de reemplazar la tradicional centralidad del ministro de economía en la toma de decisiones del área y en función de ello, jerarquizar el papel de la figura presidencial, también favoreció la salida de Lavagna del ministerio (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017). La tensión generada a partir de estos sucesos, primero debilitó la figura de Lavagna dentro del gobierno y luego no solo lo expulsó de la coalición gobernante sino que progresivamente lo ubicó en el sector opositor y electoralmente desafiante al FPV (Gervasoni, 2018). Su escisión terminó de ratificarse cuando se presentó como candidato a presidente en 2007 a partir de una nueva fuerza política constituida a tal efecto. Esta fuerza fue UNA, la cual estuvo integrada por la Confederación Concertación para una Sociedad Justa, el Movimiento de Integración y Desarrollo y la UCR, retomando esta última la estrategia coalicional a nivel electoral luego de haber competido con su sello en la elección presidencial de 2003, elección en la que quedó rezagado en las preferencias electorales²⁶ (Zelaznik, 2011b). Si bien el radicalismo estaba ante la situación de carecer de un candidato competitivo a nivel nacional para 2007, del mismo provino el candidato a vicepresidente de UNA, el entonces Senador Nacional Gerardo Morales (Novaro, Bonvecchi y Cherny, 2014). Finalmente, entre las fuerzas relevantes estuvo la CC, la cual también fue una alianza aunque a diferencia del FPV y de UNA no contó con escisiones en su fórmula presidencial. La coalición en este caso estuvo centrada en el ARI, el Partido Socialista (PS) y Generación para un Encuentro Nacional (GEN)²⁷ y los candidatos de la fórmula presidencial fueron la Diputada Nacional y ex candidata presidencial Elisa Carrió (principal referente del ARI) y el Senador Nacional Rubén Giustiniani (proveniente del PS).

La elección presidencial de 2011 fue la primera después de la de 1989 en la que no hubo escisiones en las fórmulas presidenciales de las fuerzas relevantes, todas alianzas (el FPV, el FAP

25. Para un mayor desarrollo de este conflicto se recomienda la lectura de Novaro, Bonvecchi y Cherny (2014).

26. En la elección presidencial de 2003, la UCR obtuvo el 2,34% de los votos, lo cual le significó quedar sexto a nivel nacional (Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow).

27. También la conformaron: Cambio Jujeño (Jujuy); Encuentro Cívico por la Igualdad y la Justicia (Capital Federal, Corrientes); Movimiento Afirmación Republicana (San Luis); Movimiento Vecinalista Provincial (Buenos Aires) (Fuente: Dirección Nacional Electoral).



y UDESO). El FPV²⁸ volvió a presentarse por tercera vez consecutiva, esta vez con Cristina Fernández de Kirchner (quien iba por la reelección presidencial) y Amado Boudou como candidato a vicepresidente (quien era el Ministro de Economía del gobierno anterior desde el año 2009). El FAP involucró al PS y al GEN, las cuales habían formado parte de la CC en el pasado²⁹. También lo conformaron otras que también tenían una orientación de centroizquierda como las anteriores, como el Partido Socialista Auténtico, el Frente Cívico (FC) y el Movimiento Libres del Sur. Su fórmula presidencial fue integrada por el Gobernador de Santa Fe Hermes Binner (proveniente del PS) y la Senadora Nacional Norma Morandini (perteneciente al FC). El segundo caso es representativo de una continuidad en la política coalicional desarrollada por la UCR a nivel nacional, pues el radicalismo fue parte de la UDESO (Novaro, Bonvecchi y Cherny, 2014; Clerici, 2016). Esta última implicó una alianza electoral constituida con el Partido Federal además de varias distritales.³⁰ No obstante ello, su fórmula presidencial estuvo encabezada por actores políticos vinculados al radicalismo: Ricardo Alfonsín y Javier González Fraga.

Cuatro años después, en 2015 las fuerzas relevantes fueron integradas nuevamente por tres alianzas: Cambiemos el FPV y UPUNA. La primera de ellas (la cual resultaría vencedora de la elección) fue integrada para la elección presidencial por la UCR (que continuaba su estrategia coalicionista seguida desde 2007 en pos de incrementar las expectativas electorales), la CC (que buscaba recuperar la relevancia partidaria en elecciones presidenciales luego del resultado de 2011³¹), Propuesta Republicana³² (PRO) (que, con un origen sub-nacional pero en expansión te-

28. Encuentro por la Democracia y la Equidad (Buenos Aires); Kolina; Movimiento Justicia y Libertad (Santiago del Estero); Comunista; Conservador Popular; De la Victoria; Frente Grande; Humanista; Intransigente; Justicialista; Solidario (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

29. Entre las dos elecciones presidenciales consideradas aquí, los integrantes de la CC ampliaron la coalición al integrar a la UCR en lo que se llamó el Acuerdo Cívico y Social (ACS). Sin embargo, pese a haber tenido un buen desempeño en las legislativas de 2007, el cual le permitió transformarse en la segunda fuerza política a nivel nacional (Zelaznik, 2011), ACS no prosperó en el tiempo y se disolvió. La UCR sería parte de UDESO, el PS y GEN integrarían el FAP y la CC continuaría por su cuenta.

30. Frente Cívico Federal (Mendoza); Libertad y Democracia Responsable (Jujuy); Bases y Principios de Chaco (Chaco); Propuesta Salteña (Salta); Liberal (Corrientes); Popular (Corrientes); Provincial Rionegrino (Río Negro) (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

31. En 2011, UDESO quedó tercero en la elección presidencial (11,14% de los votos) mientras que CC quedó en último lugar (1,82%) (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

32. Agrupación que hasta entonces no había participado en ninguna elección presidencial previa pero que ya lo había hecho en la arena subnacional, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, donde su principal referente Mauricio Macri gobernaba desde 2007.

territorial, participaba por primera vez en la elección nacional³³) y otras terceras fuerzas.³⁴ Así, la coordinación estratégica de Cambiemos involucraba a gran parte de las fuerzas no peronistas más importantes (Vommaro y Gené, 2017). Cambiemos contó con una fórmula presidencial íntegramente conformada por dos actores políticos provenientes del PRO: El Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Mauricio Macri y la Senadora Nacional Gabriela Michetti. Por su parte, el FPV,³⁵ en su cuarta participación consecutiva en la elección presidencial, lo hizo con Daniel Scioli (el entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires por dicha fuerza política) como candidato presidencial y Carlos Zannini (quien fue el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia de la Nación en todos los gobiernos del FPV desde 2003 hasta 2015). Finalmente, el último caso a analizar es UPUNA, el cual si incluyó un escenario de escisión en su fórmula presidencial. Esta alianza involucró a diferentes fuerzas provenientes del peronismo opositor al FPV, así como a sectores desarrollistas e incluso conservadores: Frente Renovador (FR), Partido Demócrata Cristiano, Unión Popular, Movimiento de Integración y Desarrollo y Unión Celeste y Blanco.³⁶ Su principal referente, Sergio Massa, había formado parte de los gobiernos del FPV primero como Director de la Administración Nacional de Seguridad Social (2002-2007) y posteriormente en su rol de Jefe de Gabinete (2008-2009). Luego de su candidatura a diputado nacional por la Provincia de Buenos Aires con el FPV durante las elecciones legislativas de 2009 y posterior derrota en aquel distrito, se motorizó una renovación del gabinete nacional siendo Massa uno de los actores que salió del mismo (Gené, 2017). Ya fuera del gobierno nacional y desde la intendencia de Tigre (cargo que retomó luego de la licencia que le permitió llegar a la jefatura de gabinete y en el que fue reelecto en 2011 con el FPV), Sergio Massa progresivamente comenzó a marcar diferencias (entre ellas su negativa a la re-reelección presidencial y sus críticas a políticas centrales del gobierno como las vinculadas al control del dólar y la ley de medios) con el gobierno de

33. En 2013, UCR y CC compitieron de manera aislada o formaron parte de diferentes acuerdos territoriales (como el Frente Progresista Cívico y Social o UNEN) los cuales no prosperaron en una alternativa nacional hacia 2015. El PRO por su parte, compitió de manera independiente, obteniendo buenos resultados en distritos como la Ciudad de Buenos Aires, su principal bastión. La estrategia coalicionista de las primeras en pos de maximizar su performance electoral y el carácter territorializado de la última, generaba una coyuntura competitiva favorable para una alianza en un escenario donde adicionalmente el FPV continuaba siendo la primera preferencia nacional.

34. Partido Demócrata Progresista; Partido Conservador Popular; Partido Fe; Partido del Diálogo (Buenos Aires) (Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow).

35. Justicialista; Comunista; Intransigente; Federa; Humanista; Frente Grande; De la Victoria; Kolina; de la Concertación Forja; Frente H.A.C.E.R por el Progreso Social; Por la Soberanía Popular (Jujuy); Solidario; Encuentro por la Democracia y la Equidad (Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow).

36. Movimiento Nacionalista Constitucional UNIR; Tercera Posición; Compromiso y Esfuerzo por el Trabajo (Formosa); Blanco de los Trabajadores (Jujuy); Gana Jujuy (Jujuy); Pueblo Nuevo (La Pampa); Identidad Salteña (Salta); Producción y Trabajo (San Juan); Encuentro Ciudadano (Santa Cruz); Unión por la Libertad (Santiago del Estero); Frente Renovador Auténtico (Tierra del Fuego, Tucumán) (Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow).



Cristina Kirchner. Dicho distanciamiento de Massa derivó en su escisión definitiva del FPV y la conformación del FR en 2013 (Novaro, Bonvecchi y Cherny, 2014; Domínguez Sardou, 2015). No obstante, la opción con la que Massa llegó a presentarse como candidato a presidente en 2015 no fue el FR sino la alianza UPUNA, de la cual Gustavo Sáenz sería el candidato a vicepresidente, el cual se había recientemente escindido del peronismo salteño (con el cual había ocupado cargos a nivel municipal y provincial) para aliarse y competir por la intendencia de la Ciudad de Salta con el Frente Romero más Olmedo (agrupación que contaba con el respaldo no solo del PRO sino también del Frente Renovador³⁷).

Desde 1995 a 2015 encontramos elecciones donde al menos hubo tres fuerzas políticas relevantes siguiendo la estrategia elegida en este trabajo. Esto cambió en 2019 donde alcanzan ese resultado únicamente dos alternativas, ambas coaliciones y en el marco de lo que ha sido denominado bicoalicionismo (Cruz, 2021). Estas coaliciones fueron el FDT³⁸ y JPC.³⁹ Cabe destacar que gran parte de la integración de estas coaliciones estuvo relacionada a las fuerzas políticas relevantes de la elección anterior, sea por una reconfiguración de las alianzas o por un cambio de etiqueta. En este sentido, el FPV dejó de existir con posterioridad a la derrota electoral en 2015 (y la consiguiente victoria de Cambiemos). Ernesto Calvo (2021) ha planteado que el kirchnerismo representó una facción del peronismo que gobernó el país entre 2003 y 2015. Ahora bien, el fin de este período implicó la desaparición del FPV pero no del kirchnerismo, el cual se reconfiguró en torno a una nueva coalición llamada Unidad Ciudadana (siendo su objetivo el participar en las legislativas de 2017). En estos años, Cambiemos no solo va a obtener una victoria en 2015 sino también en las legislativas de 2017, hecho que se favoreció por la continuidad de la división de la oferta peronista. Surgió entonces la consideración dentro del peronismo de la necesidad de una mayor unidad para tener expectativas en 2019⁴⁰. El resultado de esta postura fue la aparición de una nueva coalición “peronista” que además del kirchnerismo incluyó a otros sectores, incluso

37. Esta situación la destacó Clarín al momento de las primarias capitalinas: “La pelea interna entre Massa y Macri fue uno de los grandes atractivos de las PASO salteñas. Ambos presentaban candidatos en el Frente Romero + Olmedo. Massa iba con Gustavo Sáenz...” (Clarín, 12/04/2015).

38. Justicialista; Frente Grande; de la Victoria; Comunista; Intransigente; Kolina; Solidario; Encuentro por la Democracia y la Equidad; de la Concertación Forja; De la Cultura la Educación y el Trabajo; Instrumento Electoral por la Unidad Popular; Del Trabajo y del Pueblo; Movimiento Político, Social y Cultural Proyecto Sur; Frente Renovador Auténtico; Compromiso Federal; Del Trabajo y la Equidad; Movimiento Justicia y Libertad (Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow).

39. Pro-Propuesta Republicana; Unión Cívica Radical; Coalición Cívica-Afirmación para una República Igualitaria; Demócrata Progresista; Fe; Movimiento de Integración y Desarrollo; Unión Popular; Del Diálogo (Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow).

40. “Hay 2019” fue una consigna que apareció en un encuentro entre diferentes dirigentes peronistas con el fin de demostrar que se podía obtener la victoria en 2019 y desde allí motorizar una unidad en el peronismo. La Nación dice: “Antes de construir un candidato o lograr la unificación de espacios que todavía se desconían, el peronismo más cercano a Cristina Kirchner se propuso cumplir una misión: derrotar la idea de que el oficialismo va camino a una victoria segura en las próximas elecciones presidenciales” (*La Nación*, 16/02/2018).

aquellos que otrora habían sido opositores al anterior como el massismo (que en 2015 participó en la elección con UPUNA). El nombre de la alianza sería Frente de Todos (FDT). Con el objetivo de ampliar el abanico peronista, también se convocó a Alberto Fernández (también crítico al kirchnerismo luego de su paso por gobiernos del FPV⁴¹) quien terminaría siendo el candidato a presidente en compañía de Cristina Fernández de Kirchner (quien se candidatearía para vicepresidenta). Ahora bien, no todo el peronismo se incorporó al emergente FDT. Un ejemplo de ello fue Miguel Ángel Pichetto, quien otrora fuera la figura fuerte del kirchnerismo en el Senado.⁴² Desde dicha cámara, también construyó su distanciamiento del mismo con posterioridad al fin del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (en línea con la desestructuración antes mencionada del FPV). De hecho, Pichetto había formado parte del armado de Alternativa Federal, la cual buscaba nuclear al peronismo no kirchnerista, pero este esfuerzo quedó desarticulado luego de la conformación del FDT. Frente a esta situación, el entonces senador mantuvo su postura de no aliarse con el kirchnerismo⁴³ y en estos términos se alejó aún más del peronismo mayoritario⁴⁴ al aceptar la invitación de unirse a JPC (la nueva etiqueta de la coalición anteriormente llamada Cambiemos) para pasar a ser su candidato a vicepresidente (acompañando a Mauricio Macri, quien buscaba la reelección) en la elección de 2019. Esto implicaba entonces una nueva escisión en el peronismo, con la novedad de que esta vez se dio con este sector en la oposición.

Una posible respuesta a las preguntas planteadas

A partir del análisis presentado de todas las alianzas entre las fuerzas relevantes en el periodo 1983-2019 y los procesos de escisión que varias de ellas involucraron, puede ahora responderse a las preguntas generales que se indicaron anteriormente en este trabajo. Las dos primeras a considerar son las siguientes: ¿qué porcentaje de las alianzas relevantes (en términos electorales) en la totalidad de las elecciones presidenciales involucraron procesos de escisión? y ¿qué porcentaje de escisiones derivaron en alianzas entre las fuerzas relevantes? En términos de la primera, el porcentaje es del 52%, pues once (FREPASO en 1995; APR en 1999; FPV en 2003 y 2007; FPL en 2003; FMP en 2003; Recrear en 2003; ARI en 2003; UNA en 2007; UPUNA en 2015 y JPC en 2019) de veintinueve alianzas contaron en sus fórmulas presidenciales con al menos un caso de

41. Alberto Fernández fue Jefe de Gabinete durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y los primeros meses del de Cristina Fernández de Kirchner (hasta julio de 2008).

42. Miguel Ángel Pichetto fue Senador en el periodo 2001-2019. Ocupó la jefatura de la bancada oficialista durante los tres gobiernos kirchneristas.

43. Como informa Infobae, Pichetto ya había declarado (antes de aceptar la propuesta de JPC) que en un eventual balotaje votaría por Macri en lugar de la fórmula Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner (*Infobae*, 11/06/2019).

44. Otra muestra de este alejamiento será el momento en el que Pichetto armó un monobloque en el Senado, el cual llevó por nombre “Peronismo Republicano Río Negro”. Este hecho fue posterior a su aceptación para la candidatura a vicepresidente de JPC.



escisión política previa. En términos de la segunda pregunta, recuérdese que solo la Unión Cívica Radical (en 1983, 1989 y 1995) y el Partido Justicialista (en 1983 y 1995) presentaron una fórmula presidencial propia (con referentes radicales y peronistas respectivamente) como partidos políticos en sí (es decir, no en alianza) entre las fuerzas políticas relevantes. El resto fueron alianzas. Este dato permite comprobar que la totalidad de las escisiones (el 100%) que compitieron en las elecciones presidenciales con fuerzas políticas relevantes, lo hicieron a partir de alianzas. En resumidas cuentas, lo que se desprende del análisis de este párrafo es que una ligera mayoría de las alianzas entre las fuerzas relevantes implicaron procesos de escisión en sus candidaturas y que todas las escisiones (al menos entre las fuerzas políticas relevantes) acudieron a alianzas para competir en las elecciones presidenciales. En otras palabras, se demuestra la existencia de una relación relevante de ambos procesos de adaptación (alianzas y escisiones) en las elecciones presidenciales que se han desarrollado en la Argentina desde el regreso de la democracia y hasta 2015.

Las dos últimas preguntas se centran en los actores que se vieron involucrados en los procesos de escisión y que luego formaron parte de las fórmulas presidenciales analizadas. En este sentido, la primera de ellas es ¿cuáles eran las fuerzas políticas con las que los actores políticos se encontraban identificados al momento de escindirse? La mayoría de los actores escindidos, se encontraban vinculados al peronismo al momento de transformarse en rivales de sus antiguos aliados: Carlos Álvarez, José Bordón, Domingo Cavallo, Armando Caro Figueroa, Néstor Kirchner, Carlos Menem, Adolfo Rodríguez Saá, Roberto Lavagna, Sergio Massa, Gustavo Sáenz y Miguel Ángel Pichetto. El radicalismo no estuvo exento de procesos de escisión, pues fueron cuatro los actores que los llevaron adelante para luego formar parte de fórmulas presidenciales en fuerzas políticas relevantes y alternativas a la UCR: Elisa Carrió, Ricardo López Murphy, Melchor Posse y Julio Cobos. Debe mencionarse que también hubo un caso de escisión en una tercera fuerza provincial, el Partido Demócrata de Mendoza: Gustavo Gutiérrez. Es de destacar que la mayoría de estos actores se escindieron de una fuerza política en el poder nacional o provincial. Esto lo hicieron todos aquellos que experimentaron un proceso de escisión en el peronismo y la dirigente de origen radical Elisa Carrió.⁴⁵

Ahora bien, sabiendo quienes se escindieron, queda por responder la pregunta final: ¿qué factores impulsaron a los actores a llevar adelante una escisión? En este trabajo se propuso evaluar tres posibles razones hacia la escisión: a) diferencias en torno a la nominación de candidaturas; b) el distanciamiento de los actores respecto a la élite gubernamental y/o partidaria; c) las discrepancias en torno a la política de alianzas de la fuerza política de origen. Se sostiene que la

45. Tanto Posse como López Murphy se separaron del radicalismo estando este ya fuera del gobierno nacional.



discriminación de los procesos a partir de estos tres factores puede servir para su entendimiento. Las escisiones en términos del primer punto, aparecen representadas primero en el caso de José Octavio Bordón (quien terminó escindiéndose del PJ ante la reforma que permitiría la reelección presidencial, situación que debilitaría sus aspiraciones de candidatearse por el partido) y luego en la presencia de tres candidatos peronistas con sus respectivas alianzas electorales en la elección general de 2003: Carlos Menem, Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saá (hecho que se dio ante la ausencia de acuerdo interno en el peronismo en torno al proceso de nominación de la candidatura presidencial). El segundo punto no elimina las ambiciones políticas de los actores pero sí pone el acento en el proceso de distanciamiento que estos últimos experimentaron respecto a las élites gubernamentales y/o partidarias como motor para la escisión. Carlos Álvarez y Elisa Carrió, ambos desde la Cámara de Diputados de la Nación se transformaron en opositores a gobiernos encabezados por actores de su propia fuerza política, situación que terminó en su escisión del peronismo el primero y del radicalismo la segunda. Por su parte, los casos de Domingo Cavallo, Ricardo López Murphy, Roberto Lavagna y Sergio Massa comparten la particularidad de que su escisión se gestó con posterioridad a su participación como funcionarios de un gobierno nacional del cual se alejaron a partir de diferencias con la estrategia política seguida por este último. Así dichas discrepancias transformaron a viejos aliados en nuevos rivales políticos, con la posterior salida de los actores antes mencionados de sus respectivos espacios políticos para luego pasar a competir en las elecciones a partir de agrupaciones alternativas. Finalmente, las escisiones también se han debido a diferencias en torno a la política de alianzas (el otro proceso de adaptación considerado en estas páginas). Así pues, Armando Caro Figueroa se alejó del peronismo para formar parte de APR, lo mismo ocurrió con Gustavo Sáenz quien acompañaría a Massa en UPUNA y más cercano en el tiempo Miguel Ángel Pichetto terminó aliándose con JPC en contra del FDT; Gustavo Gutiérrez del Partido Demócrata de Mendoza para competir junto al ARI; Melchor Posse y Julio Cobos abandonaron el radicalismo para ser los candidatos a vicepresidente del FMP y el FPV respectivamente.

Conclusiones

Este trabajo tuvo como principal objetivo el de analizar el grado de relación entre dos procesos de adaptación diferentes, como lo son las alianzas y las escisiones, en las elecciones presidenciales argentinas entre 1983 y 2019. En este sentido, se demostró que dicho vínculo ha tenido un carácter destacable entre las fuerzas políticas más relevantes. Entre estas últimas, una ligera mayoría de las alianzas involucraron en sus fórmulas presidenciales a actores que recientemente se habían escindido de un espacio político con el cual ahora pasarían a enfrentarse a nivel electoral. Para-



lamente, la totalidad de los actores escindidos compitieron a partir de alianzas (por más que muchos de ellos fundaron partidos políticos propios). En definitiva, ha existido una relación entre ambos procesos de adaptación en las elecciones presidenciales.

Una segunda línea de análisis del trabajo se ha centrado en las escisiones. La mayoría de los actores escindidos surgieron desde el peronismo, aunque también desde el radicalismo y partidos distritales. Adicionalmente se observó que muchos de ellos, lo hicieron desde una fuerza política en el poder. En este sentido, es que toman relevancia los factores discutidos como impulsores de las escisiones. Se indicó que estas últimas no se debieron únicamente por tensiones en los procesos de nominación de candidaturas, sino que además hubo dos situaciones adicionales. Una de ellas se vincula con el distanciamiento de los actores respecto a la elite gubernamental y/o partidaria (en este caso, muchos de los actores escindidos venían de ser funcionarios de gobierno antes de separarse de su espacio político de referencia). La otra se relaciona directamente con el segundo proceso de adaptación estudiado aquí, el cual es de la conformación de alianzas. El punto es que los actores no siempre coinciden respecto a con quienes aliarse para competir en las elecciones. Esta falta de coordinación también ha llevado a escisiones.

En definitiva, que los procesos de adaptación (aquí analizados en términos de alianzas y escisiones) hayan estado presentes en gran parte del periodo estudiado, significa que se han transformado en una asidua estrategia entre los actores políticos a la hora de construir una propuesta electoral en las elecciones presidenciales argentinas.

Bibliografía

Abal Medina, Juan. (2006). “Explicando las causas internas del surgimiento y crisis del Frente Grande” en *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*, Prometeo, compilado por Juan Manuel Abal Medina. Buenos Aires: Prometeo.

Abal Medina, Juan y Suarez Cao, Julieta. (2002). “La competencia partidaria en Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático”. En *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, editado por Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina. Rosario: Homo Sapiens - Konrad Adenauer Stiftung.

Adrogué, Gerardo. (1995). “El nuevo sistema partidario argentino”. *La nueva matriz política argentina*, compilado por Carlos Acuña. Buenos Aires, Nueva Visión.

Bettcher, Kim. (2005). “Factions of Interest in Japan and Italy. The organizational and Motivational Dimensions of Factionalism”. *Party Politics* 11 (3): 339-358.

Buquet, Daniel. (2015). “El cambio político en el Cono Sur: institucionalización partidaria y alternancia en Argentina, Chile y Uruguay”. En *Sistemas de partidos en América Latina*, coordinado por Mariano Torcal. Barcelona: Anthropos.

Calvo, Ernesto. (2021). “Kirchnerismo, Populismo, Social-Democracia: una autocrítica experta”. En *Después del terremoto. El sistema político argentino a 20 años de la crisis del 2001*, coordinado por Facundo Cruz y Gastón Pérez Alfaro. Buenos Aires: China Editora.

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Catterberg, Edgardo. (1985). “Las elecciones del 30 de Octubre de 1983. El surgimiento de una nueva convergencia electoral”. *Desarrollo Económico* 25 (98): 259-267.

Catterberg, Edgardo y Braun, María. (1989). “Las elecciones presidenciales argentinas del 14 de Mayo de 1989. La ruta a la normalidad”. *Desarrollo Económico* 29(115): 361-374.

Cheresky, Isidoro y Annunziata, Rocío. (2012). “¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La representación de proximidad en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina”. En *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*, compilado por Isidoro Cheresky y Rocío Annunziata, Buenos Aires: Prometeo.

Clerici, Paula. (2015). “La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino”. *Revista SAAP* 9 (2): 313-341.

Clerici, Paula. (2016). “Juegos de congruencia: las estrategias de alianzas electorales de la UCR y el PJ en Argentina (1983-2013)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 25 (2): 15-33.

Coppedge, Michael. (2001). “Political Darwinism in Latin America’s Lost Decade.” En *Political Parties and Democracy*, editado por Larry Diamond y Richard Gunther. Baltimore: John Hop-

kins University.

Cox, Gary. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa editorial.

Cruz, Facundo. (2021). “De la fragmentación regional desequilibrada a bicoalicionismo. El reordenamiento del sistema partidario argentino después del terremoto”. En *Después del terremoto. El sistema político argentino a 20 años de la crisis del 2001*, coordinado por Facundo Cruz y Gastón Pérez Alfaro. Buenos Aires: China Editora.

De Riz, Liliana y Adrogué, Gerardo. (1990). “Democracia y elecciones en Argentina: 1983-1989”. Documento de trabajo 52. Buenos Aires: CEDES.

Domínguez Sardou, Fernando. (2015). “¿Vamos a las PASO, por afuera o con lista en adhesión?: Estrategias de disidencia en el peronismo tras la reforma política (2011 y 2013)”, Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Mendoza.

Duverger, Maurice. (2007). “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”. En *Diez textos básicos de Ciencia Política AA.VV.* Barcelona: Ariel.

Escolar, Marcelo, Calvo, Ernesto, Calcagno, Natalia y Minvielle, Sandra. 2002. “Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina”. *Desarrollo Económico* 42 (165): 25-44.

Escudero, Laura. (2003). “Argentina”. En *Partidos políticos de América Latina*. Cono Sur, coordinado por Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg. México: Fondo de Cultura Económica e Instituto Federal Electoral.

Fernández Meijide, Graciela. (2007). *La ilusión. El fracaso de la Alianza visto por dentro*. Buenos Aires: Sudamericana.

Ferrari, Marcela, Ricci, Lila y Suárez, Fernando. (2013). “El peronismo y las elecciones bonaerenses. De la derrota a la consolidación en el gobierno provincial, 1983-1991”. *Revista SAAP* 7 (1): 161-190.

Galván, Facundo. (2008). “Organización partidaria y faccionalismo a nivel municipal. Comparando los casos de Alta Gracia, Bragado, Lanús, Quilmes y San Miguel (2003-2007)”. *Revista Miriada* 1(1): 105-141.

Galván, Facundo. (2009). “¡Vamos por afuera! Un análisis de los factores que favorecieron las disidencias electorales en el peronismo (1983-2007)”. Trabajo presentado en IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Santa Fe.

Galván, Facundo. (2011). “El Sello importa? El rol partidario de los ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989-2009)”. *PostData* 16 (63-84).

Gené, Mariana. (2017). “Alianzas y decisiones en el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Sobre apuestas políticas y reconfiguraciones”. En *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, coordinado por Alfredo Pucciarelli y Ana Castellani. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gervasoni, Carlos. (1998). “El impacto de las reformas económicas en la colación electoral justicialista (1989-1995)”. *Boletín SAAP* (67-101).

Gervasoni, Carlos. (2018). “Argentina’s Declining Party System: Fragmentation, Denationalization, Factionalization, Personalization and increasing Fluidity”. En *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay and Collapse*, editado por Scott Mainwaring. Cambridge: Cambridge University Press.

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

Golder, Sona. (2006). “Pre-electoral coalition formation in parliamentary democracies”. *British Journal of Political Science* 36 (2): 193-212.

Gunther, Richard y Diamond, Larry. (2001). “Types and functions of parties”; En *Political Parties and Democracy*, editado por Larry Diamond y Richard Gunther. Baltimore: John Hopkins University.

Harmel, Robert y Janda, Kenneth. (1994). “An integrated theory of Party Goals and Party Change”. *Journal of Theoretical Politics* 6 (3): 259-287.

Jones, Mark y Mainwaring, Scott. (2003). “The Nationalization of Politics of Parties and Party Systems: An empirical Measure and an Application to the Americas”. *Party Politics* 9 (2): 139-166.

Katz, Richard y Mair, Peter. (1995). “Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The emergence of the Cartel Party”. *Party Politics* 1 (1): 5-27.

Kitschelt, Herbert. (1994). *The transformation of European social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Labaqui, Juan. (2005). “¿Atrapado sin salida? El FREPASO en el gobierno de la Alianza”. *Colectión 16*: 123-146.

Leiras, Marcelo. (2006). *La organización partidaria y su influencia sobre la calidad de gobierno en la Argentina actual: Lógica, problemas y reformas necesarias*. Buenos Aires: PENT.

Leiras, Marcelo. (2007). *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.

Levitsky, Steven. (2005). *La transformación del justicialismo: del partido sindical al partido*

clientelista, 1983-1999. Buenos Aires: Siglo XXI.

Levitsky, Steven y Burgess, Katrina. (2003). “Explaining populist party adaptation in Latin America. Environmental and organizational determinants of party change in Argentina, Mexico, Peru, and Venezuela”. *Comparative Political Studies* 36 (8): 881-911.

Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria. (2008). “Argentina: From Kirchner to Kirchner”. *Journal of Democracy* 19 (2):16-30.

Lupu, Noam. (2014). “Brand Dilution and The Breakdown of Political Parties in Latin America”. *World Politics* 66 (4): 561-602.

Lupu, Noam. (2016). “The end of the Kirchner era”. *Journal of Democracy* 27 (2): 35-49.

Mair, Peter, Müller, Wolfgang y Plasser, Fritz. (2004). *Political Parties and Electoral Change. Party Responses to Electoral Markets*. Londres: SAGE Publications.

Malamud, Andrés. (2004). “El bipartidismo argentino: Evidencias y razones de una persistencia (1983-2003)”. *Colección* 15: 13-43.

Malamud, Andrés y De Luca, Miguel. (2016). “¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015)”. En *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, editado por Flavia Freidenberg. México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional Electoral.

Manin, Bernard. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

Mauro, Sebastián. (2018). “Coalition Politics in a Federalized Party System: The Case of Argentina”. En *Coalition Politics and Federalism*, editado por Adrián Albala y Josep María Reniu. Cham, Springer.

McGuire, James. (1995). “Political Parties and Democracy in Argentina”. En *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully. California: Stanford University Press.

Méndez de Hoyos, Irma. (2012). “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)”. *Política y Gobierno* XIX (2): 147-198.

Michels, Robert. (1991). *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.

Mora y Araujo, Manuel. (1985). “La naturaleza de la coalición alfonsinista”. En *La Argentina electoral* AA.VV. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Mustapic, Ana María. (2002). “Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático”. En *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, editado por Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina. Rosario: Homo Sapiens - Konrad Adenauer Stiftung.

Mustapic, Ana María. (2005). “Inestabilidad sin colapso: la renuncia de los Presidentes. Argentina en el año 2001”. *Desarrollo Económico* 45 (178): 59-76.

Novaro, Marcos. (2010). *Historia de la Argentina 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Novaro, Marcos, Bonvecchi, Alejandro y Cherny, Nicolás. (2014). *Los límites de la voluntad. Los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner*. Buenos Aires, Ariel.

Ollier, María Matilde. (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Panebianco, Angelo. (2009). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.

Porta, Fernando, Santarcángelo, Juan y Schteingart, Daniel. (2017). “Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista”. En *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, coordinado por Alfredo Pucciarelli y Ana Castellani. Buenos Aires: Siglo XXI.

Pousadela, Inés. (2004). “Los partidos políticos han muerto ¡Larga vida a los partidos!”. En *¿Qué cambio en la política Argentina?*, compilado por Isidoro Cheresky y Jean-Michel Blanquer. Rosario: Homo Sapiens.

Pousadela, Inés y Cheresky, Isidoro. (2004). “La incertidumbre organizada. Elecciones y competencia política en Argentina (1983-2003)”. En *El voto liberado*, compilado por Isidoro Cheresky e Inés Pousadela. Buenos Aires: Biblos.

Reynoso, Diego. (2011). “Aprendiendo a competir. Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos 1988-2006”. *Política y Gobierno XVIII* (1): 3-38.

Roberts, Kenneth. (2002). “El Sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”. En *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, editado por Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina. Rosario: Homo Sapiens - Konrad Adenauer Stiftung.

Roberts, Kenneth. (2013). “Reforma de Mercado, (des)alineamiento programático y estabilidad del sistema de partidos en América Latina”. *América Latina Hoy* 64: 163-191.

Sánchez, Omar. (2008). “Transformation and decay: the deinstitutionalization of party system in South America”. *Third World Quarterly* 29 (2): 315-337.

Santoro, Ignacio. (2020). “¿Menos partidos más democracia? Análisis del impacto de las primarias obligatorias en el Sistema de partidos en Argentina”. *Elecciones* 19 (20): 109-139.

Sartori, Giovanni. (1998). *El Homo-Videns: La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.

Sartori, Giovanni. (2008). *Partidos y sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza.

Shepsle, Kenneth. (2016). *Analizar la política. Comportamiento, instituciones y racionalidad*. México: CIDE.

Scherlis, Gerardo. (2008). "Machine Politics and Democracy: The Deinstitutionalization of the Argentine Party System". *Government and Opposition* 43 (4): 579-598.

Sidicaro, Ricardo. (2008). "La pérdida de legitimidad de los partidos políticos argentinos". *Temas y Debates* 12 (16): 29-47.

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(2): 305-321.

Tagina, María Laura. (2018). "Argentina, kirchnerismo y después: la alternancia electoral de 2015". En *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de siglo*, editado por Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

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

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

Tullio, Alejandro y Álvarez Travieso, María Florencia. (2015). *El desafío de la reforma política. Reglas que cambian el juego electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

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

Vommaro, Gabriel y Gené, Mariana. (2017). "Argentina: El año de Cambiemos". *Revista de Ciencia Política* 37 (2): 231-253.

Zelaznik, Javier. (2011a). "Las coaliciones kirchneristas". En *La política en tiempos de los Kirchner*, coordinado por Andrés Malamud y Miguel De Luca. Buenos Aires: Eudeba.

Zelaznik, Javier. (2011b). "Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011)". En *La política en tiempos de los Kirchner*, coordinado por Andrés Malamud y Miguel De Luca. Buenos Aires: Eudeba.

Zelaznik, Javier y Rovner, Helena. (1995). "Crisis y transformación del sistema de partidos en Argentina: probables escenarios". En *Política y Sociedad en los años del menemismo*, compilado por Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer. Buenos Aires: Carrera de Ciencia Política, Oficina de Publicaciones del CBC.

Fuentes

Dirección Nacional Electoral <https://recorriendo.elecciones.gob.ar/principal.html>

Atlas Electoral de Andy Tow <http://www.andytow.com/blog/>

Clarín <https://www.clarin.com/>



Infobae <https://www.infobae.com/>

La Nación <https://www.lanacion.com.ar/>

Página 12 <https://www.pagina12.com.ar/>

Ley 22.627.

Ley 23.298.

Ley 26.571.

AMENAZAS A LA ESTABILIDAD POLÍTICA EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS (1983-2019)

Cintia Rodrigo

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Universidad Nacional de Mar del Plata

E-mail: cintiarodrigo@conicet.gov.ar

Sebastián Mauro

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Universidad de Buenos Aires

E-mail: sebasmauro@hotmail.com

Introducción

Entre 1983 y 2019, 36 cohortes de gobiernos provinciales sufrieron al menos una interrupción de mandato, alrededor de un 15% del total. Si sumamos los casos donde los mandatos constitucionales fueron interrumpidos más de una vez por cohorte (es decir, casos donde los gobernadores interinos o interventores federales tampoco pudieron completar el mandato constitucional previsto), el total de eventos de interrupción del mandato llega a 51. Estos eventos de alteración



de los mandatos no se distribuyen equitativamente entre las provincias. Algunos distritos, como Chaco, Mendoza o Salta, no han sufrido alteración alguna durante todo el período democrático, mientras que provincias como Corrientes, Jujuy o Santiago del Estero han atravesado más de un período de crisis en los que se sucedieron gobiernos provisionales fallidos, llegando a sumar 6 o 7 años de este tipo de inestabilidad política.

¿Qué factores sociales y políticos explican la variación en los patrones de estabilidad e inestabilidad de los gobiernos en las provincias argentinas? ¿De qué modo los sistemas políticos provinciales procesan las coyunturas de crisis?

Las amenazas a la estabilidad política han sido un tópico recurrente en la literatura politológica latinoamericana, especialmente a partir de la tesis de Linz (1978) que describe al diseño presidencialista como un obstáculo para lidiar con dichas amenazas. Con la tercera ola de democratización, la Ciencia Política reconvirtió su interés por las situaciones de inestabilidad política en dos claves.

Por un lado, un grupo de estudios se dedicó a analizar los nuevos patrones de inestabilidad política, según los cuales los mandatos constitucionales de los presidentes se vieron alterados recurrentemente sin que ello significara una ruptura en el régimen democrático (Rittinger, 2020; Pérez Liñán y Polga-Hecimovich, 2017; Serrafero, 2017, 2014; Llanos y Marsteintredet, 2010; Pérez Liñán, 2009; Hochstetler & Edwards, 2009; Hochstetler, 2008; Valenzuela, 2004; Helmke, 2017). Las renunciaciones anticipadas en contextos de alta conflictividad social, la activación de mecanismos de juicio político y otros tipos de situaciones extraordinarias se volvieron objeto de investigación. Un segundo grupo de estudios continuó la preocupación por las limitaciones al proceso de democratización en la región, pero enfocándose en la relativa heterogeneidad territorial de la autoridad estatal (O'Donnell, 1993). Fenómenos conceptualizados como de autoritarismo competitivo, regímenes híbridos (Gervasoni, 2011; Gibson, 2013) o estructuras iliberales (Behrend y Whitehead, 2017) emergieron de la decisión metodológica de cambiar la escala de análisis, del nivel nacional a los niveles subnacionales de gobierno.

En el cruce de ambas literaturas emergió una creciente línea de estudios, preocupados por la estabilidad política a nivel subnacional. Por un lado, los pocos estudios comparados (Carrizo y Galván, 2006; Behrend, 2017) tendieron a aplicar las preguntas y conceptos de la literatura comparada nacional a la escala subnacional. Sólo algunos de estos trabajos han reflexionado sobre las particularidades del cambio de escala, y sus consecuencias, por ejemplo, en la posibilidad de la intervención federal como un modo de resolución de crisis políticas (Behrend y Whitehead, 2017; Gibson, 2013). Por otro lado, un creciente acervo de estudios de caso, que abrevan en variadas disciplinas como la sociología política, la antropología o la historia, ha generado una amplia base



de conocimiento empírico y de teoría sobre los procesos concretos de inestabilidad política, y su relación con coyunturas de alta conflictividad social (Rodrigo, 2013; Moscovich, 2013; Farinetti, 2005) o faccionalismo partidario (Vaca Ávila, 2020) entre otros factores.

El presente capítulo constituye una primera aproximación a la investigación comparativa del fenómeno, en una agenda de investigación más ambiciosa sobre los patrones de estabilidad y crisis políticas en las provincias argentinas. Propone un marco innovador para avanzar en dicha investigación comparativa, y realiza dos aportes, uno teórico y uno empírico. Respecto del aporte teórico, el capítulo discute los conceptos de estabilidad y crisis abordando una encrucijada recurrente en los trabajos empíricos: para evitar una aproximación determinista, los estudios empíricos se han inclinado por analizar sólo los casos de interrupción de los mandatos constitucionales. De este modo, implícitamente reducen el concepto de crisis a un tipo específico de situación, construyendo un argumento tautológico: las interrupciones de los mandatos son resultado de coyunturas críticas, y las coyunturas críticas existen porque hay interrupción del mandato. A fin de evitar la circularidad, en este trabajo se define un tipo de situación de *amenaza a la estabilidad* política provincial, cuya resolución puede o no cristalizar en la interrupción del mandato constitucional del gobernador. En este punto, el aporte empírico del trabajo consiste en identificar y enumerar los casos concretos de amenaza a la estabilidad política, utilizando criterios definidos a partir de los hallazgos de la literatura y analizando los resultados de nuestra investigación sobre las características sociales, políticas y económicas de las provincias argentinas durante el período democrático.

Más allá de la definición de crisis como interrupción

Conceptos como crisis y estabilidad son constitutivos de las ciencias sociales y han sido objeto privilegiado de reflexión por parte tanto de la sociología como de la ciencia política. Sin embargo, esta extensa y rica tradición teórica no ha logrado establecer con éxito parámetros para definir cuándo una coyuntura debería ser considerada crítica. En el presente apartado analizaremos esta dificultad, que caracterizaremos como una dicotomía entre una aproximación determinista y una definición tautológica de crisis.

En primer lugar, el presente capítulo parte de una definición general (y teóricamente neutra) del concepto de estabilidad: una situación duradera de organización de las relaciones políticas en un territorio determinado □según las reglas legítimas del régimen democrático representativo. En otros términos, un sistema político estable es un sistema político institucionalizado, donde imperan pautas regularizadas de interacción conocidas, practicadas y aceptadas por actores cuya expectativa es seguir actuando de acuerdo con las reglas sancionadas y sostenidas por ellas (O'Donnell, 1996).



Si la estabilidad puede ser entendida en términos de institucionalización, la crisis suele ser definida como la interrupción de dichos patrones de interacción conocidos, practicados y aceptados. La literatura institucionalista ha abordado las crisis como coyunturas extraordinarias (caracterizadas por altos niveles de conflictividad y de incertidumbre) que culminan en un proceso de cambio institucional, sólo explicable a partir de la reconstrucción de las decisiones contingentes de los actores (Hay, 2008; Hall, 1993; Katznelson y Weingast, 2005; Collier & Collier, 1991). En estos términos, las crisis sólo pueden identificarse de manera retroactiva, como el origen de un proceso de cambio institucional una vez que éste ya tuvo lugar.

El problema para la investigación empírica es cómo operacionalizar el concepto de interrupción de un marco institucional vigente, si desde el inicio mismo de las ciencias sociales se ha establecido que el seguimiento de reglas es sólo una probabilidad. Más aún, existe un extendido consenso entre los politólogos comparativistas sobre la debilidad de las instituciones formales e informales en los países de América Latina (Levitsky y Murillo, 2014; Brinks, Levitsky y Murillo, 2019). Si no hay expectativas generalizadas de actuar bajo patrones estables (a causa del incumplimiento recurrente de las reglas, de la baja capacidad estatal para imponerlas o de su permanente reforma), la tarea de definir a las coyunturas críticas como procesos extraordinarios de cambio institucional parece problemática.

Una forma de abordar esta dificultad es establecer criterios objetivos que permitan diferenciar las coyunturas de crisis políticas de las coyunturas de estabilidad. Sin estos criterios, sólo sería posible describir o narrar sucesos históricos, pero no producir explicaciones¹ (Bonvecchi, 2006). La tarea de establecer criterios objetivos que permitan explicar y predecir coyunturas críticas no ha sido abordada por la literatura, y por muy buenas razones: las crisis se caracterizan por la ruptura con los marcos preestablecidos y por la relevancia extraordinaria de las decisiones que tomen los actores (Hay, 2008), por lo que una aproximación determinista resultaría inadecuada.

Para evitar una definición determinista del contexto de crisis, los estudios empíricos en el período democrático han tendido a asociarla con la alteración de los mandatos constitucionales: hay crisis política cuando los gobiernos se interrumpen. Conceptos como remoción del presidente

1. “Cabe entonces formularse la siguiente pregunta: ¿puede explicarse una crisis? Esta dificultad exhibida por las interpretaciones políticas carece de correlato en las interpretaciones económicas. Los economistas difieren sobre los valores de las variables que señalan el umbral y la terminación de las crisis —fiscales, de balance de pagos, de abastecimiento, etc.— pero no acerca de la idea misma de crisis: hay crisis cuando el funcionamiento de la economía no se ajusta a los modelos de equilibrio utilizados para su observación y análisis. La ciencia política, en cambio, no ha logrado formular criterios funcionalmente equivalentes a este. Más bien ha oscilado entre tratar las crisis meramente como coyunturas diferentes de lo ordinario en naturaleza o en grado —lo cual plantea el problema abismal de definir lo ordinario y las modalidades de su disrupción o debilitamiento— o como interrupciones de un curso naturalizado de la historia —lo cual plantea el problema no menos abismal de especificar ese curso, los procedimientos para su naturalización y los modos para dejarla de lado (Dobry, 1986)—. Sin un concepto claro de crisis, el ejercicio de explicar una crisis no tiene rumbo” (Bonvecchi, 2006: 530-531).



(Pérez Liñán, 2009), presidencia fallida (Hochstetler, 2008), presidencia interrumpida (Marsteintredet, 2014; Valenzuela, 2008), inestabilidad institucional (Helmke, 2017), quiebre presidencial (Llanos y Marsteintredet, 2010; Marsteintredet & Berntzen, 2008) son utilizados recurrentemente como sinónimo de situaciones o coyunturas de crisis.

Estos estudios tienen la ventaja de que, aún proponiendo variables explicativas de las alteraciones de los mandatos (es decir, tomando a las alteraciones como variables dependientes), no afirman ninguna causalidad necesaria: hay condiciones para las rupturas, pero no hay determinismo (Bonvecchi, 2006).

Sin embargo, la sinonimia implícita entre crisis y alteración del mandato impide profundizar las características de los procesos que culminan en dichas alteraciones, y explorar los casos en los cuales procesos similares no encuentran el mismo desenlace. Si las alteraciones de mandatos fueran necesaria y exclusivamente una consecuencia de crisis políticas, ¿En qué casos podemos identificar la presencia de crisis que tienen otra resolución?

Más aún, la identificación entre crisis e interrupciones de mandato induce a confusión entre casos donde las alteraciones de los mandatos constitucionales no son el resultado (ni el origen) de coyunturas críticas. Si entendemos a las crisis como períodos de intensa oposición que preceden a cambios sustantivos en el régimen político, buena parte de las alteraciones de mandato no se encuadrarían en esta definición. Sólo en una pequeña porción de los casos analizados hay cambios sustantivos en los sistemas partidarios, o en las reglas constitucionales provinciales, o incluso en la composición de las coaliciones políticas y sociales que sostienen al gobierno saliente y al gobierno entrante.

La tesis de la continuidad entre las situaciones de estabilidad y de crisis (Dobry, 1988), que resalta las variables endógenas y de interacción en los procesos que abren brechas, ofrece una perspectiva más productiva que las tesis institucionalistas, que enfatizan los rasgos de discontinuidad y cambio institucional. También tiene el mérito de evitar una formulación determinista, al no establecer criterios objetivos que permitan determinar cuándo una coyuntura es crítica independientemente de los significados y valoraciones que le asignen los propios actores. No obstante, aun cuando las perspectivas pragmáticas ofrecen un marco productivo para analizar la evolución de una coyuntura crítica, no ofrecen un criterio aceptable para la selección de los casos.

Tanto los estudios comparativos como los estudios de caso narran procesos en los que hay movilización, ruptura y reequilibrio, pero la selección de los casos bajo análisis siempre se presenta como autojustificada. Sin avanzar en una argumentación determinista, el presente capítulo propone una relectura de la literatura empírica con el objetivo de recopilar las variables explicativas de las alteraciones de mandato, para luego identificar trayectorias donde las expectativas teóricas



no son satisfechas, casos donde las mismas dinámicas que fueron señaladas como disruptivas en otros momentos no culminaron en renunciadas anticipadas, juicios políticos o intervenciones federales.

Las provincias argentinas y las coyunturas de amenaza a la estabilidad política

En el presente apartado se discuten, a la luz de las proposiciones teóricas postuladas en el apartado anterior, los hallazgos preliminares del trabajo sobre una base de datos propia que reúne información sobre instituciones políticas, estructura socioeconómica y dinámica social en las provincias argentinas, entre 1983 y 2019.² En esta oportunidad, sólo se analizan los datos que permiten identificar, de manera intuitiva, la predisposición a la emergencia de coyunturas de amenaza a la estabilidad política como primer paso para un trabajo posterior que permita identificar patrones de interacción entre la estabilidad política y los tipos de comunidades cívicas subnacionales.

Retomando la discusión con la literatura, el análisis inicia en la identificación de las alteraciones de los mandatos. Como ha sido postulado en el apartado anterior, y como se retomará más adelante, estas discontinuidades pueden estar o no asociadas con coyunturas de crisis (tanto como su desenlace o como su origen), pero como inicio de la investigación son efectivamente un indicador objetivo de la ruptura de la normalidad o continuidad en las relaciones políticas en un escenario político subnacional.

En las 10 cohortes de gobiernos subnacionales en las 24 jurisdicciones se registraron un total de 51 interrupciones, alrededor de un 21% del total de mandatos.³ Las situaciones de discontinuidad identificadas son las siguientes: a) juicio político, b) intervención federal, c) renuncia, d) fallecimiento y e) otras (por ejemplo, renuncia del vicegobernador, suspensión o elecciones anticipadas). A partir de la base PICT-Crisis, clasificamos a las 24 jurisdicciones según la cantidad de interrupciones de mandatos que registraron en tres niveles de continuidad institucional: alta (sin interrupciones), media (con hasta tres) y baja (con cuatro o más).

2. Dicha base de datos se elaboró en el marco del proyecto PICT-2018-01475 (en adelante, PICT-Crisis) e incluye 170 variables políticas, económicas y sociales para cada año comprendido entre los años 1983-2019 para los 24 distritos subnacionales, lo que completa un total de 864 observaciones.

3. Incluimos en el análisis los períodos en los que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Tierra del Fuego no elegían a sus propias autoridades. Aunque sería metodológicamente inadecuado para relevar otros fenómenos, su inclusión para relevar las coyunturas de amenaza a la estabilidad política se justifica en el hecho de que ambos distritos sufrieron recurrentemente coyunturas que forzaron la salida de las autoridades designadas por el Presidente, en abierto conflicto con los órganos legislativos electivos locales. También se registró una salida anticipada por el fallecimiento del delegado presidencial en la CABA. Del mismo modo, hemos contabilizado como interrupciones de mandato el reemplazo anticipado de los interventores federales en contexto de fuerte conflictividad social.

Tabla 1
Distritos según nivel de continuidad institucional,
Argentina, 1983-2019

Alta	Media	Baja
Chaco	Buenos Aires	Corrientes
Formosa	CABA	Jujuy
La Pampa	Catamarca	San Juan
Mendoza	Chubut	Santa Cruz
Misiones	Córdoba	Santiago del Estero
Neuquén	Entre Ríos	Tierra del Fuego
Salta	La Rioja	
San Luis	Río Negro	
	Santa Fe	
	Tucumán	

* Medida en años de mandatos constitucionales cumplidos de sus gobernadores.

Fuente: elaboración propia a partir de base PICT-Crisis.

Esta primera clasificación nos permite identificar sistemas políticos subnacionales con mayor frecuencia de interrupciones, siguiendo el planteo de la literatura previa. A partir de esta primera observación, tal como lo plantearon estudios anteriores, puede identificarse que el número de alteración de mandatos no se corresponde con una determinada región geográfica, o con un clivaje de provincias nuevas/tradicionales (aunque los últimos dos distritos en autonomizarse figuran entre los que presentan más alteraciones), o con algún marcado perfil socioeconómico o sociocultural.

La clave interpretativa tampoco parece ubicarse en el nivel de apertura o cierre del sistema político provincial, como lo indica la tipología que se ilustra en la siguiente tabla. La Tabla 2 muestra el cruce de dos variables: el nivel de alternancia en el gobierno provincial (cuántas veces cambió el ejecutivo de color a lo largo del ciclo democrático) y la media del NEP para las elecciones ejecutivas. Como puede observarse, los casos con más interrupciones institucionales se distribuyen entre sistemas con alta alternancia y tendencia al multipartidismo⁴ (Corrientes, Jujuy, San Juan y Tierra del Fuego), así como en sistemas con baja alternancia y bipartidismo casi perfecto (Santa Cruz y Santiago del Estero).

4. La enumeración de los casos da muestra de las limitaciones de estos índices. Como ha señalado Behrend (2014) refiriéndose precisamente al caso de Corrientes, la alternancia de distintos partidos en el gobierno puede coexistir sin contradicción con una lógica de *juego cerrado*.

Tabla 2
Provincias argentinas según tipo de sistema político

		Sistema partidario	
		Bipartidismo	Tendencia al multipartidismo
Alternancia	Baja	Catamarca Entre Ríos Formosa La Rioja Misiones San Luis Santa Cruz Santiago del Estero	Córdoba La Pampa Neuquén Río Negro
	Alta	Chaco Chubut Salta Santa Fe	Buenos Aires CABA Corrientes Jujuy Mendoza San Juan Tierra del Fuego Tucumán

Fuente: elaboración propia a partir de base PICT-Crisis

Más allá de las variables institucionales que caracterizan a los sistemas políticos, existe un consenso en la literatura comparada sobre el peso de la conflictividad social para la emergencia de crisis políticas. Ya sea como reacción ante un escándalo de corrupción, ante coyunturas de rápido deterioro de los indicadores económicos, o como expresión de una profunda fractura de las élites políticas que excedió los límites de las instituciones, *la calle* constituye un factor ineludible como desencadenante de la interrupción de los mandatos (como desencadenante o como síntoma de coyunturas de crisis políticas, podría decirse).

A partir de datos sobre eventos de protesta social recopilados por tres grupos de investigación diferentes,⁵ hemos clasificado a los distritos en tres grupos de provincias, que ostentan niveles diferentes de conflictividad social. Dada la heterogeneidad de las fuentes consultadas, el resultado

5. La base PICT-Crisis incluye información de tres fuentes. La primera es la base de datos sobre protesta social del GEPSAC-IIGG, que compila eventos de protesta en todo el país en el período 1989-2006, discriminando provincia, tipo de actor, tipo de repertorio y tipo de demanda. La segunda fuente es la base de datos sobre conflictividad laboral elaborada por el Ministerio de Trabajo, que compila los eventos de protesta en el ámbito laboral para el período 2006-2019, discriminando provincia, repertorio, actor y ámbito de la economía (público/privado, sector, etc). También incluye información sobre el número de participantes y jornadas de paro. La tercera fuente es el Centro de Estudios Nueva Mayoría, que en diversos informes presenta datos sobre conflictos laborales en el período 1980-2009 y también sobre el repertorio específico de corte de calle o de ruta durante el período 1989-2009.

del análisis comparativo constituye una aproximación a las tradiciones de conflictividad social en cada distrito, antes que un índice preciso.

Tabla 3
Provincias según nivel de conflictividad social,
Argentina, 1983-2019

Baja	Media	Alta
Buenos Aires	Chaco	CABA
Córdoba	Entre Ríos	Catamarca
Corrientes	La Pampa	Chubut
Formosa	Misiones	Jujuy
Mendoza	Río Negro	La Rioja
San Juan	Salta	Neuquén
Santa Fe	San Luis	Santa Cruz
Santiago del Estero	Tucumán	Tierra del Fuego

Fuente: elaboración propia a partir de base PICT-Crisis.

Esta clasificación nos permite identificar rangos en los cuales la conflictividad social es rutinaria para cada distrito (por ejemplo, el número de eventos de protesta habituales en CABA supera holgadamente al de casi todas las provincias), así como también vuelve evidentes las coyunturas en las cuales la conflictividad alcanza niveles extraordinarios.

Los agrupamientos de provincias señalados en la Tabla 1 (continuidad institucional) y la Tabla 3 (nivel de conflictividad) pueden combinarse para dar lugar a una tipología de sistemas políticos provinciales más allá de las variables del sistema de partidos, consignada en la Tabla 4.

Tabla 4
Tipología de sistemas provinciales según niveles de continuidad institucional y de conflictividad social.

		Continuidad Institucional		
		Baja	Media	Alta
Conflictividad	Baja	Corrientes San Juan Santiago del Estero	Buenos Aires Córdoba Santa Fe	Formosa Mendoza
	Media		Entre Ríos Río Negro Tucumán	Chaco La Pampa Misiones Salta San Luis
	Alta	Jujuy Santa Cruz Tierra del Fuego	CABA Catamarca Chubut La Rioja	Neuquén

Fuente: elaboración propia a partir de base PICT-Crisis.

Además de ofrecer una tipología de los sistemas políticos provinciales basada en aspectos extrainstitucionales, la Tabla 4 pone a prueba el peso de la conflictividad social en la recurrencia de las interrupciones de mandato, señalado por la literatura. De este modo, es posible advertir que sólo algunos casos siguen la lógica según la cual a un alto nivel de conflictividad social le corresponde un bajo nivel de continuidad institucional (y viceversa). Los casos de Corrientes, San Juan y Santiago del Estero, por un lado, y de Neuquén, por otro, dan muestra de la existencia de sistemas políticos que se caracterizan por fuertes discontinuidades institucionales con bajos niveles de protesta social o, viceversa, sistemas políticos que toleran altos niveles de conflictividad social sin que los mandatos se vean afectados.

Excluyendo, entonces, la posibilidad de atribuir la baja continuidad institucional a un conjunto de atributos de los *sistemas* políticos provinciales, corresponde retomar el análisis sobre las características de las *coyunturas* en las que las interrupciones tienen lugar. Este análisis nos permitirá, además, identificar casos donde se presentan las mismas condiciones de amenaza para la estabilidad política, sin que se presente el desenlace de la alteración del mandato.



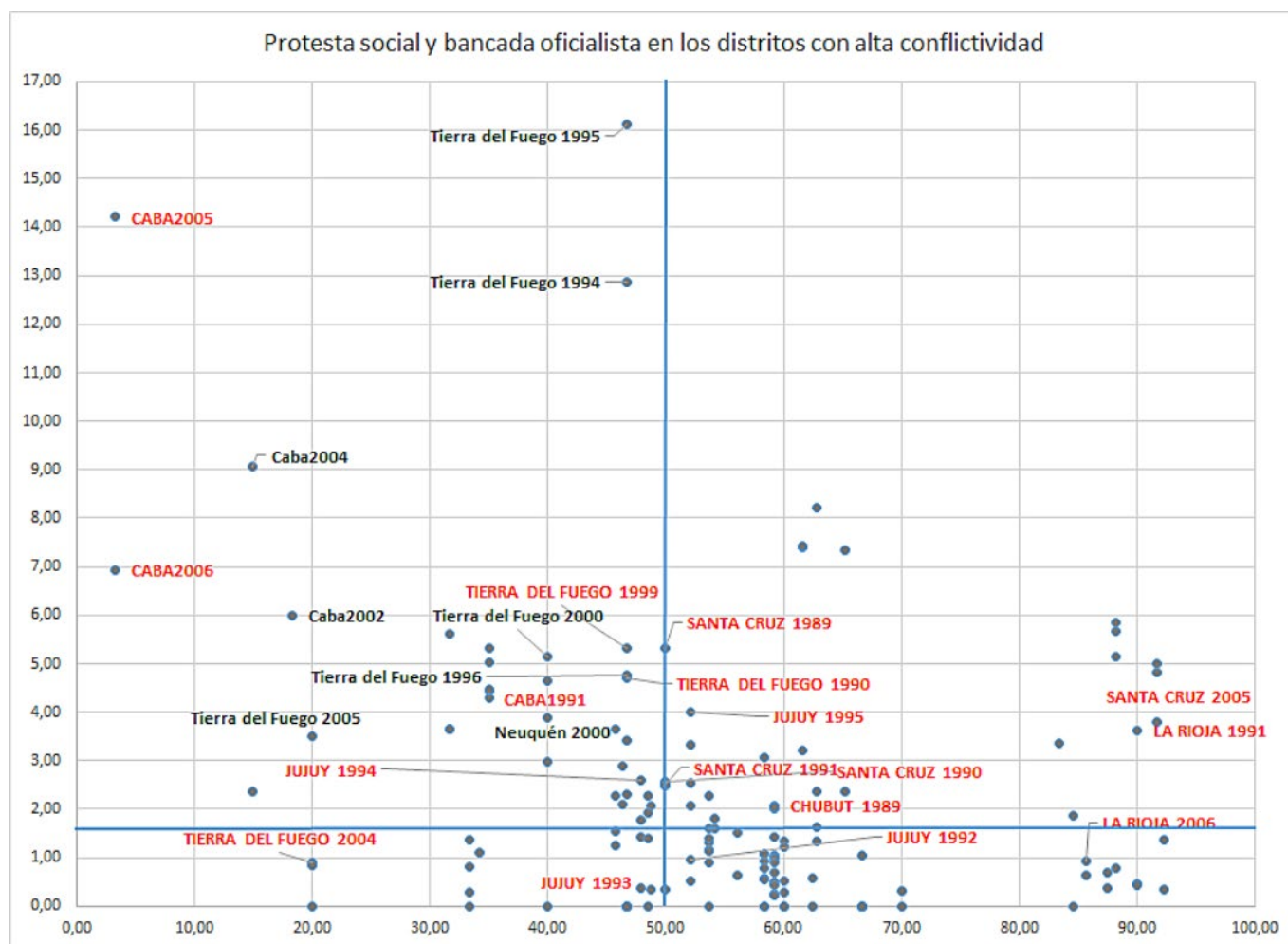
En este sentido, el análisis de las frecuencias de eventos contenciosos puede volverse más relevante. Si, como afirma Pérez Liñán (2008 y 2009), *la calle* es un factor determinante de la inestabilidad, debería ser esperable identificar alguna variación en la frecuencia de eventos contenciosos como antecedentes de amenazas a la estabilidad política. La literatura sobre movimientos sociales ha puesto reparos a una lectura lineal sobre niveles de protesta y estabilidad política, argumentando que los ciclos de protestas obedecen a distintos factores y pueden tener distintos objetivos. En particular, los estudios basados en la medición de eventos de protesta han señalado estos reparos y otros de tipo metodológico respecto de las características de la unidad de análisis y de las fuentes de información (Moscovich, 2013; Schuster *et al*, 2006; Pérez y Pereyra, 2013). Sin embargo, en tanto la literatura coincide en la relevancia de la protesta social para desencadenar salidas anticipadas, consideramos que la inclusión de esta variable puede arrojar resultados interesantes como primer paso para el estudio comparativo.

La literatura también considera una segunda variable que interviene en la alteración de los mandatos constitucionales: la existencia de un escudo legislativo que permita la supervivencia del gobierno en caso de una crisis política (Hinojosa y Pérez Liñán, 2006; Pérez Liñán, 2009). Incluso en las situaciones de alteración de mandato sin destitución por juicio político, los estudios destacan como variable interviniente la debilidad del oficialismo en la legislatura provincial, ya se trate de un caso de gobierno dividido o de un oficialismo fuertemente faccionalizado (Rodrigo, 2013; Vaca Ávila, 2020).

A continuación, se presentan tres gráficos que muestran el cruce entre el peso del oficialismo provincial (medido en bancas en la Legislatura local o en la Cámara de Diputados local, cuando se trata de sistemas bicamerales) y la tasa de eventos de protesta cada 100 mil habitantes (recopilada de la base de datos de protestas del GEPSAC-IIGG), por cada provincia y cada año, en el período 1989-2006. Dada la alta varianza en el número de eventos de protesta, cada gráfico incluye un grupo de provincias, tal como fueron estratificadas en la Tabla 3: provincias con conflictividad social alta, media o baja.

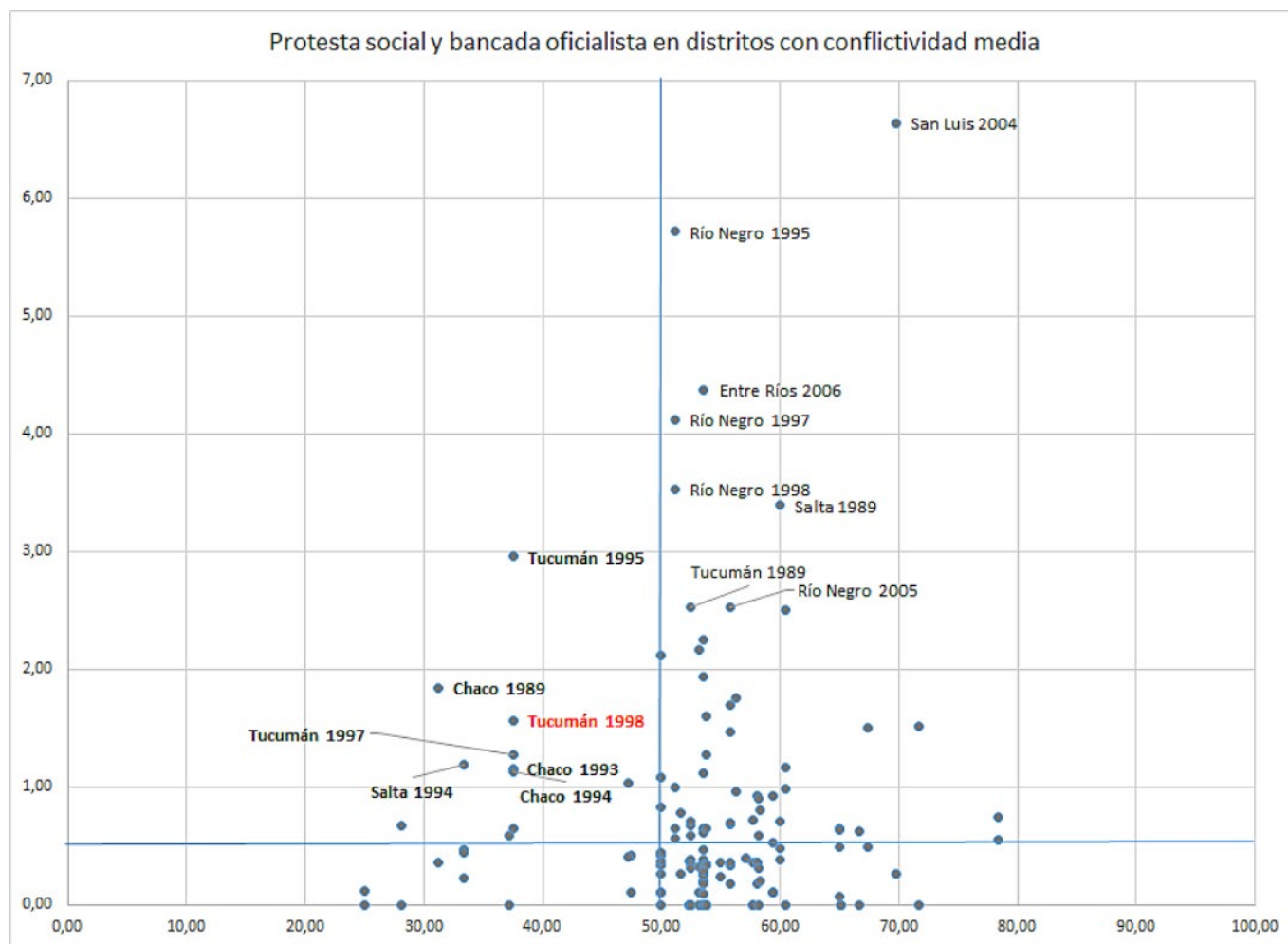
Cada gráfico incluye dos datos adicionales. En primer lugar, en cada gráfico se destacan dos valores relevantes para cada eje: (a) para la bancada oficialista, la línea azul separa los casos donde el gobernador cuenta con mayoría parlamentaria o con minoría; (b) para tasa de eventos de protesta, la línea azul indica la mediana de eventos para el grupo de provincias seleccionadas durante todo el período, lo que permite identificar los años en donde el número de eventos de protesta fue superior a la dinámica rutinaria. En segundo lugar, cada gráfico incluye etiquetas que detallan casos relevantes, resaltando en rojo los casos donde se produjeron alteraciones de mandatos.

Gráfico 1
Protesta social y bancada oficialista
en los distritos con alta conflictividad



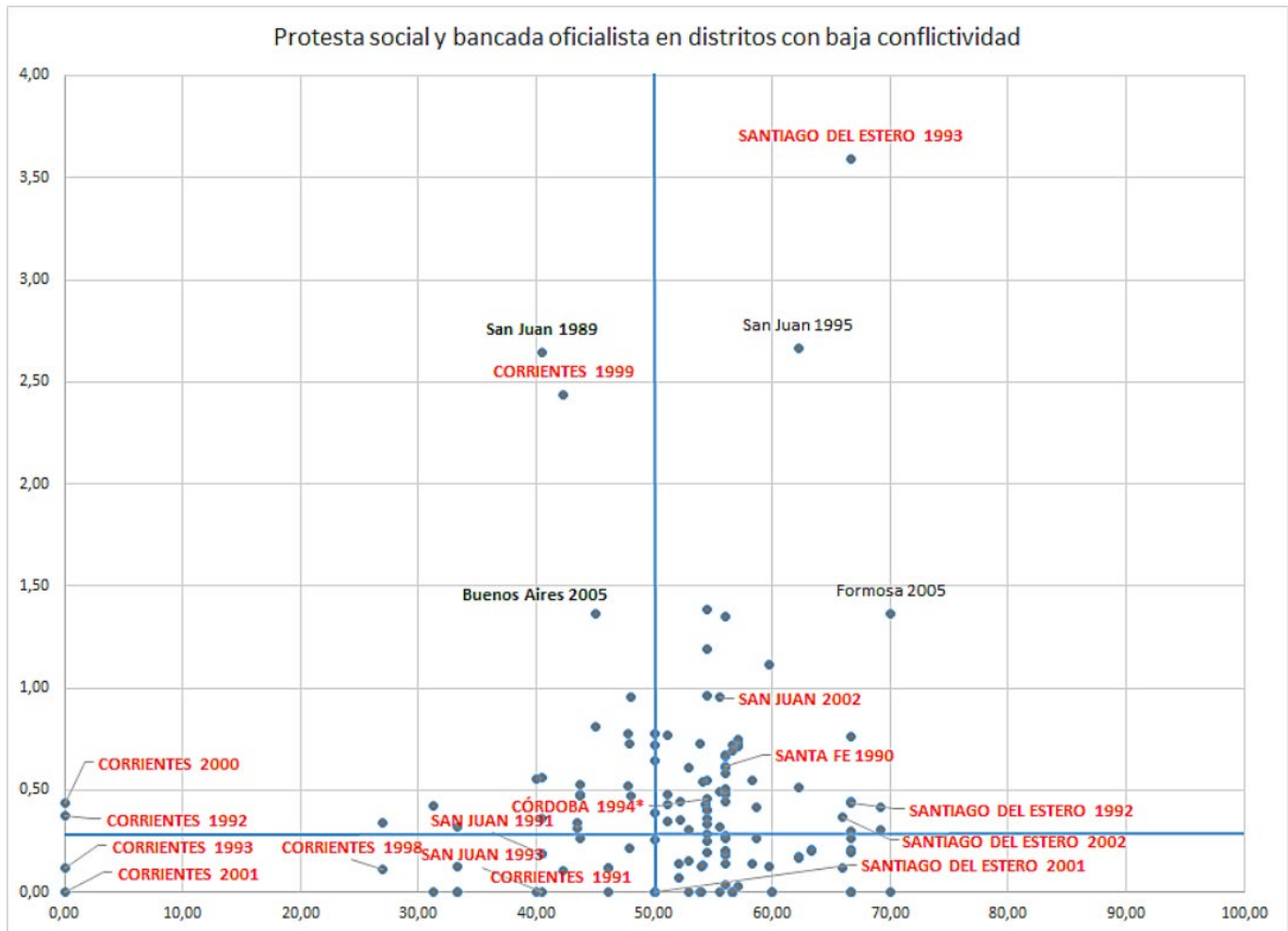
Fuente: Elaboración propia sobre datos compilados en la Base PICT-Crisis.

Gráfico 2
Protesta social y bancada oficialista
en distritos con conflictividad media



Fuente: Elaboración propia sobre datos compilados en la Base PICT-Crisis.

Gráfico 3
Protesta social y bancada oficialista
en distritos con baja conflictividad



Fuente: Elaboración propia sobre datos compilados en la Base PICT-Crisis.

De la lectura de los gráficos se desprenden una serie de elementos relevantes, algunos en línea y otros en contradicción con el conocimiento acumulado sobre el tema.

Las líneas azules identifican coordenadas límite para la definición de una situación donde la estabilidad se ve o no amenazada: por un lado, cuándo se registran tasas de eventos de protesta aceptables dentro de las dinámicas políticas rutinarias; y por otro, cuándo los gobiernos cuentan con el respaldo legislativo suficiente para pasar su agenda y, especialmente, para protegerse de



amenazas a la continuidad de su mandato. De este modo, cada gráfico recorta un cuadrante (el superior izquierdo) que podría caracterizarse como amenaza a la estabilidad política. La caracterización de esos casos como coyunturas de crisis requiere de una investigación posterior, pero en principio, es compatible con la literatura señalar los casos contenidos en dicho cuadrante como situaciones donde la estabilidad política está bajo presión.

Sobre esta caracterización, podemos establecer dos comentarios.

En primer lugar, un comentario compatible con la literatura: los casos de alteración del mandato constitucional se reparten entre los cuatro cuadrantes de los gráficos, ilustrando que no existe una correlación entre eventos de protesta y alteración del mandato. Así como hay alteraciones de mandatos (por renuncia o fallecimiento), que son el origen y no el desenlace de una crisis, se presentan casos de destitución o incluso intervención federal sin que se evidencie una variación significativa en el número de eventos de protesta.⁶

En segundo lugar, los gráficos exponen a la luz una serie de casos donde se verifican amenazas a la estabilidad política que no fueron señalados como coyunturas críticas por ningún estudio previo. Podría argumentarse que algunos casos ilustran inicios de ciclos de movilización que tuvieron un impacto diferido en la alteración de los mandatos, pero existe una cantidad de casos donde gobiernos minoritarios enfrentaron coyunturas de incremento acelerado de los eventos de protesta sin que se produjera una alteración del mandato. Estos casos requieren una investigación posterior, pero en principio resultan relevantes para nuestro argumento, porque son evidencia de situaciones de amenaza a la estabilidad que tuvieron otro tipo de resolución, diferente a la alteración del mandato.

A modo de cierre

El argumento presentado en el presente capítulo intentó una aproximación al estudio de los patrones de crisis y estabilidad políticas en contextos subnacionales en la Argentina democrática. Para avanzar en este análisis, se identificó un problema recurrente en los estudios sobre crisis políticas: o las crisis son abordadas de manera determinista (según la cual existen patrones objetivos para determinar cuándo un escenario político provincial es estable y cuando inestable) o son abordadas de manera tautológica (según la cual las crisis al mismo tiempo explican y son explicadas por las alteraciones de los mandatos constitucionales). El presente capítulo propuso el uso del término “amenaza a la estabilidad política” para identificar coyunturas en las cuales puede o no presentarse un escenario de inestabilidad.

6. Nuevamente, la medición de eventos de protesta nada dice sobre la intensidad de estos eventos (que pueden ser pacíficos o violentos), ni su masividad ni su impacto político en el nivel provincial o en el nivel nacional (muchas veces determinante de una alteración de mandato).



Con esa categoría, el capítulo retomó los planteos de la literatura sobre alteraciones del mandato. En primer lugar, para identificar que no existe una correlación directa entre recurrencia en las alteraciones de mandato y sistema de partidos o estructura socioeconómica. En segundo lugar, para identificar que, según los estudios previos disponibles, la recurrencia de la protesta social en los escenarios provinciales no es un indicador de mayor inestabilidad política (entendida como alteración de los mandatos).

Finalmente, siguiendo el planteo de Pérez Liñán y otros estudios previos, y recurriendo a una base de datos propia, el capítulo identificó, para cada provincia, períodos de mayor o menor conflictividad social, y períodos de mayor o menor fortaleza del ejecutivo en la legislatura provincial. A partir del cruce de ambas variables, se identificaron escenarios donde la protesta social se incrementó rápidamente, frente a gobiernos con escaso apoyo legislativo. De este grupo de casos, sólo algunos son reconocidos por la literatura como crisis política, mientras que otros no fueron estudiados, dado que no derivaron en alteraciones de mandato. Además, la mayoría de los casos de alteraciones de mandatos provinciales no se ubican en el cruce de estas dos variables, lo que podría interpretarse como una contradicción con la literatura vigente.

Se requieren más estudios, comparativos y de caso, para poder avanzar en el argumento abierto por esta presentación.

Bibliografía

Behrend, Jacqueline. (2017). Federal intervention and subnational democratization in Argentina: A comparative perspective. En Behrend, J. y Whitehead, J. (Eds.) *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Johns Hopkins University Press

Behrend, Jacqueline y Whitehead, Laurence. (Eds.). (2017). *Illiberal Practices: Territorial Variance within Large Federal Democracies*. Johns Hopkins University Press.

Besabe Serrano, Santiago. y Polga-Hecimovich, John. (2017). “Desempeño económico y protesta ciudadana como detonantes de las caídas presidenciales: el caso ecuatoriano”. *Perfiles Latinoamericanos*, 25 (50).

Bonvecchi, Alejandro. (2006). “Determinismo y contingencia en las interpretaciones políticas de la crisis argentina”. *Revista SAAP* 2(3): 509–536.

Brinks, D.; Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2019). *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions*. Nueva York: Cambridge University Press.

Carrizo, C., Galván, C. “Presidencialismo y conflictos políticos en Argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006)” [en línea]. *Colección*. 2006, 12(17). Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/9877>

Collier, R. & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Dobry, M. (1988). *Sociología de las crisis políticas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI.

Farinetti, M. (2005). “Violencia y risa contra la política en el Santiagueñazo: indagación sobre el significado de una rebelión popular”, En Schuster, F. et al (Eds.) *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.

Gervasoni, Carlos. (2011). “Democracia, Autoritarismo e Híbridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales”. *Journal of Democracy* en Español, 3.

Gervasoni, Carlos. (2010). “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces”. *World Politics* 62 (2).

Gibson, E. L. (2013). *Boundary control: Subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge University Press.

Hay, C. (2008). “Constructivist Institutionalism”. In RAW Rhodes, Sarah A Binder and Bert A Rockman (eds) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, Oxford University Press, 56–74.

Hinojosa, V. J., & Pérez-Liñán, A. S. (2006). “Presidential survival and the impeachment pro-

cess: The United States and Colombia”. *Political Science Quarterly*. Wiley-Blackwell Publishing Ltd. <https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2006.tb00585.x>

Hochstetler, K. & Edwards, M. (2009). “Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly”. *Journal of Politics in Latin America* 1(2): 31–57.

Hochstetler, K. (2008). “Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur”. *América Latina Hoy*, 49.

Katznelson, I., & Weingast, B. R. (2005). Intersections between historical and rational choice institutionalism. Preferences and situations, 1-26.

Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2012). “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: Lecciones desde América Latina”. *Politai. Revista de Ciencia Política*, 3(5), 17-44.

Linz, Juan. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.

Llanos, M. & Marsteintredet, L. (2010) *Presidential breakdown in Latin America. Causes and Outcomes of executive instability in developing democracies*. New York: Palgrave Macmillan.

Marsteintredet, L. (2014). “Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America”. *International Political Science Review*, 35(2) 173–194.

Marsteintredet, L. & Berntzen, E. (2008). “Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions”. *Comparative Politics* 41(1): 83–101.

Martínez, C. (2017). “‘Sobreviviendo’ la presidencia argentina, 1983-2001”. *Estudios Internacionales*, 186, 91-118.

Martínez, C. (2020). “Presidential Instability in Latin America: Why Institutionalized Parties Matter”. *Government and Opposition*, 2020, 1–22, doi:10.1017/gov.2020.18

Pérez, G. J., y Pereyra, S. (2013). “La protesta social entre las crisis de la democracia argentina”. *Revista SAAP*, 7(2), 463-471.

Pérez Liñán, Aníbal. & Polga-Hecimovich, John. (2017). “Explaining military coups and impeachments in Latin America”. *Democratization* 24 (5) 839-858.

Pérez-Liñán, Aníbal. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Pérez-Liñán, Aníbal. (2008). “Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales”. *América Latina Hoy* 49: 105–126.

Rodrigo, Cintia. (2013). *El poder en crisis Relaciones de gobierno e inestabilidad política en San Juan*. Tesis Doctoral. Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

Schuster, Federico *et al.* (2006). “Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-



2003”. Documentos de trabajo, 48(1), 1-70.

Valenzuela, Arturo. (2008). “Presidencias latinoamericanas interrumpidas”. *América Latina Hoy* (49): 15–30.

PASO: UNA APUESTA POR LA RELEGITIMACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL Y EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Juan Manuel Abal Medina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – Universidad de Buenos Aires

E-mail: juanabalmedina@uba.ar

Alejandro Tullio

Instituto de Estudios en Ciencias Jurídicas – Universidad Nacional de San Martín

E-mail: atullio@gmail.com

María Laura Eberhardt

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

E-mail: laura_rafaela@yahoo.com.ar

Introducción. Las elecciones primarias en América Latina

Desde fines de los años 80' se habla en América Latina de una crisis de la representación que afecta al funcionamiento de la democracia en general, y a los partidos políticos en particular. A pesar de la primavera democrática que caracterizó a esa década, las políticas neoliberales impulsadas a partir del denominado Consenso de Washington, e implementadas desde los años 90,



desmantelaron muchas capacidades estatales de intervención social, generando un descontento que se dirigió contra las instituciones representativas y, en forma consecuente, contra los partidos y contra la actividad política en general (Abal Medina, 2004).

Paradójicamente, como reacción a este fenómeno, a partir de mediados de la primera década del siglo XXI, se ha verificado la coexistencia de dificultades para estructurar relaciones económicas menos injustas, con una tendencia a la ampliación de los derechos individuales y políticos, entendida en varias formas. Por un lado, se legisló en la región sobre cuotas de género, impulsando una primera ola de incorporaciones de mujeres a los puestos de representación parlamentaria. En algunos países, ello evolucionó hacia la representación paritaria de mujeres y hombres. Por otro lado, se ha ampliado el derecho de sufragio activo a personas privadas de su libertad sin sentencia firme, a nacionales residentes en el extranjero y también a jóvenes entre 16 y 18 años.

Contemporáneamente con estas reformas de ampliación de derechos, operaron cambios en los sistemas de selección de candidaturas. Esto, con el objetivo, al menos declamado, de generar una mayor participación popular en las decisiones de los partidos políticos, buscando frenar el deterioro de la legitimidad de los mismos en la región. En este sentido, más de 13 países en América Latina introdujeron modificaciones respecto de esta cuestión.

Como señala Santoro (2019), en el subcontinente muchas de las reformas políticas recientes se orientaron al aumento de la participación ciudadana en las estructuras partidarias, disminuyendo el poder de las elites en la selección de candidatos (Alcántara Sáez, 2001; Abal Medina, 2004; Negretto, 2010; Gallo, 2011). Para lograrlo, uno de los instrumentos más empleados fue la implementación de procesos de elecciones primarias (Freidenberg, 2005; Negretto, 2010). Parafraseando a Santoro (2019) entendemos que, de esta forma, se amplió el selectorado (las personas habilitadas para elegir a un candidato). Un mayor número de actores se incorporó a la definición de las candidaturas. Conjuntamente, se redujo el nivel de centralización del proceso al eliminar el control monopólico de las nominaciones por parte de las cúpulas o de los líderes partidarios: el llamado “dedazo”.

En general, el panorama previo a la adopción de estas medidas se caracterizaba por la proliferación de partidos políticos: un incremento en el número de partidos que intentaban competir en las elecciones, lo que tornaba a los sistemas partidarios en hipertrofiados y disfuncionales. El exceso de oferta partidaria tendió a disgregar la representación resultante de los procesos electorales y a deteriorar la ya cuestionada confianza de los ciudadanos en las agrupaciones políticas.

Los procesos de selección de candidatos eran vistos como ejercicios oligárquicos que tendían a confirmar la denominada “Ley de hierro de las oligarquías”. Ya por 1911, Robert Michels había observado que los partidos políticos y otras organizaciones tendían a desarrollar un sistema es-



tructurado jerárquicamente y que ello generaba una concentración de poder en la cumbre y la pérdida de influencia de los militantes. Y es que los líderes disponían de muchos recursos, lo que les daba una ventaja insuperable sobre los demás miembros de la organización que intentaban cambiar las políticas.

Hasta las reformas mencionadas, el mecanismo más habitual para elegir candidatos era el de las convenciones. Sin embargo, a partir de este movimiento transformador del sistema de selección de candidaturas, las elecciones internas o las primarias comenzaron a tener un espacio creciente en la mayoría de los sistemas partidarios de nuestros países latinoamericanos. Más allá de que en su justificación se encontrasen causas similares, estas reformas no respondían a un mismo modelo o patrón, sino que presentaban características particulares derivadas de los procesos de deliberación y decisión de cada Estado, así como de su cultura y realidad política.

Tomando en consideración tales características, Freidenberg (2019: 5) agrupó algunos criterios de diferenciación para clasificar estos procesos. Las variables elegidas fueron: a) Nivel de intervención del Estado en el proceso (organización, supervisión o ausencia); b) Obligatoriedad o no de su cumplimiento para los partidos políticos; c) Fecha o momento en que se lleva a cabo el proceso (simultáneo o no para todos los partidos y/o niveles institucionales); d) Nivel de inclusión del electorado (abiertas vs. cerradas; obligatorias para los ciudadanos o no); e) Tipo de mecanismo de selección (elección directa o indirecta, a partir de una primera votación a delegados que son los que luego eligen al candidato); y f) Nivel de sanción por el incumplimiento de la norma que exige a las elites partidistas la observancia de un determinado tipo de mecanismo de selección de candidaturas (pérdida de registro del partido; incapacidad de registrar la candidatura; sanción económica, entre otras).

Según la autora, de la combinación de estos criterios surgen al menos dos clases de sistemas de selección de candidaturas que resultan predominantes en las legislaciones actuales de América Latina: a) Elecciones internas obligatorias para los partidos, las que pueden ser: 1. Simultáneas, abiertas y organizadas por el Estado, con y sin voto obligatorio para el electorado (Argentina, Uruguay) y con válvula de escape o “puerta de salida” de los partidos, si es que esos partidos carecen de movimientos internos (Honduras); o 2. No simultáneas, abiertas o cerradas, organizadas por los partidos, con o sin financiación del Estado (Panamá, Paraguay, Ecuador, Perú, Costa Rica y Venezuela). El otro sistema de selección de candidaturas es el de: b) Elecciones internas no obligatorias para los partidos, las que pueden ser: 1. Reguladas por ley y organizadas por el Estado, si los partidos deciden hacer las elecciones (Colombia y Chile), o 2. No reguladas por ley (Guatemala, Brasil, Nicaragua, Bolivia y República Dominicana).



Es decir que, en nuestra región, las elecciones primarias dejaron de ser una excepcionalidad y comenzaron a difundirse de diversas y novedosas maneras, buscando responder a los desafíos que la mencionada sensación de crisis de la representación o la propia debilidad de los partidos políticos suponía para el correcto funcionamiento de la democracia.

El sistema de partidos argentino (1983-2001)

En Argentina, los primeros diez años que siguieron a la restauración democrática de 1983 mostraron, por un lado, partidos fuertes, sólidos y socialmente insertos, los que en pocos meses lograron millones de afiliaciones ciudadanas. Por el otro, las pautas de interrelación partidaria (lo que denominamos un sistema de partidos), también evidenciaron una gran solidez.

Se consolidó así una estructura de la competencia cerrada y predecible (Mair, 2015) en la que dos (y sólo dos) partidos tenían expectativas de alcanzar la presidencia y que, en caso de lograrla, gobernarían solos. Desde las elecciones de 1983, y hasta las de 1993, la Unión Cívica Radical (UCR, en adelante) y el Partido Justicialista (PJ) concentraron un caudal de votos cercano al 80%. Como ilustra la Tabla 1, durante todo el periodo ello se reflejó en porcentajes iguales (o incluso superiores) en la composición parlamentaria. Así, el número efectivo de partidos “parlamentarios” (NEP) se mantuvo inferior a tres, expresando lo que la literatura entendía como un bipartidismo sólido. Otra característica de esos años es que el partido en el gobierno siempre tuvo una primera minoría en la Cámara de Diputados muy cercana a la mayoría absoluta.¹ Por su parte, las dos elecciones presidenciales que tuvieron lugar durante ese lapso, incluso potenciaron esa concentración: en 1983 la suma de la votación de ambos partidos alcanzó el 92%, con un NEP de 2,3, y en la de 1989, llegaron al 85%, con un NEP de 2,8 (Degiusti y Scherlis, 2020).

1. En la Cámara de Senadores si bien los porcentajes que ocuparon ambos partidos eran similares, debido al peso que tienen los distritos chicos históricamente más cercanos al peronismo, el PJ siempre dispuso de la mayoría o al menos de la primera minoría.

Tabla 1

Número efectivo de partidos parlamentarios y porcentaje de escaños del partido en el gobierno (1983-1993)

Año	PJ	UCR	Izquierda ^a	Centro ^b	Derecha ^c	Provin Ciales ^d	PJ + UCR	NEP ^f
1983	111	129 (51%)	3	1	2	8	94%	2,22
1985	101	129 (51%)	6	4	3	11	91%	2,39
1987	104	115 (41%)	6	6	7	16	86%	2,64
1989	120 (47%)	90	6	7	12	18	83%	2,79
1991	120 (47%)	84	11	6	14	22	79%	2,96
1993	126 (49%)	85	7	3	12	23	82%	2,75

Fuente: Abal Medina y Suarez Cao (2003).

Notas:

- ^a Partidos de Izquierda: Partido Socialista Popular y Partido Socialista Democrático. Partido Intransigente, Partido Comunista, Movimiento al Socialismo, Corriente Grande, Grupo de los Ocho.
- ^b Partidos de Centro: Partidos Demócrata Progresista, Partidos Demócrata Cristiano.
- ^c Partidos de Derecha: UceDe, Fuerza Republicana, Partido Demócrata, Partido Unidad Federalista.
- ^e Partidos Provinciales: varios partidos que se presentan a las elecciones en un solo distrito provincial.
- ^f Número efectivo de partidos parlamentarios según el índice de Laakso y Taagepera (1979). La exactitud del cálculo es relativa ya que se toman como partidos a lo que efectivamente son grupos de partidos que durante ciertos períodos forman bloques parlamentarios unificados

Esta estructura de la competencia empieza a “abrirse” en las elecciones del año 1995, como parte del costo político electoral que trajo a la UCR la firma del Pacto de Olivos. Dicho Pacto condujo a la reforma constitucional de 1994, que habilitó al Presidente Carlos Menem (PJ) a postularse de manera consecutiva para ocupar la presidencia, desdibujando el lugar opositor histórico al peronismo que había tenido el radicalismo hasta ese entonces. El vacío generado fue ocupado por el FREPASO, coalición de partidos proveniente de los desprendimientos del peronismo y de la centroizquierda.

De esta manera, las elecciones presidenciales de 1995 encontraron por primera vez en su histo-

ria a la UCR en el tercer lugar, desplazados del segundo por los candidatos de esta nueva coalición. Esta primera ruptura de la estructura cerrada y predecible que había caracterizado al sistema partidario argentino se profundizó cuando, en 1997, la UCR constituyó la Alianza, una coalición electoral construida con el FREPASO, la que, al año siguiente, logró alcanzar la presidencia con una fórmula compartida. Así, ya no sólo no eran únicamente dos partidos los que podían llegar a la primera magistratura, sino que, además, esos dos partidos dejarían de gobernar solos.

Pero el hecho que completó la desarticulación del sistema partidario argentino ocurrió dos años después, cuando la profunda crisis del modelo económico que había imperado los diez años anteriores (la “convertibilidad”) produjo una profunda derrota de la alianza gobernante en las elecciones de renovación legislativa de 2001, junto con la caída del gobierno, en diciembre de ese año.

Tabla 2
Número efectivo de partidos parlamentarios y porcentaje de escaños del partido en el gobierno (1995-2001)

Año	Peronismo	UCR	FREPASO	ARI	Izq	Centroc	Der	Provi	NEP
1995	129 (50%)	68	23	0	2	7	8	20	2,96
1997	119 (46%%)	66	38	0	0	5	6	23	3,21
1999	101	84	38	0	0	3	17	14	3,39
		122 (48%)							
2001	119	66	18	16	8	4	14	12	3,4
		84 (33%)							

Fuente: Abal Medina y Suarez Cao (2003)

Notas:

^a ARI: Alternativa por una República de Iguales, partido constituido a partir de desprendimientos de la Alianza, especialmente del FREPASO.

^b Partidos de Izquierda: Partido Comunista, Movimiento al Socialismo, Izquierda Unida, Autodeterminación y Libertad, Polo Social y Frente para el Cambio.

^c Partidos de Centro: Partidos Demócrata Progresista, Partidos Demócrata Cristiano, PAIS.

^d Partidos de Derecha: Fuerza Republicana, Acción Por la República, Modin, Partido Demócrata, Partido Unidad Federalista.

^e Partidos Provinciales: varios partidos que se presentan a las elecciones en un solo distrito provincial.

Tal como puede observarse en la Tabla 2, los números reflejan la desarticulación gradual y progresiva del sistema partidario. El permanente crecimiento del NEP es una muestra clara de que el histórico bipartidismo argentino había quedado atrás.

La caída del gobierno de la Alianza en 2001 derivó finalmente en la conformación de una inédita coalición parlamentaria que designó a un peronista, Eduardo Duhalde, para completar el mandato 1999-2003. Tal designación contó con el apoyo del PJ, la UCR y el Frepaso. En lo que sigue, la Tabla 3 pone de manifiesto que la estructura de competencia cerrada y predecible, que había caracterizado los primeros años de la restauración democrática, ya era parte del pasado.

Tabla 3
Estructura de la competencia en el último período democrático

Período	Elección	Ganador	Resultado del ganador	Gobierno
1983-hoy	1983	UCR	51,75%	UCR (sola)
	1989	PJ	47,89%	PJ (solo)
	1995	PJ	49,89%	PJ (solo)
	1999	UCR-FREPASO	48,37%	Coalición UCR-FREPASO
		PJ ^a (2002)	Designación parlamentaria	PJ con apoyo parlamentario y ministerial de UCR y sectores del FREPASO

Fuente: Abal Medina y Suarez Cao (2003)

Notas: ^a El candidato del PJ, Eduardo Duhalde, obtuvo la mayoría de los votos en la Asamblea Legislativa por lo que fue designado presidente de acuerdo con lo previsto por la Constitución (art. 75) y la Ley 20.972 para los casos de acefalía.

La crisis del sistema partidario argentino después de 2001

El nuevo gobierno emergido tras la crisis de 2001 sufrió los problemas de legitimidad propios del descalabro económico que afrontaba, y tuvo que adelantar las elecciones presidenciales para evitar males mayores. Estas elecciones marcaron el punto cúlmine de la desarticulación y desagregación del sistema partidario nacional, así como la mayor desnacionalización partidaria.

Los dos partidos históricamente mayoritarios fueron incapaces de procesar sus crisis y de uni-



ficar, cada uno, su representación. Así, el Partido Justicialista no participó oficialmente de las elecciones presidenciales, pero varios de sus afiliados encabezaron tres fórmulas. Por su parte, las fuerzas en que se disgregó el radicalismo, con otro formato jurídico, también dieron lugar a tres candidaturas presidenciales. En definitiva, los candidatos provenientes de los partidos Justicialista y Radical sumaron el 93,57% de los votos, pero presentándose por seis formaciones políticas distintas.

Si bien resultó ser la más notoria, esta anomalía no fue la única del ciclo electoral de 2003. El grado de anarquía sistémica tuvo otra manifestación más ostensible. En la Argentina de aquel entonces, la fecha de las elecciones presidenciales era fijada por el Poder Ejecutivo Nacional, y las de diputados y senadores nacionales las definían los poderes ejecutivos de las provincias. Tradicionalmente, cuando el presidente convocaba a elecciones, los gobernadores lo seguían y convocaban en la misma fecha. Sin embargo, en 2003, las elecciones presidenciales se celebraron en abril, junto con las de diputados de solo tres provincias. Las restantes elecciones de diputados y senadores nacionales se llevaron a cabo en catorce fechas distintas.

El gobierno surgido de estos particulares comicios de 2003 comenzó a reconstruir la trama institucional. Sin embargo, los problemas de representación partidaria persistían y, en 2005 y 2007, la cantidad de fuerzas que se presentaron a elecciones continuó incrementándose. En la Tabla siguiente podemos observar la cantidad de listas presentadas por distrito para las elecciones nacionales celebradas entre 1997 y 2009.

Tabla 4

Cantidad de agrupaciones políticas que compitieron para la categoría Diputados Nacionales por distrito (1997-2009)

DISTRITO	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009
Buenos Aires	10	13	18	28	25	25	18
C.A.B.A.	15	16	19	33	29	30	26
Catamarca	5	7	6	10	6	11	6
Córdoba	8	13	10	20	14	18	24
Corrientes	5	9	6	12	33	19	28
Chaco	4	6	7	8	10	8	7
Chubut	5	5	8	8	7	8	7
Entre Ríos	3	6	10	7	8	12	10
Formosa	3	4	11	7	7	9	2
Jujuy	5	6	8	9	10	12	8
La Pampa	6	5	7	7	6	10	7
La Rioja	4	2	4	5	5	6	7
Mendoza	8	7	10	16	16	13	12
Misiones	7	3	7	7	10	10	9
Neuquén	9	6	10	16	6	11	10
Río Negro	3	8	9	12	7	8	7
Salta	6	9	8	9	14	15	12
San Juan	7	5	10	12	10	13	7
San Luis	5	4	6	6	11	7	7
Santa Cruz	5	5	5	4	4	4	5
Santa Fe	10	13	14	16	19	20	13
Santiago del Estero	4	8	7	10	7	17	10
Tierra del Fuego	4	6	11	8	8	14	12
Tucumán	6	8	10	11	14	14	14
TOTAL	147	174	221	281	286	314	268

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral.

Sin embargo, la expansión de la oferta electoral no se tradujo en una mayor representatividad. El sistema electoral, en especial debido a la baja cantidad de cargos a distribuir, impedía el acceso al Congreso a un número considerable de agrupaciones. Ello sobre todo en los distritos de inferior

magnitud. Como puede observarse en la Tabla 5, la evidente inflación de la oferta electoral no fue acompañada por una expansión de la representatividad. Antes bien, la mayoría de las opciones electorales vieron frustradas sus posibilidades de acceder a una banca legislativa y, consecuentemente, sus votantes no tuvieron representación.

Tabla 5

Elecciones a Diputados Nacionales (2007): comparación entre listas presentadas y listas que obtuvieron representación legislativa por distrito

DISTRITO	Listas participantes	Listas que obtuvieron representación
Buenos Aires	25	4
C.A.B.A.	30	7
Catamarca	11	2
Córdoba	18	5
Corrientes	19	3
Chaco	8	2
Chubut	8	2
Entre Ríos	12	3
Formosa	9	1
Jujuy	12	3
La Pampa	10	2
La Rioja	6	1
Mendoza	13	4
Misiones	10	2
Neuquén	11	2
Río Negro	8	2
Salta	15	2
San Juan	13	1
San Luis	7	1
Santa Cruz	4	1
Santa Fe	20	2
Santiago del Estero	17	1
Tierra del Fuego	14	3
Tucumán	14	2
TOTAL	314	58

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



El escenario de 2009, con 37 partidos políticos nacionales (Cámara Nacional Electoral, 2009) y 35 bloques legislativos en la Cámara de Diputados, mostró la falta de vocación sintetizadora de las grandes corrientes. Al mismo tiempo, expresó un importante déficit en la capacidad del sistema partidario para ordenar la construcción del poder político, así como una notable dificultad para garantizar amplios niveles de apoyo legislativo a la implementación de políticas públicas que las volvieran perdurables en el tiempo. Semejante fragmentación e inestabilidad del sistema de partidos puso incluso en duda su calificación como “sistema”, dada la heterogeneidad de configuraciones y la anomia evidenciada por su incapacidad de autorregularse.

Indudablemente, los partidos políticos atravesaron una importante crisis, proceso en el que pueden advertirse dos facetas claramente diferenciadas: por un lado, se mostraron incapaces de procesar sus divergencias internas y de alinear sus diferentes expresiones con miras a lograr una representación única en la elección. Ello condujo a la fragmentación extrema de la representación. Por el otro, el “atajo” encontrado para sortear la competencia partidaria interna y la dificultad en la agregación de intereses diversos, atomizó la representación partidaria a niveles tan altos como para poner en riesgo la calidad de la democracia. Esto último, en tanto fue debilitada la capacidad de diseño e implementación de políticas públicas. En otras palabras, sea en su condición de oficialismo o de oposición, los partidos evidenciaron importantes problemas para conseguir los apoyos necesarios que les permitieran influir sobre las decisiones de gobierno y, más aún, para superar las tensiones partidarias a través de la generación de indispensables acuerdos sobre metas y cursos de acción a largo plazo.

Es, justamente este contexto, el que precede a la sanción de la Ley 26.571 “De democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”, cuyos objetivos fueron: a) homogeneizar y democratizar el procedimiento de selección de las mismas; b) ordenar la oferta electoral; y c) generar mayor equidad en la competencia electoral.

Efectos sobre la oferta: partidos participantes de la competencia electoral

Desde el punto de vista del ordenamiento de la oferta electoral en las elecciones generales, podemos observar el efecto consistente de la Ley 26.571 en lo que hace a un cambio de tendencia, reflejado tanto en la cantidad de fórmulas presidenciales como en las listas legislativas que se presentan. Esa disminución de las agrupaciones que compiten en la elección general es lograda no por medio de la imposición de medidas restrictivas, sino por la previa selección efectuada por la totalidad del cuerpo electoral en una competencia legalmente regulada, institucionalmente arbitrada y donde las agrupaciones políticas tienen la posibilidad material de efectuar campañas mediante las cuales su mensaje puede llegar a toda la población.

A nivel de la competencia presidencial, la disminución operada es, en gran parte, consecuencia de los estímulos creados por la norma para la conformación de alianzas amplias que otorguen mayor competitividad a las mismas, así como un sustento legislativo suficiente.

Tabla 6
Evolución del número de fórmulas presidenciales en competencia.

Año	1983	1989	1995	1999	2003	2007	2011		2015		2019	
Elección							PASO	Gral	PASO	Gral	PASO	Gral
Nº de fórmulas Presidenciales	12	10	14	10	18	13	10	7	11	6	10	6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINE.

En referencia a las elecciones legislativas, Facundo Cruz destaca “el efecto ordenador que las PASO contribuyeron a generar sobre la oferta partidaria” (2021:90). El autor toma en consideración las listas que se presentaron desde 1983 a 2019 y sostiene que, “en la competencia para diputados nacionales, las PASO cumplen la función de filtro, y de uno importante: crece para cada primaria, pero cae a los niveles de 1997 (el nacimiento de “la ilusión de la Alianza”) para las generales” (*Ídem*). Para Cruz, “se percibe un efecto de ordenamiento del sistema: son muchos los que compiten, pero no son todos los que acceden” (*Ídem*).

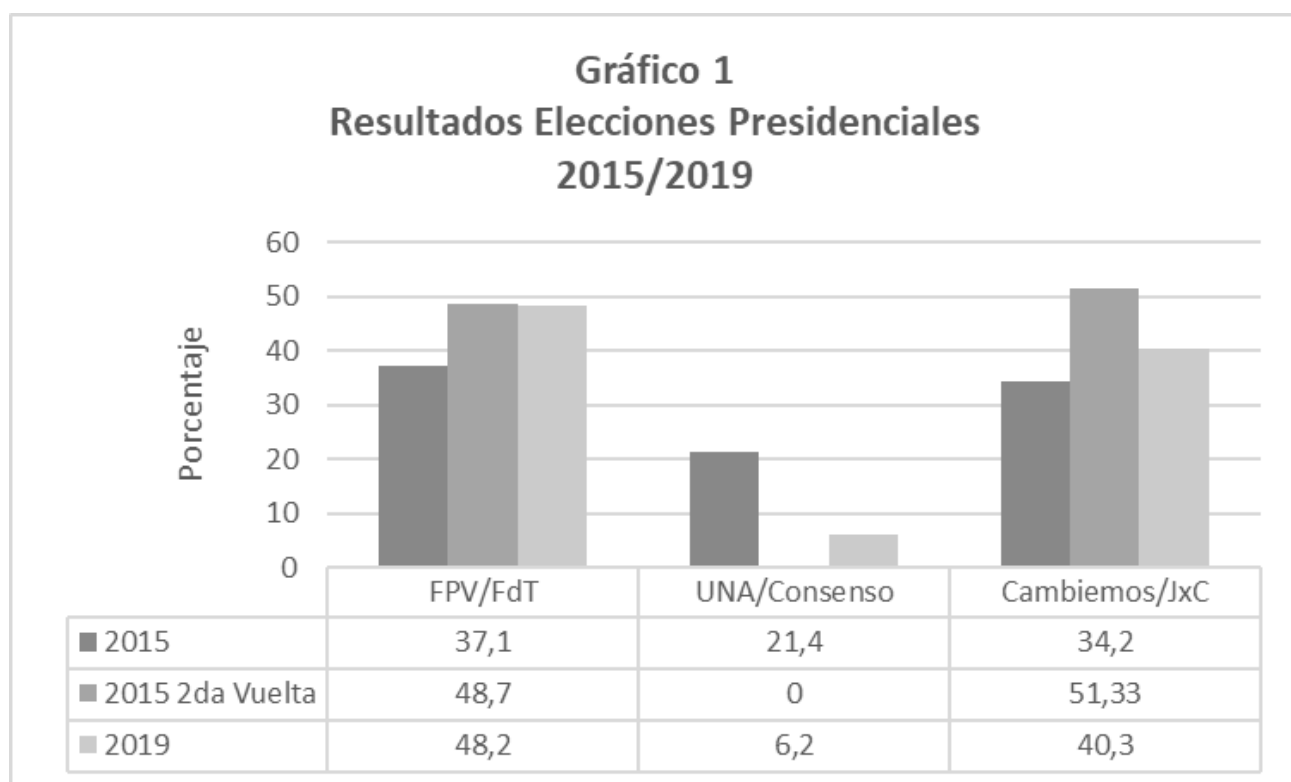
En una reciente nota de opinión en el diario *Clarín*, Tchintian y Vronkristinos sostienen que, “más allá de las críticas que recibe, existe el consenso de que una de las virtudes de las primarias es la de mitigar la fragmentación y, con eso, la de clarificar la oferta electoral de cara a las generales”². En efecto, para ellos, “las PASO alientan la formación de alianzas electorales para superar el umbral del 1,5% que impone la ley para participar de la elección general y reducen el número total de agrupaciones que efectivamente disputan bancas”³. Mencionan, como ejemplo, que en 2021 se presentaron a las PASO 280 listas en la categoría diputados y 101 para senadores: “en las generales de noviembre veremos menos de la mitad de las listas que vimos en las PASO: 135 (48,2%) en diputados y 47 (46,53%) en senadores; un promedio de 6 listas para diputados por distrito en los cuartos oscuros, mientras que el domingo último, por ejemplo, compitieron 28 listas en la Provincia de Buenos Aires, 23 en Córdoba y 17 en la Ciudad de Buenos Aires.”⁴

2. Tchintian, C. y Vronkristinos, G. (2021). “Tribuna Pasaron las PASO y esto nos dejaron”, *Clarín*, 13/9/21, https://www.clarin.com/opinion/pasaron-paso-dejaron_o_ztXjHnJrX.html. Acceso el: 7/06/2022.

3. *Ídem*.

4. *Ídem*.

Al efecto de filtro antes señalado, las PASO también generan un efecto que ha sido descripto por Miguel De Luca como “soldador” (De Luca, 2021) al contribuir a estabilizar y fortalecer las opciones políticas que se presentan a la elección. Así como puede observarse en el gráfico 1, en las dos últimas elecciones presidenciales la estabilidad ha sido notoria, lo que contrasta claramente con la inestabilidad de las elecciones presidenciales anteriores, 2003, 2007 y 2011 donde, salvo el oficialismo, el resto de las fuerzas políticas se presentaron en coaliciones electorales muy diversas, incluso contradictorias, y obteniendo votaciones claramente dispares.⁵



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral.⁶

5. Por el ejemplo la UCR se presentó en soledad en 2003, logrando el sexto lugar y obteniendo el 2,34%. En 2007 lo hizo con un candidato extrapartidario peronista, el ex ministro de economía Roberto Lavagna, ocupando el tercer lugar con el 17,81% de la votación. Finalmente en 2011 logró el 11,04% en alianza con la candidatura del empresario Francisco De Narváez en el principal distrito electoral del país.

6. El FPV estaba formado por el Partido Justicialista, PJ, junto con varios partidos menores. El FDT estuvo formado por todos los partidos miembros del FPV más el principal partido de la coalición electoral UNA en 2015, el Frente Renovador del dirigente peronista Sergio Massa. Tanto la alianza Cambiemos como JxC estuvo constituida por los partidos Propuesta Republicana, PRO de Mauricio Macri, la Unión Cívica Radical, UCR, principal expresión partidaria histórica del no peronismo y por la Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria (CC-ARI) de la exdirigente radical Elisa Carrió. La única modificación en JxC fue la incorporación, como candidato extrapartidario a vicepresidente, del senador peronista Miguel Pichetto.



Las últimas elecciones volvieron a mostrar la estabilidad del sistema partidario argentino. Si bien, las comparaciones son relativas por las dificultades que presentan las elecciones legislativas de medio término⁷, los datos de estos comicios comparados con las elecciones presidenciales de 2015 y 2019, son similares. Así en las elecciones de 2021 las dos coaliciones principales sumadas alcanzaron el 74,9% de la votación, cifra inferior a la que obtuvieron en las elecciones de 2019 (88,5%), pero superior a la obtenida en las elecciones de 2015 (71,3%). La mala elección realizada por el oficialista Frente de Todos, que quedó casi 9 puntos por debajo de la coalición opositora Juntos por el Cambio (41,89% a 33,03%), se asemeja a los resultados obtenidos en las anteriores elecciones de medio término por los distintos frentes electorales que conformó el peronismo para cada elección. Así, el FPV obtuvo un 32,8% en las elecciones de 2013, y la sumatoria de los votos obtenidos por los frentes electorales que constituyó el peronismo en las provincias en 2017 alcanzó un 33,52%.⁸ Por su parte, los resultados de la principal coalición opositora son muy similares a los que ella obtuvo dos y cuatro años atrás (40,3% y 41,75%). Finalmente, la participación electoral (71,72% del padrón) tuvo una caída de seis puntos frente al promedio de participación en elecciones de este tipo, lo que está en línea con lo que ocurrió en las elecciones recientes en el resto del mundo.

Efectos sobre la competencia interna

Hasta el año 2021 se pudo afirmar que, durante la vigencia de esta ley, la mayoría de las fuerzas políticas se presentaba con listas únicas en gran parte de los distritos. En las elecciones presidenciales, desde su primera utilización en 2011, solo en 2015 hubo competencia interna en tres de las alianzas que participaron de las PASO⁹. En este sentido, con una aguda mirada crítica, Adriana Gallo explica que “desde que rige el sistema de PASO, solamente el 25% de las internas presidenciales fueron competidas; el 25,4% a nivel de diputados nacionales y el 15,29% en senadores” (2018). En cuanto a la competitividad a nivel presidencial, observa que “sólo el 4,76% de las internas resultaron ser competitivas” (*Ídem*). Mientras que en la categoría de diputados nacionales lo fue el 5,37%, y para senadores, solamente el 3,71% de las listas lo fueron (*Ídem*).

7. En las elecciones de renovación legislativa de medio término o intermedias, no existen datos agregados a nivel nacional confiables por la dificultad que presenta el sistema electoral argentino para agregar resultados nacionales a partir de los provinciales. Por esta razón no presentamos cuadros con sus resultados.

8. Volvemos a mencionar los cuidados que hay que tener con las cifras de las elecciones legislativas no concurrentes ya que responden a agregados subjetivos de los resultados provinciales. Generalmente esto es más sencillo con la fuerza política, coalición o partido, que está en el gobierno y se dificulta más con las que se encuentran en la oposición. En el caso de las elecciones de 2017 para el peronismo estamos tomando la votación obtenida por las listas que se presentaron bajo el rótulo de Unidad Ciudadana junto con aquellas que lo hicieron bajo la denominación de Frente Justicialista o similares.

9. Cambiemos, Unidos por una Nueva Alternativa y Frente de Izquierda y de los Trabajadores.



En la misma dirección, aunque en el contexto de una valoración positiva del instrumento, la politóloga María Page afirmaba en 2019 que, “sin embargo, las PASO también muestran una falencia. Su efecto en democratizar internamente a las agrupaciones políticas viene siendo limitado”.¹⁰ Y es que, “en general, las organizaciones prefieren evitar la competencia presentando listas únicas. Como el alineamiento es más fácil de conseguir para los oficialismos que para la oposición, la competencia es sistemáticamente más frecuente en el campo opositor”.¹¹

Retomando la mirada de Cruz sobre las PASO, el autor sostiene que estas “le imprimieron al sistema partidario una nueva dinámica de funcionamiento y de formato diferentes de los que solíamos estar acostumbrados, al mismo tiempo que alentaron nuevas estrategias en partidos políticos y coaliciones electorales que no eran prácticas comunes” (2021 b). Para el autor,

Desde el 2011 hasta la fecha, el sistema de las PASO brinda la posibilidad a quienes desean competir por los cargos una instancia previa de competencia interna y abierta si es que no logran un acuerdo, ya sean partidos políticos o coaliciones electorales. El sistema habilita a que se diriman en elecciones las diferencias entre dirigentes, candidatos y estructuras partidarias dentro de un marco común aceptado de normas acordadas, homogéneas, comunes y consensuadas. Es la política regulada para lograr consensos. Las PASO brindan y son en sí mismas una posibilidad: la de competir. Sin embargo, si la opción maximizadora es el acuerdo de unidad entonces no necesariamente están fallando. El actual sistema genera las condiciones para evitar el aliento a ir por afuera, a amplificar la oferta partidaria, a que se fraccionen partidos y coaliciones. Hacerlo, es una tentación en la política, más aún en Argentina, donde los requisitos para crear nuevos partidos políticos son más bien laxos (Mustapic y Schiumerini, 2008; Scherlis y Degiustti, 2019). (Cruz, 2021 b).

Finalmente, el día posterior a las PASO de 2021, Tchintian y Vronkristinos observaron que las mismas “se usan para dirimir internas, pero algunos las usan más que otros. Presentan mayor competencia cuando hay más cargos en juego y para definir candidaturas legislativas”.¹² Por ejemplo, “en la categoría diputados, en particular, cuando no hubo una boleta presidencial que funcione como ordenador de la oferta, como en las elecciones de medio término de 2013, 2017 y las de este año, el porcentaje de internas superó los valores registrados en 2011, 2015 y 2019. Este año,

10. Page, M. (2019). “En defensa de las PASO”, Infobae.com, 10/02/2019

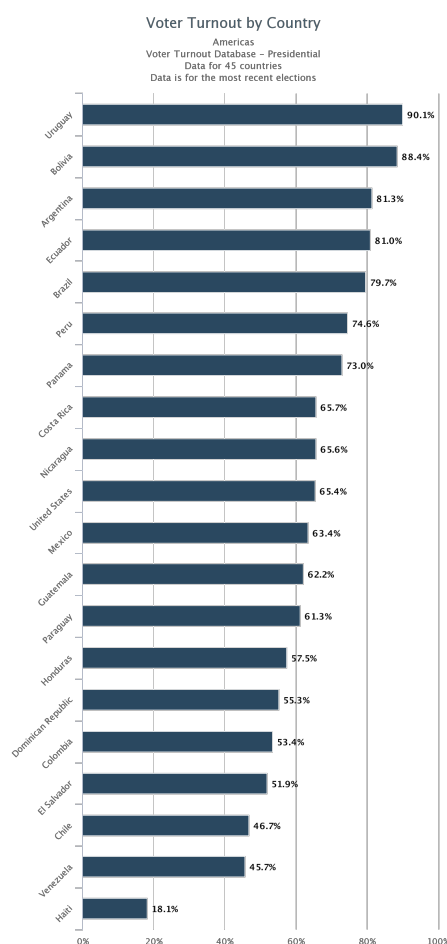
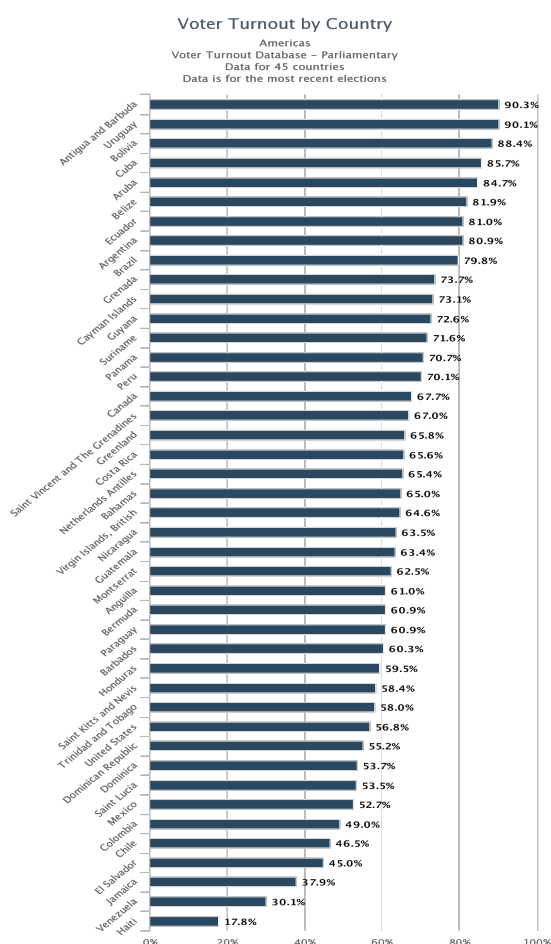
11. *Ídem*.

12. Tchintian, Carolina y Vronkristinos, Gonzalo. (2021). “Tribuna Pasaron las PASO y esto nos dejaron”, *Clarín*, 13/9/21, https://www.clarin.com/opinion/pasaron-paso-dejaron_o_ztXjHnJrX.html. Acceso el: 7/06/2022

además, se registró el mayor número de internas desde 2011 (28 para diputados/as nacionales)”.¹³ Pero, además, “estas PASO fueron competitivas: en 14 de las 53 primarias que compitieron con más de una línea interna en la categoría diputados (26,42% de las primarias con competencia y 7% del total de agrupaciones), la diferencia entre las dos listas internas más votadas es menor a 10 puntos porcentuales”.¹⁴

Efectos sobre la participación electoral

Argentina es un país de voto obligatorio (parte de una minoría en el escenario internacional) en el que, desde 1983, se observa una participación electoral significativa a nivel comparativo. Como se aprecia en los cuadros sobre participación electoral elaborados por IDEA Internacional¹⁵, los que se consignan a continuación, para las elecciones legislativas y presidenciales, este país obtuvo el octavo y tercer lugar respectivamente a nivel de las Américas.



13. Ídem.

14. Ídem.

15. Voter Turnout Database, International IDEA.

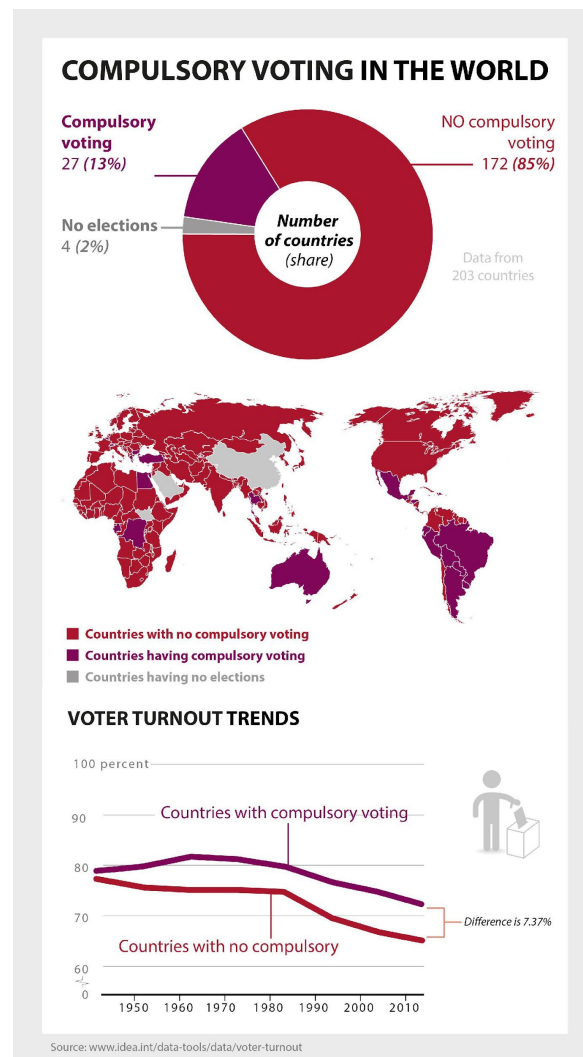
Ahora bien, la participación electoral en Argentina desde 1983 ha sufrido una leve tendencia a la baja por períodos bastante identificables. Durante los años 80¹⁶, la participación superó el 80% del padrón, rondando el 85%. En los 90, se mantiene alrededor del 80%. Desde la crisis de 2001 y hasta 2009, la participación fluctúa alrededor del 75%. Las PASO tienen lugar por primera vez en 2011 y, de allí en adelante, los números de participación, si bien se diferencian entre PASO y Generales, aumentan nuevamente para superar el 75%, con un incremento en las elecciones generales que se aproximan al 80%.

Porcentaje de participación			
	PASO	Generales	Balotaje
1983		85,61	
1989		85,29	
1995		82,08	
1999		82,29	
2003		78,21	
2007		76,18	
2011	78,67	79,38	
2013	75,01	77,17	
2015	74,98	81,07	80,77
2017	72,37	76,15	
2019	76,4	80,86	
2021	67,8		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DINE.

Analizar estos números exige compararlos con las tendencias generales que se reflejan en el próximo cuadro de la *Voter Turnout Database* de Idea y que muestra tendencias decrecientes, tanto en países con voto obligatorio como en los de voto voluntario.

16. Tener en cuenta que desde las elecciones del 30 de octubre de 1983 vivimos el periodo democrático más prolongado de la historia Argentina.



Fuente: *Voter Turnout Database*, Idea

No podemos afirmar que el incremento de participación se pueda atribuir a la introducción de las PASO, pero sí que la exigencia de una instancia electoral obligatoria previa a las elecciones generales no produjo un efecto desalentador de la participación electoral.

Para poder extraer conclusiones respecto de los objetivos que el gobierno y los legisladores se propusieron al momento de aprobar la normativa, hay que recurrir a la caracterización que se hizo en su momento sobre el estado de situación del escenario electoral.

La ley logra uniformar un único sistema de selección que habilita (pero no obliga) a la competencia interna, la que ha tenido una lenta pero paulatina aceptación y adopción por parte de las agrupaciones políticas, incrementándose cada vez más la competencia intrapartidaria. La participación de la totalidad de la población como electorado, permite asegurar una gran legitimidad en



el resultado, ya sea fruto de la competencia o del acuerdo.

Especial atención merece esta última afirmación. La ley crea condiciones para que grupos de afiliados (y en algunos casos junto a extrapartidarios), sin necesidad de habilitación por parte de las autoridades partidarias, puedan presentar candidaturas tanto a cargos ejecutivos como a bancas legislativas, cumpliendo determinadas condiciones legales (vistas previamente) y partidarias (establecidas en estatutos, acuerdos y reglamentos).

Esa competencia, cuyos aspectos principales son financiados, organizados y arbitrados por el Estado, se encuentra legalmente garantizada, pero la misma existencia de esa posibilidad crea condiciones para la alternativa a la competencia: la generación de acuerdos para presentar listas únicas. En este sentido, afirmamos que:

Las PASO son elecciones. En estas elecciones votan la totalidad de los electores, sin distinción de partido político, y compiten obligatoriamente todas las agrupaciones políticas con personería jurídico política definitiva y, dentro de ellas, las listas de precandidatos que se presenten cumpliendo los requisitos establecidos en la normativa y las respectivas cartas orgánicas y que acompañen un número de avales de afiliados establecido en la propia ley. La selección interna, si la hubiera, la harían los votantes (Tullio, 2021).

Parafraseando al legendario *“si vis pace, para bellum”*,¹⁷ el acuerdo partidario para evitar la competencia bien puede ser fruto de la posibilidad así como la garantía para la competencia misma. Esto es, podríamos hablar de un acuerdo inducido. Por ello, los autores que mencionan la baja competencia interna como un fracaso del sistema, están parcializando el análisis e ignoran que el objetivo es la democratización de los procesos, ya sea por competencia o por acuerdo.

En un texto anterior hemos afirmado:

La tercera (acción) fue el establecimiento de mecanismos institucionales que contribuyan a la estabilidad y representatividad de las agrupaciones políticas, mediante la combinación de las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias -las “PASO”- como sistema de selección de candidaturas y el establecimiento de un número mínimo de votos a obtener en las PASO como requisito para participar de las elecciones. Las primeras aseguraban a las candidaturas un sustento democrático universal, y el segundo creó incentivos para reducir la fragmentación de la oferta electoral (Abal Medina y Tullio, 2020).

17. Si quieres la paz, prepara la guerra.



Respecto del ordenamiento de la oferta los números presentados previamente hablan por sí mismos de una exitosa implementación no autoritaria, que otorgó a los partidos la capacidad de auto-ordenarse, compitiendo sin limitaciones en las primarias pero debiendo obtener un mínimo de votos para pasar a la competencia general¹⁸. Esto es, simplificó la oferta electoral pero sin restringirla.

Reflexiones finales

La meta más difícil de cumplir, como en todas las actividades, es la de alcanzar la equidad en la competencia. La norma que garantiza la vigencia de las mismas reglas de juego y el mismo árbitro para todas las agrupaciones políticas, así como la posibilidad de organizar la competencia entre listas internas, en una fecha única, con financiamiento estatal y la disponibilidad de espacios de campaña en radio y TV asignados equitativamente entre todos los participantes (tanto entre competidores internos como entre agrupaciones), representa, sino una solución definitiva al problema de la inequidad, al menos sí, una contribución en este sentido.

En definitiva, los cambios en los mecanismos de selección de candidaturas incorporados a la normativa electoral (en la incremental utilización de sus potencialidades), a pesar de ser un aspecto parcial de las complejidades del proceso electoral, han contribuido positivamente a la relegitimación del proceso electoral y, con ello, al fortalecimiento de la democracia.

18. La exigencia del umbral de votos que he denominado “aptitud electoral” genera un estímulo para la conformación de frentes entre formaciones de menor caudal electoral que les permite intentar alcanzar el umbral exigido por la ley.

Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel. (2004). *Los partidos políticos: ¿un mal necesario?* Buenos Aires: Capital Intelectual.

Abal Medina, Juan Manuel y Tullio, Alejandro. (2020). “¿Qué pasó con las PASO? Lecciones de la reforma política de 2009 a casi diez años de su implementación”, Infobae.com, 14/11/2020.

Abal Medina, Juan Manuel y Suárez Cao, Julieta. (2003). “Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo”, *Revista de Ciencias Sociales* (UNQ); 14; 3, 121-150

Alcántara Sáez, Manuel. (2001). “Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina”. *Documentos de Trabajo. Doctorado en Ciencia Política*. México: FLA-CSO.

Cruz, Facundo. (2021a). “De la fragmentación regional desequilibrada al bicoalicionismo. El reordenamiento del sistema partidario argentino después del terremoto”. En Cruz, F. y Pérez Alfaro, G. *Después del terremoto. El sistema político argentino a 20 años de la crisis del 2001*, Buenos Aires: China Editora.

Cruz, Facundo. (2021b). “¿Pero qué PASO? Balance del uso y los efectos de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultaneas y Obligatorias a 10 años de su implementación. En Pérez, A. y Contreras C. *Reformas Electorales y Democracia: hacia la profundización del derecho a elegir y ser elegido*, Buenos Aires: Prometeo.

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

De Luca, Miguel. (2021). “Un repaso sobre las paso reglas electorales, selección de candidaturas y partidos políticos en Argentina” en <https://centrora.economicas.uba.ar/un-repaso-sobre-las-paso-reglas-electorales-seleccion-de-candidaturas-y-partidos-politicos-en-argentina/>

Freidenberg, Flavia. (205). “Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina”, *Polis*, Vol. 1, N° 1, 91-134.

Freidenberg, Flavia. (2019). Voz “Democracia Interna en los partidos políticos”, (Cap. XXV). En Nohlen, D., Zovatto, D. y Valdés, L. (Eds). *Derecho Electoral Latinoamericano: un enfoque comparativo*. México: IIJUNAM, Fondo de Cultura Económica. IDEA Internacional e Instituto Nacional Electoral

Gallo, Adriana. (2011). “Democratización, representación, transparencia y equidad electoral: debate acerca da reforma política en Argentina”, *Administración & ciudadanía: Revista da Escola Galega de Administración Pública*, Vol. 6, N° 2



Gallo, Adriana. (2018). “Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias en Argentina. Resultados electorales y coordinación de actores, e-l@tina”. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 16 N° 63.

Laakso, Markku; Taagepera, Rein. (1979). “‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”, *Comparative Political Studies*, Vol. 12(1), 3-27.

Mair, Peter. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Madrid: Alianza.

Negretto, Gabriel. (2010). “La reforma política en América Latina. Reglas electorales Y distribución de poder entre presidente y congreso”, *Desarrollo Económico*, 50(198), 197-221.

Santoro, Ignacio. (2019). “¿Menos partidos más democracia? Análisis del impacto de la incorporación de las primarias obligatorias en el sistema de partidos en Argentina”, *Elecciones*, enero-diciembre, 19 (20)

Tullio, Alejandro. (2021). “La persistente vigencia de las primarias abiertas simultaneas y obligatorias en Argentina”, *Reformas Políticas en América Latina*, <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/05/Ana%CC%81lisis-Alejandro-Tullio-PASO.pdf>

APORTES PARA UNA TEORÍA POLÍTICA DEL CAMBIO DE UNA MATRIZ INSTITUCIONAL DE GOBERNANZA ELECTORAL MULTINIVEL¹

Aníbal Germán Torres

Universidad Nacional de Rosario – Universidad Nacional de San Martín

E-mail: anibalgtorres@gmail.com

El recuento de los “votos” es la ceremonia final de un largo proceso, en el que el mayor peso corresponde precisamente a quienes dedican al Estado y a la nación sus mejores fuerzas (cuando son tales).

Antonio Gramsci

Introducción

Que la democracia representativa requiere de la participación del pueblo en los comicios para

1. Este trabajo es una versión adaptada del marco teórico de la tesis doctoral del autor: Torres, Aníbal. (2020). “Las reformas de la matriz de gobernanza electoral multinivel en Argentina. Elites partidarias y diseño institucional en el período 1983-2017”, Universidad Nacional de San Martín.



la formación del gobierno es una idea no sólo comúnmente aceptada sino que, más aún, desde larga data es considerada un pilar de tal régimen político. Sin embargo, que los procesos electorales suponen un entramado institucional que debe garantizar que los mismos sean libres y equitativos, y que la evaluación de su desempeño excede al día de la elección, es una cuestión considerada más recientemente, sobre todo a partir del siglo XXI. Así, se ha hecho cada vez más evidente que la gobernanza electoral *importa*,² por lo menos para los académicos. Pero, ¿Importa también para las élites partidarias? Asumir que la respuesta es afirmativa, por un lado, amerita esfuerzos para precisar esa relevancia. Por el otro lado, no quita desconocer que la relación de la política partidaria con las instituciones electorales, es decir, el hecho de que éstas no permanecen totalmente al margen del juego político democrático, no sea algo evidente.

En atención a tal cuestión, este trabajo busca responder a la siguiente pregunta de investigación: *¿Qué factores inciden en el proceso político de modificación de un modelo institucional de gobernanza electoral multinivel?* Es decir, ¿Qué explica el cambio de las instituciones comiciales en una democracia descentralizada? Este interrogante a su vez implica preguntarse sobre qué suponen las reformas de los organismos de gobernanza electoral respecto a modificaciones impulsadas con anterioridad (pues no se puede soslayar la historicidad), dónde se sitúan esos cambios en contextos de democracias federales, y, fundamentalmente, qué actores lideran y conducen esos procesos, cuáles son los objetivos que persiguen y, en relación con éstos, las instituciones que prefieren. A los efectos de poder responder al interrogante señalado, en este trabajo se brindan aportes para una teoría política explicativa del cambio de una matriz institucional comicial en contextos de estabilidad democrática y del sistema federal, considerando un período de tiempo prolongado.

Así, este trabajo propone tales contribuciones en ocho secciones: se hacen precisiones sobre el concepto de gobernanza electoral, luego se presentan los factores de explicación de la reforma de la misma, posteriormente se aborda el cambio y la continuidad en la matriz institucional de gobernanza electoral. A partir de allí, se precisa a qué obedece la apertura del proceso reformista, qué actores lideran el cambio, las preferencias por “estrategias de legitimación”, las reformas *concentradoras* y *desconcentradoras*, culminando la sección con la hipótesis para explicar el cambio en la gobernanza electoral multinivel.

La gobernanza electoral

La noción de gobernanza electoral que se emplea en este trabajo comprende “tanto la producción de las reglas de juego (político democrático) como su aplicación operativa y el arbitraje de las

2. Como se sostiene desde los trabajos fundamentales de Pastor (1999) y Mozaffar y Schedler (2002).



controversias producto del desarrollo del juego” (Escolar, 2010: 55). Se puede señalar, además, que dentro de la gobernanza comicial quedan incluidos distintos aspectos de la política: desde la “estructura electoral” y sus componentes (Cox, 2004: 34),³ pasando por las tareas de administración, certificación, fiscalización y control, hasta una forma particular de concebir el Estado moderno y la democracia, e incluso -en el plano simbólico- la importancia que tienen ciertos rituales (Rosanvallon, 1999).

Las denominadas “políticas públicas electorales” (Escolar, 2010: 75),⁴ medulares para el régimen político y el Estado, abarcan decisiones y plazos críticos y tienen un carácter masivo (Pastor, 1999; Mozaffar y Schedler, 2002), pues hay distintos actores involucrados: los funcionarios públicos, los miembros de los partidos políticos y, por supuesto, millones de ciudadanos. Así, la noción de *gobernanza* alude a complejidad (Acuña y Chudnovsky, 2017),⁵ Algo de todo esto se refleja en la conocida frase de Gramsci citada al inicio del Capítulo.

Como aspecto distintivo, tales *políticas públicas electorales* tienen una “delicadeza institucional extrema” para la democracia representativa (Tullio, 2004: 40) y la “fontanería de la política” permite el funcionamiento de la ingeniería electoral (Escolar, 2008). Esta complementación ha llevado a algunos autores a sostener que la noción de *sistemas electorales* debe ser redefinida. En tal sentido, una nueva comprensión de la misma señala que los sistemas electorales no sólo abarcan las reglas de competencia partidaria sino también las de gobernanza electoral, que en términos generales se enuncian como “las leyes que establecen la estructura, la jurisdicción y el marco operativo de los organismos que organizan las elecciones y resuelven disputas” (Mozaffar y Schedler, 2002: 82; Cfr. Pastor, 1999; López Pintor, 2009; James, 2012).

Teniendo presente esta peculiaridad, un aspecto ciertamente *central* de la gobernanza electoral y que viene a complementar la definición referida al comienzo de este capítulo, es que la gobernanza electoral comprende “organizar la incertidumbre electoral proveyendo certidumbre institucional” (Mozaffar y Schedler, 2002: 11). Así, el área de políticas públicas electorales se encuentra atravesada por dicha paradoja.

3. Es decir, la “estructura de distrito”, “estructura de alianzas”, “estructura de fórmula” y “estructura de voto” (Cox, 2004: 57 y sig.).

4. En este trabajo, se toman como sinónimos de dicha noción los términos “políticas públicas del campo electoral” y “política pública de gobernanza electoral” (que se mencionan en Escolar, 2010) y “política electoral” (como aparece en la legislación nacional de Argentina).

5. “[E]l enfoque basado en la gobernanza () traslada el eje analítico hacia lo posgubernamental y considera que las capacidades que posee el gobierno son necesarias pero no suficientes para conducir a las sociedades actuales, definir sus intereses y satisfacerlos. Según esta perspectiva, los desafíos que presentan las sociedades requieren una capacidad de respuesta mayor y más compleja que aquella que el gobierno por sí solo puede poseer. Por lo tanto, se necesita de la cooperación con actores no políticos (sociales y económicos) y externos al gobierno para poder dar respuestas a los crecientes problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas” (Acuña y Chudnovsky, 2017: 29).



Según ésta, lo que se busca garantizar en el ámbito de la contienda electoral (no saber de antemano quién va a resultar vencedor) se consigue a través del fortalecimiento del plano institucional (garantizar técnicamente la legitimidad democrática), entendiendo a éste como las reglas del juego electoral y las organizaciones que tienen a su cargo implementarlas y resolver las controversias (Escolar, 2010). Por eso, conviene hablar más bien de “un entramado institucional”⁶ (Barrientos del Monte, 2011: 21) o una “matriz” (Boda, 2006: 10).

De esta manera, el fundamento de la gobernanza electoral consiste en la necesidad de *administrar la desconfianza*, rasgo estructural que marca la relación de los actores políticos que participan en el proceso electoral (Escolar, 2010). Así, el propósito institucional de las políticas públicas del campo comicial apunta a garantizar la *incertidumbre* en la contienda política. Se puede advertir -a partir de la paradoja que se mencionó-, que si el conjunto de problemas a mitigar se encuentra en los *márgenes* del análisis de la gobernanza electoral, en el *centro* está el abordaje de los modelos de organismos electorales, vale decir, *el diseño institucional*.

Respecto a lo considerado como *marginal*, es pertinente señalar lo que puede llamarse la tríada de problemas a los que debe hacerse frente con las políticas electorales. Éstas deben estar orientadas de tal forma que pueda *discernirse* entre aquello que no es sesgado (los *errores sistémicos*) de lo que, por responder a un actuar deliberado, sí lo es (la *manipulación política* y el *fraude electoral*) (Escolar, 2010; Cfr. Lehoucq, 2007).

En cuanto a la *centralidad* de la arquitectura institucional, corresponde ahora introducir la cuestión de los factores específicos que explicarían el proceso político de formación y cambio de las instituciones de gobernanza electoral.

Los factores. Hacia una explicación del cambio

A diferencia de la literatura que se ha concentrado en analizar los efectos de los organismos electorales sobre la calidad o integridad de las elecciones (Nohlen, 2015), aquí mayormente se pone atención en la creación y el cambio del entramado institucional de gobernanza electoral, de manera que éste es abordado como producto. En tal sentido, es pertinente tener muy presente que “el carácter institucional endógeno” de la gobernanza electoral, “implica la imposibilidad fáctica de desprender de manera absoluta sus reglas de la competencia política democrática y conforme a ello, de la dinámica del sistema de partidos, de los clivajes que estructuran la sociedad y de la forma de Estado en que se encuentre inserta” (Escolar, 2010: 67). Seguidamente se repara en estos factores de origen y cambio, siguiendo una clasificación que se reconoce como el esfuerzo

6. A los afectos de aprehender esa noción y no ser reiterativos en la escritura, en este trabajo se emplearán como intercambiables las expresiones “diseño institucional de gobernanza electoral”, “matriz institucional de gobernanza electoral”, “arquitectura institucional de gobernanza electoral”, “organismos de gobernanza electoral” e “instituciones de gobernanza electoral”.

más acabado por llegar a identificarlos.

Respecto a los *clivajes sociales*, se sostiene que un cambio del entramado de la gobernanza electoral es probable ante la transformación de las divisiones “que expresan las organizaciones políticas que compiten en el juego político democrático (desde una visión sociológica)” o “el nivel de coordinación de los actores individuales (desde una visión sistémica)”.⁷ En cuanto a la *forma del Estado*, se indica que cabe esperar alteraciones en la gobernanza electoral si la estructura estatal se ve modificada sea por “procesos de descentralización o centralización política y administrativa”, sea por la “activación política de clivajes institucionales (partidos locales o regionales) que aumenten o reduzcan los escenarios de competencia (elecciones locales, regionales, nacionales, etc.) y los jugadores institucionales disponibles (numero de estados, provincias, regiones, municipios, etc.)” (Escolar, 2010: 61).

Respecto al *sistema de partidos*, se señala que ante su fragmentación, por la aparición de nuevos “jugadores” (agrupaciones partidarias), es esperable que estos tiendan a modificar⁸ los acuerdos previamente negociados por el oficialismo y la oposición⁹ sobre “parámetros mutuamente aceptables de gobernanza electoral”¹⁰. Ejemplos de estos son “una representación razonable, procedimientos para que el sesgo en las decisiones administrativas y de gestión pueda ser controlado y verificado y árbitros presumiblemente neutrales para calificar los resultados o resolver controversias” (Escolar, 2010: 60). De manera entonces, que al darse una “alteración en las condiciones de confianza” que sustenta la matriz institucional de la gobernanza electoral en un momento particular, cabe esperar que tal modificación se exprese en intentos de reforma política. Ésta es entendida aquí como “el más endógeno de los procesos políticos” (Escolar, 2010: 61 y 72).¹¹

Presentados los tres factores, resulta pertinente ponerlos en diálogo, en primer lugar, con aportes de la literatura que ha buscado explicar las modificaciones de las instituciones de gobernanza electoral (sea a través del rediseño de los organismos, Eisenstadt, 2004; sea en la adopción de nuevas reglas, James, 2012; Pomares, 2010). Y en segundo lugar, con contribuciones sobre el cambio de las reglas del juego político en general (García Diez, 2006; Benoit, 2007; Shugart,

7. Esa transformación, podría estar caracterizada, por ejemplo, si ocurre un cambio del perfil de un partido, pasando de ser “definido por clivajes no adscriptivos (programáticos, ideológicos, estratificados, etc.)” a definirse por clivajes “adscriptivos (lingüísticos, confesionales, regionales, etc.)” (Escolar, 2010: 61).

8. Eso no implica, que los nuevos jugadores dejen de considerar “el entorno cultural democrático, la pregnancia institucional y el reconocimiento histórico” al “desempeño” (Escolar 2010, 61).

9. Resulta evidente que la oposición podrá asegurar el control de los comicios en todo el país y ser más tenida en cuenta por los árbitros electorales si “forma un frente y se coordina a nivel nacional” (Escolar, 2010: 60).

10. De esta forma, se estarían garantizando aquellas “condiciones en que el juego puede ser jugado con el mínimo riesgo posible de que uno de los jugadores, presumiblemente el oficialismo o un grupo cartelizado, sesgue los resultados del proceso a su favor y así reduzca la incertidumbre democrática acerca de la distribución del poder entre ganadores y perdedores” (Escolar, 2010: 61).

11. Así, el trabajo se aparta de ciertos posicionamientos, sosteniendo que toda reforma electoral es reforma política.



2008; Negretto, 2015). No es forzada la referencia a estos estudios, dado lo ya señalado respecto a asumir una nueva definición de sistema y reforma electoral, de manera que en éstos está incorporada la gobernanza electoral.

Tales trabajos apuntan a dar centralidad en la relación causal del proceso de cambio institucional, a los actores partidarios. Por un lado, se reivindica “la actividad de la elite como una fuerza causal para el cambio” (en lugar de enfatizar, por ejemplo, el rol de la historia, la tecnología, etcétera) (James, 2012: 85 y 204). Por el otro lado, se apunta la relevancia de las negociaciones de las élites partidarias en el proceso de creación de instituciones como los Tribunales de Justicia Electoral, en el contexto de una democratización (Eisenstadt, 1999 y 2004). Por su parte, se refiere el carácter eminentemente elitista de las reformas electorales (García Diez, 2006), y que las elites tienen en cuenta las “contingencias de resultado” y “de acto” al impulsar los cambios (Shugart, 2008).

A partir de estos aportes, y al considerar un escenario donde tanto las características sociológicas de fondo¹² como la forma del Estado¹³ se mantienen prácticamente inalterables en el tiempo, se profundiza en la explicación del proceso político de cambio institucional liderado por las élites partidarias, proponiendo un modelo analítico que recupera e integra diferentes señalamientos. Así, la teoría política de la modificación de una matriz institucional de gobernanza electoral multinivel en un contexto de estabilidad democrática, a la que se busca contribuir en este trabajo, reconoce en especial los aportes de Eisenstadt (2004), Escolar (2010), James (2012 y 2014) y Negretto (2015). En este sentido, a los efectos de avanzar en precisión respecto del enfoque, se abordarán seguidamente cuestiones como la reforma de las instituciones de gobernanza electoral a partir de la interacción estructura-agencia, la apertura del proceso de reforma de las mismas, los elites involucradas y sus preferencias, la hipótesis que responde a la pregunta de investigación y las contribuciones del marco analítico desarrollado.

La matriz institucional de gobernanza electoral

Puesto que en la definición de gobernanza electoral que se mencionó al comienzo quedan incorporados los procesos de reforma política, eso apunta a evidenciar, como principio y fundamento de la teoría que se propone, que modificar las reglas y los árbitros de gobernanza electoral es una de las posibilidades con que cuentan las élites políticas. En este sentido, si es generalmente aceptado que el diseño institucional de los poderes del Estado está atravesado por las negociaciones partidarias, no hay por qué suponer que el entramado institucional de gobernanza electoral

12. Como por ejemplo, los rasgos étnicos, lingüísticos y religiosos de la población.

13. Es decir, su carácter federal o unitario.



está por fuera de tal dinámica, máxime cuando es a través del mismo que se canaliza la elección de los representantes a través del sufragio popular.

De esta manera, si la reforma de la matriz comicial está en el horizonte de las elites, es porque éstas perciben que el diseño institucional no es anodino, pues no resulta ajeno a las posibilidades de manipulación en la competencia partidaria (Cfr. Donno and Roussias, 2006). Así como se reconoce que “el Estado no es un ámbito neutral” (James, 2012), se advierte que las instituciones electorales quedan alcanzadas por la lucha política, de ahí el interés en su diseño, según la percepción de los actores en cuanto a los efectos de las mismas sobre los procesos comiciales (Eisenstadt, 1999 y 2004).

Algo similar es advertido por estudios sobre las instituciones judiciales contemporáneas, particularmente por la corriente que repara en el fenómeno de la “judicialización de la política”, forma predominante que asume el activismo desde la Judicatura. Este proceso, junto con la “politización de la justicia”, pudo ser vinculado con elaboraciones teóricas del período de entreguerras en el siglo XX, de manera que se ha renovado el interés por la “reflexión sistemática” iniciada como *Juridifizierung der Politik* (frente a *Politisierung der Justiz*) en el célebre debate entre Carl Schmitt y Hans Kelsen en 1931 sobre qué actor del sistema político debía ser el *guardián de la Constitución* (Fix-Zamudio, 2001: 17; Cfr. Schmitt 1985).

Que pueda hablarse de aquel fenómeno en relación con la gobernanza electoral (Castillo Vaquera, 2012), obedece a la tendencia internacional según la cual paulatinamente “se judicializaron varias instituciones antes consideradas estrictamente políticas” (Fix-Zamudio, 2001: 17-19, 22 y 34; Cfr. Dorf and Issacharoff, 2001). Esto guarda conexión con aspectos teóricos y empíricos¹⁴, contribuyendo además a visualizar la interacción (y tensión) entre los Poderes del Estado (Boscán Carrasquero, 2010).

Tales señalamientos están en relación con los postulados del institucionalismo histórico, desde donde (junto a otros enfoques) “comenzó un rescate de las instituciones destacando que importan (), porque hacen a las capacidades de los gobiernos “ Así, se puso énfasis en la complejidad -al menos a nivel teórico- en la que se inscriben las instituciones, poniéndolas en relación “con el contexto, con la racionalidad de los individuos, con la cultura y con la historia” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 22).

Un aporte característico de este enfoque ha sido el énfasis en la historicidad. De manera que “[l]os institucionalistas históricos analizan las configuraciones organizacionales mientras otros

14. Para el caso argentino, a partir de la reforma saenzpeñista de 1911-1912, el Poder Judicial tempranamente ha ido adquiriendo un rol destacado en materia electoral, a través de la delegación realizada por las elites políticas. En el análisis de James (2012) los organismos electorales reciben un abordaje marginal (incluso el autor remarca que las comisiones electorales son recientes en los países que él analiza) y Eisenstadt (2004) toma instituciones que se crearon en el período que él estudia para México. A diferencia de ambos, en la presente investigación a mayoría de las instituciones consideradas son preexistentes al período.



observan escenarios particulares aislados; ponen atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, mientras que otros solamente consideran porciones de tiempo o maniobras de corto plazo” (Pierson y Skocpol, 2008: 7). Esto permitió asumir que los procesos políticos “no suceden en un ‘estado de naturaleza’ institucional”, considerando a las instituciones como afectadas a su vez por otras ya existentes, según las inercias o dependencias de la trayectoria (*path dependence*) (Acuña y Chudnovsky, 2013: 66).

En efecto, esta perspectiva teórica permite explicar la existencia de continuidades en el diseño institucional, lo que en sí mismo es relevante, pues arroja luz sobre aquellos rasgos que sobreviven a los cambios. De manera que se configuran patrones de estabilidad institucional. Sin embargo, existe un conjunto de puntos débiles del institucionalismo histórico: “las instituciones lo explican prácticamente todo (lo cual no deja de ser un ‘institucionalismo’)” y tal preeminencia “opaca el papel explicativo de los *actores* (cuyo accionar se presenta como consecuencia de la internalización de las reglas)”. Además, “se torna muy difícil explicar el cambio debido al énfasis sobre el supuesto de las trayectorias dependientes en el análisis” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 67).

De manera entonces que se presenta el desafío de construir una teoría explicativa que tome aspectos positivos del institucionalismo histórico (como su acento en la historicidad) pero que también -en vistas a dar cuenta de aquello que provoca el cambio en la matriz de gobernanza electoral- supere sus debilidades. Es decir, se requiere un enfoque que tome en cuenta tanto el nivel estructural como el individualismo metodológico. Si bien éste es sostenido por la teoría neoclásica, a partir de un estudio crítico de la misma, no obstante se reconoce que

el riesgo al abandonar el individualismo maximizador como único parámetro de racionalidad es obturar el reconocimiento de su peso sobre los procesos socio-políticos, recayendo en reduccionismos estructuralistas o sistémicos para los que los individuos no llegan a construirse como actores, resultando considerados meros agentes o correas de transmisión de una lógica socio-política que se despliega a sus espaldas. El riesgo es recaer en una historia sin sujetos (Acuña, 1997: 52).

Estos señalamientos guardan relación con el énfasis en que las instituciones de gobernanza electoral tienen un carácter “intrínsecamente endógeno” al proceso comicial. Con lo cual, por un lado, tanto el marco regulatorio como las autoridades en él involucradas, son un producto histórico de los actores políticos electos por su intermedio (en los casos de estabilidad democrática) o que inicialmente les dieron origen (en contextos democratizadores) (Escolar, 2010: 55; Cfr. Escolar y Calvo, 2015: 14-15). Así, la propia *historia de la gobernanza electoral* habla de la especial



pertinencia de sus actores y reglas al desarrollo del *proceso político democrático*. Por el otro lado, y a diferencia de lo sostenido por posturas normativas, el origen de la gobernanza electoral no aparece entonces vinculado a la búsqueda de un actor imparcial y por fuera de la política partidaria (Escolar, 2010).

La condensación *en diferentes escenarios* de las reglas que gobiernan la competencia y el acceso al poder, ocurre endógenamente al accionar de las instituciones previas (García Diez, 2006) y de los actores. Ciertamente que, a primera vista, ambos son necesarios y ninguno de los dos son suficientes “para explicar la causalidad de un proceso político” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 34-36; Cfr. Benoit, 2007). Por su parte, respecto al diseño institucional en general, se afirma que “[l]a endogeneidad no puede significar que, una vez instaladas, las instituciones invariablemente persistan. A lo sumo se puede decir que las instituciones son un resultado contingente de conflictos que se producen en condiciones históricas dadas y tienen más o menos probabilidad de persistir en estas condiciones” (Przeworski, 2004: 19-20). Estos aspectos conciernen específicamente a las instituciones de gobernanza electoral, permitiendo comprender la interacción entre los actores y la estructura:

Como ocurre con todas las instituciones democráticas, las de gobernanza electoral no surgen del vacío ni operan en él. La historia y el contexto determinan su elección y sus consecuencias, ni inexorable ni uniformemente, sino definiendo la estructura en la que actores dotados de recursos desiguales toman decisiones estratégicas. Analíticamente, entonces, las instituciones de gobernanza electoral se entienden mejor como “instituciones inmersas” (...). Sus orígenes y trayectorias son producto de luchas de poder y decisiones normativas que son moldeadas por su contexto histórico, por las configuraciones existentes de factores institucionales, culturales y socioeconómicos (Mozaffar y Schedler, 2002: 89).

Asimismo, sin desconocer la cuestión de la endogeneidad, es posible despejar analíticamente el momento de creación o reforma de las instituciones electorales (vistas como variable dependiente) y el momento de la evolución de las mismas (tomadas como variable independiente): “La clave para distinguir entre estas fases () es la observación en un período suficientemente largo”. Esto permite “discernir cambios más sutiles en el desarrollo de una institución” (Eisenstadt, 2004: 23).

Así, las reformas de las instituciones de gobernanza electoral se pueden abordar con herramientas del “análisis histórico” (Acuña, 1995: 26), incluso intentando “rastrear un proceso evolutivo () de un producto histórico”. Puesto que se considera a tales modificaciones inscriptas a



su vez en “el carácter contradictorio, no lineal, del proceso de formación del Estado”, se pueden “detectar fases y ciclos en el proceso”, advirtiendo -en relación a la problematización de “diferentes cuestiones”- la existencia de “‘ciclos de atención’ generalmente asociados con la significación y vigencia de cada cuestión en la coyuntura histórica considerada” (Oszlak, 2007: 116 y 126).

Una perspectiva similar a la referida anteriormente es adoptada por una variante del institucionalismo histórico, como es el llamado *neo-statecraft approach*, definido como “una perspectiva realista crítica” (James, 2012: 76). Este marco analítico, si bien mantiene interés en los patrones de continuidad institucional, de manera que acompaña la reacción de dicho institucionalismo contra el énfasis del “presente” en estudios politológicos (James, 2014), además busca explicar el “cambio de las reglas de juego”, el cual ocurre a partir del accionar de los actores.

Así, la reforma de los organismos electorales, en sí mismo constituye uno de los “mecanismos de apoyo” con que cuentan las élites para ganar elecciones y mantenerse en el poder. Si bien, este enfoque no avanzó una explicación específica sobre la forma en que pueden cambiar las instituciones de gobernanza electoral, sí dejó planteado a nivel teórico que tal modificación constituye una de las herramientas de las élites, según demanda el denominado “arte de gobernar”¹⁵ (James, 2012: 76).

Esta variante de institucionalismo histórico sostiene que no es pertinente dejar al contexto sin actores (por ejemplo, negando a las élites partidarias su rol causal), ni concebir que ellos se desempeñen en el vacío, pues el medio es “cambiante”, lo cual “podría involucrar un cocktail de constreñimientos políticos, económicos, ideológicos y tecnológicos”. De manera que los líderes están “constreñidos por el contexto estructural que los circunda” pero disfrutan de “relativa autonomía”. Así, “agentes y estructura estarán mutuamente implicados en una relación dialéctica que se despliega a través del tiempo y del espacio” (James, 2012: 17 y 70). A partir de este señalamiento, seguidamente se busca especificar el “factor detonante” del cambio llevado adelante por las élites (Negretto, 2015).

La apertura del proceso de reforma

Existe afinidad entre advertir el origen de las reformas de gobernanza electoral, motivadas en alteraciones en el sistema de partidos y lo que la llamada “teoría del cambio constitucional” denomina con expresiones como “alteraciones” o “cambio en la distribución de poder entre actores partidarios”, “cambio en el equilibrio de poderes entre los actores partidarios”. Esto implica “reformas que simplemente buscan adaptar la Constitución a cambios precedentes en el equilibrio

15. Se trata de un enfoque que entronca con los llamados autores “elitistas” (Mosca, Pareto y Michels) y con la tradición maquiaveliana.



de poder entre los actores políticos”, siendo modificaciones institucionales “que persiguen ante todo objetivos distributivos” (Negretto, 2015: 71, 81, 90 y 102). Expresado en forma más específica, se ha advertido que el cambio institucional puede tener lugar

cuando las instituciones existentes dejan de servir a los intereses de quienes tienen el poder para cambiarlas, o bien cuando aquellos que resultaban perjudicados por las reglas constitucionales vigentes logran organizar una coalición de reforma exitosa. Esta modalidad de cambio constitucional suele derivarse de alteraciones importantes de la competencia entre partidos, por ejemplo cuando colapsan o declinan los partidos establecidos, o cuando surgen nuevos partidos y líderes políticos. Las transformaciones en el contexto partidario también pueden ir de la mano con cambios en el contenido programático o ideológico de las políticas públicas. Estos factores son incentivos importantes para el cambio constitucional en regímenes democráticos con patrones inestables de competencia política. En este contexto, los presidentes y los partidos a menudo se ven tentados a iniciar revisiones constitucionales para obtener o consolidar ventajas electorales, impedir una derrota electoral o incrementar su influencia en la formulación de políticas legislativas (Negretto, 2015: 70).

Esto refiere entonces a reformas proactivas, diferentes a las consideradas reactivas, que responden a una crisis (Negretto, 2015), que en términos de gobernanza electoral puede ser cuando, por ejemplo, los procesos electorales muestran “inconsistencias contaminantes”, en alusión a las serias falencias administrativas y jurídicas (Schedler, 2009) o cuando las fallas técnicas son leídas políticamente (Pastor, 1999). A su vez, se encuentra relación entre lo referido sobre el cambio del balance de poder entre las agrupaciones partidarias y el inicio de una reforma cuando ocurren “contingencias de resultado” (Shugart, 2008; Cfr. James, 2012).

La presencia de éstas supone que las elites se disponen a hacer modificaciones a partir de la percepción de que se beneficiarán con los *resultados* de las nuevas instituciones (Shugart, 2008: 15). La otra posibilidad, es que la decisión de reformar esté sustentada en que las elites perciban que se favorecen del *acto* mismo de reformar, por lo que son indicadas también las “contingencias de acto”. Ciertamente que para que las reformas se basen en alguna de esas dos motivaciones, las elites deben tener ante sí la presencia de “condiciones inherentes”, donde aparecen considerados como “fallos sistémicos” los problemas de eficacia de las instituciones vigentes hasta antes de las modificaciones (Shugart, 2008: 13, 15-16).

Estas nociones han sido aplicadas a los cambios en la administración electoral (James, 2012).



Si desde una perspectiva se pone a las crisis de eficiencia como un factor disparador de reformas, *aparte* de aquellas que se inician con un cambio en el balance de poder -si bien se aclara que a veces se presentan ambos factores juntos (Negretto, 2015:72)-, en otro enfoque están de alguna manera integradas, de acuerdo al énfasis en dar la prioridad causal a las elites políticas en la explicación del cambio (James, 2012).

Este ahínco, que aquí se recupera para el modelo de reforma de la arquitectura de gobernanza electoral multinivel, indica entonces una preeminencia del accionar de las elites sobre las crisis provocadas por “fallos de administración”. También, una primacía por sobre los cambios que se puedan impulsar desde los organismos electorales, como ya fuera insinuado para la administración electoral (James, 2012), para la incorporación de la tecnología comicial (Escolar, 2004) y en relación con la gobernanza electoral (Mozaffar y Schedler, 2002; Escolar, 2010).¹⁶

De todas maneras, es importante señalar que la existencia del activismo de los organismos electorales, así como la presencia de los “fallos de administración” y también la posibilidad de que se presenten influencias externas, revisten el carácter de “cuestiones disparadoras”. Éstas pueden poner el tema de la reforma de la gobernanza electoral en lo que se denomina la “agenda de la élite”, la cual presenta particularidades, como ser generalmente opaca para la opinión pública. Tales cuestiones, junto a las características institucionales del sistema político y los procesos de reforma que se estén produciendo en otras reglas electorales, influirán en la “estrategia” que seguirán los reformadores para avanzar con un cambio en la administración electoral (James, 2012: 209-211).

Así, la teoría a la cual se quiere aportar en este trabajo enfatiza el cambio en el equilibrio de poder de los partidos como factor que da lugar al accionar de las elites partidarias, que son las agentes de la modificación de las instituciones de gobernanza electoral en el Estado multinivel. Es decir, que más allá de las influencias que reciben los actores a través de las “cuestiones disparadoras” que ingresan a su agenda, los condicionamientos e incentivos que brindan las características del sistema político (a partir, por ejemplo, del sistema federal) y las reformas de otras instituciones que se estén proponiendo en simultáneo (James, 2012), aquí se sostiene que es el cambio en el balance de poder lo que permite poner *en movimiento* las *percepciones* “de acto” o “de resultado” que tengan las elites, dando inicio al proceso de reforma que ellas lideran y conducen.

Una vez despejado entonces cuál es el “factor detonante” para propiciar la alteración del diseño institucional, es pertinente hacer un señalamiento en cuanto a sus implicancias. En tal sentido,

16. Tal posibilidad aparece en cierta forma esbozada al señalarse: “Con el paso del tiempo y de mantenerse [los acuerdos] entre los actores del juego político democrático, es probable que las instituciones de gobernanza electoral se externalicen y terminen pareciendo independientes en sus orígenes y autónomas en su funcionamiento a la dinámica del sistema político cuya distribución de poder gestionan y administran” (Escolar, 2010: 61).



según sea el factor que abre el proceso de reforma, allí quedan trazados los lineamientos generales de los cambios institucionales. Esto incide tanto sobre los objetivos de los actores en cuanto a los resultados buscados, como así también sobre las instituciones para llevarlos adelante (Negretto, 2015: 72). En tal sentido, una teoría política del cambio en la matriz de gobernanza electoral que postula que el proceso de reforma se inicia por alteraciones en el balance de poder entre los partidos, supone asumir que en los actores predominan los objetivos distributivos. Aquí el auto-interés de los diseñadores les lleva a proponer cambios que tiendan a asegurarles la permanencia en el poder (en el caso de que prefieran reformar antes de mantener el *statu quo*). Este primer acercamiento a los actores se profundiza en el apartado siguiente, precisando quiénes son los reformadores.

Las élites partidarias nacionales y provinciales (variable independiente)

El enfoque analítico propuesto no desconoce la arena parlamentaria pero, junto con ésta, considera el accionar unilateral de miembros del Ejecutivo, como los integrantes del Gabinete, los asesores y, desde luego, el Presidente o Primer Ministro (Cfr. James, 2012). Este punto no es menor, pues al tomar distancia de los enfoques que abordan solamente los cambios que se producen a instancias de las Legislaturas, se hace posible visualizar también aquellas reformas que se realizan desde el Gobierno sin la necesidad de pasar por el ámbito parlamentario. La importancia de esto radica en que permite aprehender aquellas modificaciones que se realizan, por ejemplo, por decreto o resoluciones ministeriales.

Así entonces, en este trabajo se asume que los principales actores del cambio son las elites conformadas por Presidentes, Gobernadores, Interventores federales, Ministros y altos funcionarios de áreas relevantes para la gobernanza electoral (como la carteras de Interior o de Gobierno, según si se trata del ámbito nacional o provincial, respectivamente). Junto con éstos, se toman en cuenta a aquellos líderes políticos con posibilidades de llegar a la Presidencia y la Gobernación, a los legisladores y (en casos de reformas constitucionales) a los delegados a Asambleas Constituyentes.

En términos más generales, la teoría propuesta integra los desarrollos que asumen la existencia de “élites rivales” (James, 2012, 82 y 221) con aquellos que consideran a la élite del partido en el Gobierno y a las élites de los partidos de oposición (Negretto, 2015), de manera que se da una ampliación de los actores que pueden liderar y conducir el cambio institucional. La referencia a las *elites partidarias* enfatiza no sólo el carácter ciertamente reducido de los reformadores (James, 2012), sino también su enmarque en un partido político (Negretto, 2015). Por esto mismo, es relevante tener en cuenta también a los apoderados partidarios, quienes en general son los que



interactúan desde las agrupaciones políticas con los funcionarios de los organismos electorales y llevan al plano jurídico las estrategias de los candidatos y autoridades partidarias.

Debe tenerse presente que, en consonancia con una teoría que busca explicar el cambio en la gobernanza electoral de un Estado multinivel, los actores mencionados se toman en cuenta tanto para el ámbito nacional como para el subnacional. Así, el énfasis se pone en las elites partidarias nacionales y provinciales, previendo además la posibilidad de negociaciones o relaciones entre los actores de las diferentes arenas (Eisenstadt, 1999 y 2004), más allá de las mantenidas en los ámbitos colegiados, muchas veces sujetas a condiciones de mayoría y minoría.

El conjunto de “agentes del cambio” (Benoit, 2007, 371) considerados hasta aquí vuelve pertinentes dos señalamientos: por un lado, si bien es importante tener presente las iniciativas que puedan impulsar los funcionarios de los organismos electorales (particularmente los actores miembros de la elite judicial,¹⁷ compuesta de Jueces y Secretarios de las diferentes instancias, sea en el nivel federal o en el nivel provincial), la teoría enfatiza que son las élites partidarias antes que las élites de las instituciones electorales las que provocan y lideran las reformas. Por otro lado, tal como ocurre respecto a la administración electoral, con un prácticamente nulo conocimiento e involucro de los ciudadanos en esas cuestiones (James, 2012), se asume el carácter eminentemente elitista del cambio de las instituciones de gobernanza electoral.

Los actores se caracterizan por su racionalidad limitada y la búsqueda del propio interés. Respecto a lo primero, la teoría considera que aquellos toman decisiones racionales pero con información incompleta (James, 2012),¹⁸ en contextos de mayor o menor incertidumbre, según si la celebración de las próximas elecciones será al poco tiempo o no de realizada la reforma (Cfr. Negretto, 2015). En cuanto a lo segundo, se considera que las elites partidarias persiguen en la medida que pueden su auto-interés, pero no excluyen las consideraciones a los valores e incluso la ideología (García Diez, 2006).

Los actores no ignoran que, así como cuando se inclina el fiel de la balanza hacia un lado, los organismos comiciales distribuyen poder político certificando ganadores y perdedores. No obstante, también deben garantizar la legitimidad democrática a partir de comicios libres y equitativos, dentro de “parámetros mutuamente aceptables de gobernanza electoral” (Escolar 2010, 61). Este es un aspecto al que no se le ha prestado atención (James, 2012)¹⁹ y que constituye una contribución importante del análisis del cambio institucional (Negretto, 2015). De manera que,

17. Presente en organizaciones como la Cámara Nacional Electoral y los Tribunales Electorales Provinciales, en el caso argentino.

18. Desde la perspectiva teórica propuesta se asume que los actores tienen una racionalidad estratégica “históricamente situada” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 46).

19. No obstante, el auto-interés no viene del *rational choice* sino de las características históricas del país (James, 2012: 227).



aun en reformas que, por la alteración del balance de poder interpartidario, llevan una impronta distributiva, en los actores queda siempre un lugar para las consideraciones de tipo cooperativo. Esto, en la teoría política del cambio institucional de la gobernanza electoral, es asumido desde la necesidad de garantizar la “certidumbre institucional” (Mozaffar y Schedler, 2002), en tanto expresión de la “integridad electoral” (Nohlen, 2015). Este carácter dual en los objetivos de los reformadores, se plasma en ciertas preferencias por diseños institucionales. A estos aspectos se dedican los dos siguientes apartados.

Las preferencias por “estrategias de legitimación”

Si bien en los actores existen algunas consideraciones respecto a los resultados de eficiencia en las reformas, en general suelen discrepar (desde sus intereses partidarios) sobre qué instituciones satisfacen mejor dichos fines. De ahí que los resultados de las modificaciones lleguen a manifestarse, producto de las negociaciones, en diseños institucionales “híbridos” (Negretto, 2015: 98-99). En el caso de reformas que avancen por la vía parlamentaria, se abre la posibilidad de disputas entre las elites partidarias rivales, lo que es más bien difícil que suceda en los cambios que se hacen desde el ámbito del Ejecutivo.

Pero más allá de las canales institucionales a través de los cuales se hagan las modificaciones, cabe observar que tal señalamiento es convergente con las diferencias que existen en la literatura de gobernanza electoral que analiza las instituciones electorales como variable independiente, evaluando sus impactos sobre la calidad de los procesos electorales. En tal sentido, es pertinente referir que no está saldado el debate sobre el resultado que produce cada configuración institucional, particularmente si los diseños organizacionales donde los Ejecutivos y/o los Parlamentos tienen atribuciones en los procesos y procedimientos electorales, afectan o no la integridad de los comicios.

En general, mientras hay estudios que expresan una mirada normativa que resulta refractaria a los organismos partidizados, particularmente a partir de las experiencias de las democracias recientes (por ejemplo Wall *et al.*, 2006; Hartlyn, Mc Coy y Mustillo, 2009; López Pintor, 2009), otros autores son más prudentes al respecto, sobre todo al reparar en las diferencias existentes entre los tipos de regímenes democráticos y los dispares desempeños de las burocracias, en definitiva, dando así mayor importancia al contexto en el cual se insertan las instituciones (Pastor, 1999; Boda, 2006; da Silva Torouco, 2014; Van Ham and Lindberg, 2015). Así como es importante tener presente estos señalamientos de la literatura, más aún es pertinente no perder de vista el carácter estructuralmente endógeno de la gobernanza electoral respecto a las elites partidarias.

En la búsqueda de “administrar la desconfianza”, brindando garantías para la competencia en-



tre el oficialismo y la oposición (Escolar, 2010: 59), contribuyendo así a la “certeza institucional”, la teoría propuesta asume que los actores se inclinarán por elegir entre diferentes “estructuras” de gobernanza electoral (Mozaffar y Schedler, 2002). Éstas, en una denominación que reivindica el vínculo (si bien diferencial) con la política²⁰, constituyen “estrategias de legitimación” o “modelos teóricos de legitimación”, a partir de los cuales las elites buscan “reducir el espacio de la discrecionalidad política en el proceso de distribuir legítimamente el poder político democrático” (Escolar, 2010: 68 y 75). De manera que, así como queda un espacio para el logro de fines de eficiencia (objetivos *cooperativos*), el carácter político del proceso iniciado con una alteración del equilibrio de poder interpartidario deja lugar a que el diseño institucional tenga la impronta de los intereses partidarios (objetivos *distributivos*). A continuación, se presentan entonces las estrategias de legitimación entre las cuales pueden optar las élites que impulsen y lideren las reformas.

Uno de esos modelos es la denominada “delegación técnica”. Se basa en un “ideal extremo de la relación entre principal (decisor político) y agente (burócrata)”. En tal vínculo, puesto que los políticos no están técnicamente especializados, su “capacidad decisoria” es trasladada “a un cuerpo o agente burocrático especializado que protocolizará los procedimientos a fin de reducir, por medio de la rutinización de las funciones administrativas y gerenciales, la discrecionalidad política del primero”. La dificultad que tiene esta estrategia radica en que cabe esperar que los intereses de las elites políticas se filtren de alguna forma en los administradores o limiten el accionar de estos (Escolar, 2010: 69).

Otro modelo es la “delegación judicial”, que se plantea como un vínculo principal-agente entre los políticos y los jueces (Przeworski, 2007). Aquí, a diferencia de la estrategia anterior, ocurre que “la administración de los procedimientos de gobernanza electoral” queda bajo el primado de “la certificación de los procesos en el ámbito institucional de un Poder del Estado (Poder Judicial) de origen en general extra electoral” (Escolar, 2010: 69). Se señalan dos cuestiones que pueden devenir en problemáticas en esta estrategia. Por un lado, que las funciones propias de gobernanza electoral queden “en el mejor de los casos subordinadas al cumplimiento del ‘debido proceso legal’ y en el peor y más común de los casos, subsumidas en él”. Por otro lado, es que “sobre las autoridades judiciales a cargo de la gobernanza electoral, pesan todas las dudas existentes sobre la totalidad de la judicatura, acerca de su real independencia política *vis a vis* la presencia de procesos de nominación y remoción con efectiva participación de los mismos actores políticos electos a través del sistema” (Escolar, 2010: 70, cursiva en el original).

Un tercer modelo es el denominado “contrapesos políticos”. Aquí, ocurre que no se intenta

20. De manera más acentuada que otras tipologías (Cfr. Barrientos del Monte, 2010; Hartlyn, Mc Coy y Mustillo, 2009; Wall *et al.*, 2006).



la “externalización” (como en los modelos anteriores) sino “la internalización plena de la gobernanza electoral en el proceso político democrático”. Esto se manifiesta en que las élites políticas nominan “sus agentes en los organismos de gobernanza electoral”. Esta estrategia puede llevar a graves dificultades en la “administración y gestión” que supone la gobernanza electoral, debido “a la multiplicación de los tomadores de decisiones y agentes involucrados, en vista del debilitamiento de los mecanismos mayoritarios y en el extremo, de la balcanización partidaria o el empaquetamiento generalizado en toda su estructura orgánica” (Escolar, 2010, 70).

Corresponde señalar también que las tres estrategias aparecieron en “la historia de la gobernanza electoral” (Escolar, 2010: 57-58) con posterioridad a la “teoría clásica” de la misma (Lehoucq, 2003: 132 y 147; Lehoucq, 2007: 5). Ésta alude al involucro de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la administración y calificación o certificación de las elecciones. En los sistemas políticos donde arraigó esta doctrina constitucional de los siglos XVIII y XIX, los Poderes Ejecutivo y Legislativo tenían atribuidas las funciones de administración y calificación de las elecciones, respectivamente. Allí regía el criterio de que las élites políticas que controlaban ambos Poderes eran diferentes entre sí, por lo cual se podían controlar mutuamente. No obstante, con el surgimiento paulatino de los partidos políticos, se abrió paso a las situaciones de presidencialismos con gobierno unificado. Como dicha teoría también tuvo su anclaje en el nivel subnacional de algunos países, allí se dieron situaciones de estrecha relación entre los gobernadores y las respectivas Legislaturas estatales o provinciales (Lehoucq, 2003; Cfr. Lehoucq, 2007).

Los modelos institucionales indicados varían en dejar o no en manos de las élites políticas atribuciones en materia de gobernanza electoral. Si en la estrategia *contrapesos políticos* el involucro de los intereses partidarios es expreso, no parece ser así en los otros dos modelos. Ahora bien, si las élites optan por la *delegación técnica* o la *delegación judicial*, ¿No queda algún espacio formal o informal por el cual pueda tener incidencia el auto-interés de las élites? Es decir, ¿En qué sentido incluso tales configuraciones institucionales pueden responder a intereses partidarios?

Para atender estas cuestiones, la propuesta de una teoría política del cambio de la matriz de gobernanza electoral toma en cuenta la problematización respecto a la autonomía política de los funcionarios en la trascendente misión de ser garantes “de la confianza electoral y de la incertidumbre en la competencia política democrática por parte de las elites [partidarias] y la ciudadanía” (Escolar, 2010: 71; Cfr. Leiras, Tuñón y Giraudy, 2015). Esto obedece a que la “neutralidad política” es uno de los “imperativos contradictorios” que, junto a la “eficiencia administrativa” y la “rendición de cuentas”, deben ser atendidos y armonizados por las políticas de gobernanza electoral (Mozaffar y Schedler, 2002: 82). En línea con la relevancia de esta cuestión, se tiene que “las instituciones no caminan por sí solas, sino que la credibilidad personal todavía constituye (sobre



todo en algunos contextos) una fuente vital de confianza institucional “ (Schedler, 2009: 56).

Cabe destacar, entonces, que se distinguen dos tipos de *autonomía política*. Por un lado, la denominada “autonomía profesional”. Ésta hace alusión más bien a la trayectoria personal de las autoridades electorales, refiriendo si éstas son independientes en sus carreras profesionales de los actores estatales y sociopolíticos que intervinieron “en su proceso de selección y designación”. A diferencia de la literatura que no profundiza en mayores implicancias de la delegación, se sostiene que tal tipo de autonomía se asienta sobre un supuesto según el cual “la falta de dependencia personal es un buen indicador de mayores grados de libertad respecto a las eventuales presiones políticas del medio, pero en ningún caso se afirma que los responsables designados puedan ser totalmente ajenos a la dinámica del sistema político” (Escolar, 2010: 71).

Por otro lado, se menciona la “autonomía partidaria”. Aquí el hincapié ya no está puesto en el recorrido profesional de las autoridades que se desempeñan al frente de los organismos electorales, sino que se pone atención “en el grado de participación directa” de los actores estatales y sociopolíticos en el proceso de nominación de aquellos funcionarios. De esta manera, se apunta a aprehender en qué medida los funcionarios electorales son agentes directos “del sistema de partidos y del poder político” (Escolar, 2010: 71).

De lo dicho hasta aquí, con respecto a las preferencias de los actores, se puede entonces señalar, por un lado, que la teoría asume que en las reformas iniciadas a partir de un cambio en el balance de poder, y por tanto, movidas con fines distributivos, queda aún un espacio para satisfacer fines cooperativos, de eficiencia colectiva (Cfr. Negretto, 2015). Por el otro lado, el enfoque propuesto sostiene que la cuestión de la autonomía política de los árbitros electorales posibilita visualizar el rol de las élites partidarias aun en diseños del tipo “delegación técnica” y “delegación judicial” (Cfr. Escolar, 2010).

Así, con ambos señalamientos se toma distancia de los enfoques normativistas que asociarían rápidamente, de un lado, los dos tipos de delegación con la eficiencia, a raíz de una supuesta nula injerencia partidaria en la gobernanza electoral, y del otro lado, al diseño de “contrapesos políticos” (heredero del “modelo clásico”) con una escasa contribución a los fines cooperativos, por la internalización de la política partidaria.

En este trabajo se toma distancia de lecturas que no tienen presente que la dependencia de los poderes políticos, no necesariamente quiere decir parcialidad en la toma de decisiones (Barrientos del Monte, 2010), máxime si hay “interdependencia” y controles cruzados entre los actores (Boda, 2006). Es relevante entonces avanzar hacia una caracterización de las reformas institucionales, según los objetivos de las élites partidarias.

Reformas concentradoras y desconcentradoras (variable dependiente)

En vez de asociar la eficiencia con los modelos de “delegación judicial” y “delegación técnica”, aquí se la asocia con aquellas reformas que promuevan la *desconcentración* de atribuciones (Mozaffar y Schedler, 2002; Boda, 2006). De manera que, si a partir de la “teoría de la elección pública”, las preferencias por objetivos/resultados es la que rige las preferencias por instituciones (Negretto, 2015: 87), de acuerdo con lo que se ha señalado, un enfoque analítico que postula la apertura del proceso de reforma a través de un cambio en el equilibrio de poder interpartidario, asume que la elite que impulsa la modificación de la gobernanza electoral, podrá querer hacer valer sus intereses partidarios aun optando por la delegación técnica o la delegación judicial.

Dicho de otra forma, hay diferentes alternativas de diseño institucional a través de las cuales las élites políticas podrán reservarse algún tipo de injerencia sobre los procesos electorales, concentrando atribuciones; que el modelo sea el judicial o el de delegación técnica no logra dejar fuera de éstos a los intereses partidarios. Así, no se puede hacer una asociación lineal que indique, por ejemplo, “los partidos en el gobierno prefieren el modelo clásico o de contrapesos y los partidos de la oposición prefieren la delegación técnica o la delegación judicial”.

Se asume que, más allá de las negociaciones entre los actores, los intereses partidarios en las instituciones de gobernanza se concretarán en reformas *concentradoras*. A través de éstas, la élite que lidera el cambio tomará para sí atribuciones comiciales, por ejemplo las que pertenecen a otras agencias del mismo nivel del Estado.²¹ Esta forma de visualizar los objetivos distributivos expresa una solución posible ante la dificultad que se presenta para asociar los modelos institucionales con los resultados buscados por los actores, según las divisiones en la literatura que ya se refirieron. Así entonces, de acuerdo a la propuesta analítica aquí presentada, se pueden apprehender situaciones como, por ejemplo, cuando la élite de un partido de la oposición se resiste a darle atribuciones a la élite rival que controla el Ejecutivo pero no por preferir otorgarlas a la Justicia sino por querer conservarlas o llevarlas al Parlamento;²² también, cuando el oficialismo acepta la delegación judicial pero al mismo tiempo impulsa un acortamiento de los mandatos de los Magistrados.

De esta manera, el enfoque teórico asume la presencia de esos elementos vinculados a la repre-

21. Y esto porque, mediante *manipulación* de las reglas, los reformadores pueden sacar ventaja a la hora de diseñar sus estrategias de campaña. También, si las elites partidarias se enfrentan ante un típico “problema principal-agente”, donde “los burócratas” (y el autor menciona también a los jueces), entre otras cosas, “pueden querer maximizar su autonomía” o “agrandar sus presupuestos” (Przeworski, 2007: 153 y 165). De manera que sería erróneo pensar que los Poderes Ejecutivo y Legislativo permanecen inertes frente a fenómenos como al avance de la judicialización (Boscán Carrasquero, 2010: 61; 73-74).

22. Puesto que en los Poderes del Estado se da la existencia de “una dinámica compensatoria entre acciones expansivas y restrictivas, cuyo resultado es una distribución del poder político que varía en el transcurso del tiempo, y el propio sistema de partidos ejerce una influencia relevante para que tengan lugar tales movimientos” (Boscán Carrasquero, 2010: 63-64; 76).



sentación de los intereses partidarios en las reformas del diseño institucional comicial. Es decir, las elites partidarias tenderán a poseer algún tipo de injerencia en la gobernanza electoral. Más específicamente, el rasgo *distributivo* de una modificación institucional se expresará en el intento de la elite impulsora del cambio de querer *concentrar* en sí misma atribuciones comiciales en detrimento de otros actores (Cfr. Mozaffar y Schedler, 2002; Negretto, 2015).

Pero también, la élite que lidera la reforma tiene algún interés en la mejora de la eficiencia de la gobernanza electoral, traducida conceptualmente en proveer certidumbre institucional, dar garantías a la oposición según “parámetros mutuamente aceptables de gobernanza electoral” (Escolar, 2010: 61), como aspectos de la integridad electoral. Esto a nivel institucional remite a objetivos *cooperativos*, los cuales se traducen en lo concreto en reformas que *desconcentran* las atribuciones comiciales (Cfr. Mozaffar y Schedler, 2002; Negretto, 2015). Tomar este criterio para comprender la eficiencia y no su identificación lineal con alguno de los modelos de legitimación, permite captar situaciones como, por ejemplo, cuando las atribuciones comiciales están repartidas entre el Ejecutivo y el Legislativo controlado por la oposición, de manera que de los *checks and balances* cabe esperar un resultado eficiente en términos colectivos.

Es esperable que dentro de una reforma, cuya impronta general es distributiva (concentradora), la consideración de la eficiencia sea mayor en una modificación plasmada en un proyecto de ley apoyado por una coalición de reforma integrada por el partido en el Gobierno y partidos en la oposición que le aportan votos para la reforma, que una modificación institucional realizada estrictamente desde el ámbito del Ejecutivo, plasmada a través de un decreto o una resolución ministerial. Aun así, en ambos casos se pueden tener diseños *híbridos* que combinen aspectos *concentradores* y *desconcertadores* (Cfr. Negretto, 2015). En situaciones donde los dos objetivos no se plasmen en una misma reforma, puede ocurrir que si ésta es parte de un ciclo de modificaciones institucionales e incluso está vinculada con el cambio de otras reglas electorales (Cfr. James, 2012), a una reforma de carácter eminentemente distributivo puede sucederle o antecederle una modificación que apunte a la desconcentración de atribuciones comiciales, siendo ambos cambios parte de la estrategia reformista de la misma élite o de las negociaciones entre élites rivales.

Ciertamente que el *modelo clásico* de gobernanza electoral se conserva vigente en algunos países,²³ y también -como se ha señalado-, en diferentes sistemas políticos están presentes las estrategias “contrapesos políticos” (heredera del anterior), “delegación técnica” y “delegación judicial”. Pero asimismo, la literatura ha identificado casos nacionales donde las instituciones de gobernanza electoral han sido diseñadas con la impronta de por lo menos dos de los antedichos

23. Con variantes, en los sistemas de justicia electoral de Estados Unidos, Argentina, Italia y Suiza. En lo que hace a la administración electoral, países de Europa como Reino Unido, Alemania, Francia y, en América, nuevamente Estados Unidos y Argentina. Para un panorama global al respecto, Van Ham and Lindberg (2015).



“modelos teóricos de legitimación”, constituyendo así entramados *híbridos*. Sin embargo, “[m]ás allá de que en general los diseños institucionales son híbridos, lo cierto es que su origen, su continuidad y su desempeño están condicionados por las tres dimensiones²⁴ que en cada caso se priorizan” en un país (Escolar, 2010: 75).

Este importante señalamiento debe ser asumido por una teoría que considera tanto los elementos de continuidad institucional como también los cambios en la matriz de gobernanza electoral a partir de una alteración del equilibrio de poder interpartidario, lo cual otorga una impronta distributiva a las reformas que conducen las élites. De manera que se pueden derivar diferentes argumentos sobre las opciones *concentradoras* de diseño institucional que, en principio, tenderán a privilegiar los reformadores, según sea el modelo de legitimación que históricamente predomine o que al menos indique la presencia expresa de la política partidaria en el diseño híbrido de cada *constituency*:

a) Allí donde la arquitectura comicial tenga como característica distintiva el modelo de delegación judicial o de delegación técnica, es esperable que el proceso político de modificación institucional se manifieste en iniciativas vinculadas con la disminución de las atribuciones de los árbitros electorales y/o su designación o remoción, con lo cual es factible una problematización de la relación de éstos con la élite partidaria que impulsa la reforma. b) En cambio, si en la institucionalidad de gobernanza electoral de un distrito se contempla un rol para el Parlamento, es probable que las reformas conlleven intentos de marginación del Legislativo o su empoderamiento, sea que el cambio fuese impulsado por el oficialismo o por la oposición, respectivamente, originando las críticas de quienes se perciban excluidos. c) En caso de que fuese el Poder Ejecutivo el que posea atribuciones comiciales, es esperable que el proceso de reforma institucional se exprese en el incremento y/o muestras de defensa de las mismas por parte del oficialismo, dando lugar a críticas de la oposición. d) Donde el carácter híbrido del diseño institucional no permita distinguir un modelo de legitimación históricamente predominante, es probable que la impronta distributiva de las reformas presente elementos de por lo menos dos de los anteriores argumentos, es decir, por ejemplo, que el cambio genere una problematización en torno a la disminución de las competencias de los árbitros electorales y al aumento del rol del Ejecutivo en los comicios.

Estos cuatro señalamientos se integran al postulado general de la teoría propuesta, según el cual, junto con el rasgo distributivo presente en las iniciativas de cambio institucional de cada caso, también es esperable que los actores impulsores de las modificaciones tengan consideracio-

24. Es decir, 1) gestión y administración, 2) certificación y fiscalización, 3) acuerdo político democrático. Como se vio, estas dimensiones se corresponden -en principio- con diferentes “modelos de legitimidad” (Escolar, 2010: 75).



nes de tipo cooperativo. Así, queda conformada una versión preliminar de la hipótesis. Pero ésta, como se verá en el apartado siguiente, asume también que las modificaciones esperables, según las características específicas del diseño institucional de cada *constituency*, se complementan a su vez con las posibilidades que brinda el sistema federal.

Hipótesis para la explicación del cambio de la gobernanza electoral multinivel

Las consideraciones realizadas hasta aquí en general remiten a cuestiones operantes en un mismo nivel del Estado (sea en el plano nacional, provincial o local). Sin embargo, es pertinente tener presente que en sistemas políticos donde rige el federalismo, así como éste no es inocuo para la competencia partidaria, tampoco lo es para la gobernanza electoral.²⁵ Ésta no se limita al plano nacional, a partir de que el poder se encuentra dividido

entre las unidades miembro y las instituciones comunes. A diferencia del Estado unitario, la soberanía en los órdenes políticos federales no está centralizada, a menudo constitucionalmente, entre al menos dos niveles, de modo que las unidades en cada nivel tienen autoridad final y pueden autogobernarse en algún tema. Así, los ciudadanos tienen obligaciones políticas, o tienen sus derechos garantizados por dos autoridades (Føllesdal, 2010: 1).

De manera que la arquitectura institucional comicial se encuentra bajo “la forma de Estado multinivel y la democracia descentralizada”, a partir de lo cual puede concebirse al Estado “y al *demos*” como subdivididos “en diferentes comunidades cívicas subestatales”²⁶ (Escolar, 2011: 265 y 268-269). Estas precisiones, a las que se adiciona la referencia a “los poderes legislativos (o institucionales) de los Gobernadores”²⁷ (González, 2014: 344), se consideran de fundamental relevancia, al focalizar tanto en el nivel nacional como en las provincias que conforman una democracia federal. Es esto lo que permite visualizar, en tales contextos, que el carácter *híbrido* del

25. “[U]n establecido cuerpo de literatura muestra que el federalismo está vinculado a la fragmentación de los partidos” y también “podría funcionar simplemente como una condición habilitadora en la medida en que los países federales tienden a tener un sistema de administración de elecciones descentralizado” (Pomares, 2010: 19).

26. Esto tiene implicancias relevantes, ya que en tal “escenario institucional () que se corresponde con la mayoría de los estados federales, regionales descentralizados o multinacionales autonómicos habría varios estados, varias comunidades cívicas y varios gobiernos superpuestos, pero compartiendo las mismas personas y el mismo territorio” (Escolar, 2011: 276).

27. En particular, la facultad de modificar el calendario electoral. La fijación de los Gobernadores de elecciones concurrentes o no con los comicios nacionales tiene implicancias para la gobernanza electoral. La “*concurrency vertical*” es si coincide “la elección de autoridades de diferentes niveles, en particular autoridades nacionales y del segundo nivel de gobierno (autonómico, estadual o provincial)” (Alles, 2011: 2, cursiva en el original).



entramado institucional de gobernanza electoral se encuentra²⁸ en el reparto de competencias contenciosas y administrativas entre el nivel nacional y el subnacional y no solamente en considerar -como ha hecho mayormente la literatura- tal distribución de funciones en el primero de estos.

De manera que, como en otras áreas de políticas públicas en el Estado multinivel, la gobernanza electoral puede requerir de la “coordinación horizontal” y “vertical” (Acuña, 2017) ya que la “capacidad” de las organizaciones públicas depende también de las oportunidades y las restricciones establecidas desde diferentes unidades de la federación (Hale and Slaton, 2008). En este sentido, no resulta extraño entonces que “los órdenes políticos federales suelen estar marcados por un alto nivel de ‘política constitucional’”, a partir de que “[l]os detalles de sus constituciones y otras instituciones pueden afectar (los) conflictos y sus resultados de manera drástica. Los partidos políticos a menudo no están de acuerdo en cuestiones constitucionales relacionadas con las áreas apropiadas de autonomía de las unidades miembro, las formas de cooperación y cómo prevenir la fragmentación” (Føllesdal, 2010: 18).

Con estas consideraciones se obtiene entonces una nueva conceptualización del rasgo *híbrido* del diseño institucional: donde las atribuciones de gobernanza electoral están distribuidas *verticalmente*, se constituye el modelo de *gobernanza electoral multinivel*. Como se adelantó al señalar los actores, el enfoque aquí propuesto plantea la existencia de élites partidarias interesadas en la arquitectura comicial no sólo en el plano nacional sino también (al menos) en el nivel, estadual/provincial. De manera que la teoría asume que las alteraciones del balance de poder interpartidario en las provincias pueden generar cambios en la gobernanza electoral.

La matriz institucional de gobernanza electoral *multinivel* admite, por un lado, diferentes configuraciones institucionales en cada nivel del Estado (es decir, diseños híbridos horizontales) y heterogeneidad entre las arquitecturas comiciales de las comunidades cívicas del mismo nivel (Eisenstadt, 1999; Montjoy, 2008). Por otro lado, contempla también la vinculación entre las distintas unidades. Es de referir que en un esquema de gobernanza electoral *multinivel*, tales relaciones se concretan de manera *formal e informal* (Torres, 2016).

Las vinculaciones *formales* se expresan, por ejemplo, en la existencia de mecanismos institucionales por los cuales la unidad nacional y las unidades provinciales quedan conectadas en materia de provisión de servicios electorales, el contencioso electoral y la fecha de los comicios. Al entender que el carácter predominantemente distributivo de una reforma se manifiesta en querer concentrar las atribuciones sobre los procesos electorales, en el marco del federalismo se amplían las posibilidades de los intereses partidarios. En este sentido, en el modelo de gobernanza elec-

28. Siempre y cuando en el país no se haya dado una total centralización de la gobernanza electoral en favor del nivel nacional.



toral multinivel cabe también la posibilidad de que los cambios *concentradores* se concreten a través de la centralización o la descentralización de las competencias comiciales²⁹ (Cfr. Montjoy. 2008). Esto permite aprehender cómo los actores de una arena (por ejemplo la nacional) pueden impulsar una reforma que les otorgue atribuciones a partir de las cuales poder tener intervención en los procesos de otro nivel estatal (por ejemplo las provincias).

También, con el sistema federal aumentan los controles cruzados entre los actores. De ahí que puede ocurrir, por ejemplo, una imbricación entre un cambio *desconcentrador* y la centralización. Una forma de aprehender dicha estrategia es ver “si y cómo los Tribunales de apelación en los sistemas federales introducen elementos de control central en los sistemas descentralizados de otra forma de gobernanza electoral, homogeneizando las leyes electorales y las prácticas electorales en niveles subnacionales”, con lo cual se buscaría evitar “la posible feudalización de la gobernanza electoral” (Mozaffar y Schedler, 2002: 14).

Además de las vinculaciones formales, las arenas de la gobernanza electoral multinivel pueden relacionarse de manera *informal*. Esto alude al establecimiento de la vinculación con una impronta eminentemente partidaria (Cfr. Eisenstadt, 2004), lo cual supone que actores que operan en subunidades pueden inducir reformas en arenas donde no se desempeñan.

A partir de las consideraciones realizadas, al cierre de esta sección cabe señalar que la pregunta central sobre qué explica el cambio (y la continuidad) en un diseño institucional de gobernanza electoral multinivel en contextos de estabilidad democrática, a partir del caso argentino □y las unidades distritales que se consideran del mismo-, se responde con la siguiente hipótesis³⁰: El cambio institucional en la matriz de gobernanza electoral multinivel de Argentina, entre 1983 y 2017, es producto de las elites partidarias, a partir de alteraciones en el balance de poder interpartidario -en diferentes momentos y niveles del Estado-, lo cual otorga una impronta mayormente distributiva a las reformas, concretada en cambios *concentradores*. Asimismo, se sostiene que los actores partidarios también tienen presente cuestiones de eficiencia. Esto se plasma con reformas que presentan rasgos *desconcentradores*. Puesto que los actores operan en un contexto histórico específico, la teoría también asume la presencia de elementos de continuidad institucional, según las características de cada *constituency*.

29. Aquí tampoco es lineal la asociación entre los actores a los cuales se le puede imputar una preferencia a favor de impulsar la centralización de las atribuciones en materia de gobernanza electoral. El carácter distributivo de la reforma podría darse en el sentido de que las elites nacionales busquen quitar funciones al nivel subnacional, en detrimento de las elites provinciales. Sin embargo, éstas también pueden querer centralizar las competencias comiciales, si están alineados con la elite nacional (por ejemplo favoreciendo la unificación del calendario electoral). Por el contrario, una descentralización promovida por las elites nacionales puede tener el objetivo de quitar atribuciones a los órganos electorales federales. Y una estrategia de descentralización promovida por las elites provinciales buscará aumentar las atribuciones de éstas en los procesos electorales.

30. Que intentamos demostrar en la investigación mencionada en la nota nº 1.



Es decir, en cuanto a las reformas *concentradoras*, a) Donde la arquitectura comicial tiene como característica distintiva el modelo de delegación judicial o de delegación técnica,³¹ es esperable que las élites impulsen reformas institucionales vinculadas con la disminución de atribuciones de los árbitros comiciales y/o la designación o remoción de los funcionarios electorales, con lo cual es probable una problematización de la relación de éstos con la elite partidaria que impulsa la reforma. b) En cambio, donde en la institucionalidad de gobernanza electoral de un distrito se contempla un rol para el Parlamento, es probable que desde el oficialismo se propicien reformas que marginen a la Legislatura y que desde la oposición se impulsen cambios que la empoderen, originando las críticas de quienes se perciben excluidos. c) En caso de que sea el Poder Ejecutivo el poseedor de atribuciones comiciales, es esperable que desde el oficialismo se impulsen reformas tendientes al incremento y/o defensa de las competencias electorales del Gobierno, dando lugar a críticas de la oposición. d) Y allí donde el carácter híbrido del diseño institucional no permite distinguir un modelo de legitimación históricamente predominante, es probable que las elites propicien reformas cuya impronta distributiva presente elementos de por lo menos dos de los anteriores argumentos, es decir, por ejemplo, que el cambio genera una problematización en torno a la disminución de las competencias de los árbitros electorales y al aumento del rol del Ejecutivo en los comicios. Por último, e) En las unidades distritales es esperable reformas relacionadas con aquellas atribuciones comiciales específicas de los oficialismos provinciales, particularmente sobre la vinculación o no entre los niveles del Estado federal.³²

A partir de lo señalado hasta aquí, este trabajo permite, respecto al nivel de análisis micro, contribuir con la elaboración de un modelo explicativo del cambio (y la continuidad) de la matriz institucional de gobernanza electoral multinivel. Y en relación con cuestiones de análisis macro, la perspectiva presentada tiene implicancias para los estudios del federalismo electoral, al mostrar que la gobernanza comicial, en contextos de estabilidad democrática, es una herramienta al alcance no sólo de las elites partidarias nacionales sino también de las elites provinciales.

31. Esto sólo a nivel teórico, ya que en Argentina no corresponde hablar de presencia de la delegación técnica ni a nivel nacional ni a nivel provincial (Cfr. Torres 2016).

32. Nos referimos, sobre todo, a la adhesión o no a la concurrencia o simultaneidad con el calendario electoral nacional.

Bibliografía

Acuña, Carlos H. (1995). “El Análisis de la Burguesía como Actor Político”. Tesis doctoral. University of Chicago, Chicago.

Acuña, Carlos H. (1997). “¿Racionalidad Política versus Racionalidad Económica? Notas sobre el Modelo Neoclásico de Acción Colectiva y su relación con la Teoría y Método del Análisis Político”. *Revista Argentina de Ciencia Política* 1: 31-55.

Acuña, Carlos H. (2017). “La coordinación como un doble desafío para las políticas públicas”. En *Los Desafíos del Bicentenario: Argentina 1816-2016*, Julio Saguir. Buenos Aires: 213-21.

Acuña, Carlos H., y Mariana Chudnovsky. (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En *¿Cuánto importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.*, ed. Carlos H. Acuña. Buenos Aires: Siglo XXI, 19-67.

Acuña, Carlos H., y Mariana Chudnovsky (2017). *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. Corporación Andina de Fomento.

Alvarez, Michael and Thad Hall. (2006). “Controlling Democracy: The Principal-Agent Problems in Election Administration”. *The Policy Studies Journal*, 34 (4): 492-410.

Alles, Santiago. (2011). “Elijiendo la fecha. El desdoblamiento del calendario electoral en las provincias argentinas (1994-2011)”. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, 27-30 de julio.

Barreda, Mikel y Leticia Ruiz Rodríguez. (2013). “La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia”. *Revista de Ciencia Política* 33 (3): 649 – 673.

Barrientos del Monte, Fernando. (2010). “Confianza en las Elecciones y el Rol del los Organismos Electorales en América Latina”. *Revista de Derecho Electoral* 10: 1-35.

Barrientos del Monte, Fernando. (2011). *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. México: INAP A. C.

Benoit, Kenneth. (2007). “Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions”. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 10: 363–90.

Birch, Sarah. (2008). “Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: a cross-national análisis”. *Electoral Studies* 27: 305–320.

Böhmer, Martín. (2013). “La lógica político-institucional del Poder Judicial en la Argentina”. En *¿Cuánto importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.*, ed. Carlos H. Acuña. Buenos Aires: Siglo XXI, 157-208.

Boda, Michael. (2006). “ ‘Independence is not a Panacea’: An Evaluation of Election Adminis-

tration in the United Kingdom”. Paper presented during the Annual Conference of the Canadian Political Science Association, York University, Toronto, June 1-3.

Boscán Carrasquero, Guillermo. (2010). “Judicialización y politización en América Latina: Una nueva estrategia para el estudio de la interacción entre los poderes públicos”. *Cuestiones jurídicas. Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta* IV (2): 51-83.

Brenes, Diego. (2009). “(Des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina”. *Boletín datos de opinión* 10-09: 1-5.

Brenes Villalobos, Luis D. (2011). “El rol político del Tribunal Electoral como variable dependiente”. *Revista de Derecho Electoral* 11: 19-40.

Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan Micozzi, Juan Labanca. (2008) [2002]. “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*, ed. Ernesto Calvo y Juan Abal Medina. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros –PEN.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Castillo Vaquera, Jorge G. (2012). *Gobernanza electoral y judicialización de la política. Los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006*. México DF: El Colegio Mexiquense.

Couso, Javier. (2004). “Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política”. *Revista de Ciencia Política* XXIV (2): 29-48.

Cox, Gary. (2004) [1997]. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.

Da Silva Torouco, Gabriela. (2014). “The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America”. Prepared for the Workshop “The Legal Regulation of Political Parties – Promoting Electoral Integrity”, Sydney University, Sydney, September 28.

De Almeida Lopes, Ana P. (2012). “Governança eleitoral e atuação da justiça eleitoral: uma análise comparativa entre Argentina e Brasil”. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17-20 de julio.

Donno, Daniela and Nasos Rousias. (2009). “Cheating Pays: The Effect of Electoral Manipulation on Party Systems”. Estudio/Working Paper 105/2009. Universidad Autónoma de Madrid.

Dorf, Michael and Samuel Issacharoff. (2001). “Can Process Theory Constrain Courts?”, *Cornell Law Faculty Publications*, Paper 89. Consultado: 13 de septiembre de 2017 <http://scholars->

hip.law.cornell.edu/facpub/89

Eisenstadt, Todd A. (1999). “Instituciones judiciales en un régimen en vías de democratización: solución legal frente a solución extralegal de los conflictos poselectorales en México”. *Foro Internacional* Vol. XXXIX (156-157): 295-326.

Eisenstadt, Todd A. (2001). “Intrusos en la recámara de Lincoln: Cómo la pobreza de las disposiciones del Derecho Electoral de los Estados Unidos de América acerca del gasto en campañas contrarresta los arraigados parámetros del derecho al voto”. En *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, coord. José Orozco Henríquez. México: UNAM, 155-174.

Eisenstadt, Todd A. (2004). *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Elklit, Jørgen and Andrew Reynolds. (2000). “The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda. Working Paper 281. Kellogg Institute.

Escolar, Marcelo. (2004). “Sistema político, administración electoral y voto electrónico en perspectiva comparada”. En *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, coord. María I. Tula. Buenos Aires: Ariel, 115-138.

Escolar, Marcelo. (2008). “Voto electrónico. ¿Parte del problema o parte de la solución?”. Presentación. En “Transparencia y métodos de votación”, Pablo Fraga, Marcelo Escolar, Alfredo Rezinovsky *et al.* Buenos Aires: Bloque Igualdad Social-Legislatura CABA, 11-25.

Escolar, Marcelo. (2010). “La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral”. En *La reforma política en Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros-PEN, 51-81.

Escolar, Marcelo. (2011). “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel”. *Revista SAAP* 5 (2): 263-304.

Escolar, Marcelo y Ernesto Calvo. (2015). Prefacio a *Un sistema electoral para la democracia. Los orígenes de la representación proporcional*, comp. Marcelo Escolar, Ernesto Calvo, Juan Abal Medina y Alejandro Tullio. Buenos Aires: Siglo XXI, 9-20.

Estévez, Federico, Eirc Magar y Guillermo Rosas. (2008). “Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico’s Federal Electoral Institute”. *Electoral Studies* 27: 257-271.

Ferejohn, John. (2002). “Judicialización de la política, politización de la ley”. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* XLV (184):13-49.

Fix-Zamudio, Héctor. (2001). “Justicia constitucional y judicialización de la política”. En *Sis-*

temas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas, coord. José Orozco Henríquez. México: UNAM, 11-38.

Fleischer, David y Leonardo Barreto. (2009). “El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño”. *América Latina Hoy* 51: 117-138.

Føllesdal, Andreas (2010). Entry “Federalism”, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford: Board.

García Díez, Fátima. (2006). “Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel”. Serie: América Latina 14. Barcelona: CIDOB ediciones

González, Lucas. (2014). “El poder de los gobernadores. Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil”. *Revista SAAP* 8 (2): 339-373.

Hale, Kathleen and Christa Slaton. (2008). “Building Capacity in Election Administration: Local Responses to Complexity and Interdependence”. *Public Administration Review*: 839-849.

Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo. (2009). “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”. *América Latina Hoy* 51: 15-40.

James, Toby S. (2012). *Elite Statecraft and Election Administration. Bending the Rules of the Game?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

James, Toby S. (2014). “Neo-Statecraft Theory, Historical Institutionalism and Institutional Change”, *Government and Opposition*: 1-25.

Lehoucq, Fabrice. (2003). “¿Pueden los partidos ser juez y parte? Gobernabilidad electoral y democratización”. *Revista del Instituto Electoral del Estado de México: Apuntes Electorales* 12: 128-53.

Lehoucq, Fabrice (2007). “¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias”. *Revista Mexicana de Sociología* 69 (1): 1-37.

Leiras, Marcelo, Guadalupe Tuñón y Agustina Giraudy. (2015). “Who Wants an Independent Court? Political Competition and Supreme Court Autonomy in the Argentine Provinces (1984–2008)”. *The Journal of Politics* 77 (1): 175-187.

Leiras, Marcelo, Guadalupe Tuñón y Agustina Giraudy. (2009). “Procesos de reforma de los sistemas electorales: aprendizajes de la experiencia comparada”. En *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, ed. Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker. Santiago de Chile: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan.

Martín, Lucas. (2012). “Las formas del giro judicial. Judicialización de la política en la democracia argentina contemporánea”. En *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electo-*

rales en Argentina, comp. Isidoro Cheresky y Rocío Annunziata. Buenos Aires: Prometeo, 1-25.

Molina, Iván y Fabrice Lehoucq. (1999). “La competencia política y el fraude electoral: un caso latinoamericano”. *Revista Mexicana de Sociología* 61 (9): 103-37.

Montjoy, Robert S. (2008). “The Public Administration of Elections”. *Public Administration Review*: 788-799.

Mozaffar, Shaheen y Andreas Schedler. (2002). “The Comparative Study of Electoral Governance –Introduction”, *International Political Science Review* 23 (1): 5-27.

Negretto, Gabriel L. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, Dieter. (2015). “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad* 10: 66-82.

Oliveros, Virginia y Gerardo Scherlis. (2004). “¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas? La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina 1983-2003”. En *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Isidoro Cheresky y Jean Blanquer. Rosario: Homo Sapiens.

Oszlak, Oscar. (2007) [1978]. “Formación histórica del estado en América latina. Elementos teórico metodológicos para su estudio”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 115-142.

Pastor, Robert A. (1999). “The role of electoral administration in democratic transitions: Implications for policy and research”. *Democratization* 6 (4): 1-27

Pierson, Paul y Theda Skocpol. (2008). “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguay de Ciencia Política* 17 (1): 7-38.

Pomares, Julia. 2010. “The Adoption of Electronic Voting Systems from a Comparative Perspective: Are Political Actors Following General or Particular Interests?” Prepared for presentation at the 68th Midwest Political Science Association Annual Meeting, Chicago, Illinois, April 24.

Przeworski, Adam. (2004). “The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development?” *European Journal of Sociology* 45: 165-188.

Przeworski, Adam. (2007) [1996]. “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 143-168.

Rosanvallon, Pierre. (1999). *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*. México DF: Instituto Mora.



Schedler, Andreas. (2000). “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”. *Política y Gobierno* VII (2): 383-421.

Schedler, Andreas. (2009). “Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México”. *América Latina Hoy* 51: 41-59.

Schmitt, Carl. (1983) [1929]. *La defensa de la Constitución*. Madrid: Tecnos.

Shugart, Matthew. (2008). “Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems”. En *To Keep or to Change First Past the Post*, ed. André Blais. Oxford: Oxford University Press.

Spencer, David. (2012). “Regulate or Delegate? Implications for Election Law”. Paper Prepared for presentation at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, April 12-15, in Chicago, IL.

Torres, Aníbal. (2016). “Instituciones de gobernanza electoral en Argentina. Reformas políticas y *fronteras móviles* en el Estado multinivel (1983-2013)”. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Van Ham, Carolien and Staffan Lindberg. (2015). “When Guardians Matter Most: Exploring the Conditions Under Which Electoral Management Body Institutional Design Affects Election Integrity”. *Irish Political Studies* 30 (4): 454-481.

Wall, Alan, Andrew Ellis, Ayman Ayoub, *et al.* (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA

LO QUE DEJARON LAS ELECCIONES DE 2021. ¿NUEVOS ACTORES O VIEJAS TENDENCIAS?¹

Mario F. Navarro

Universidad Nacional de San Martín – Universidad Nacional de Córdoba
E-mail: mariofnavarro@gmail.com

Pilar Navarro

Universidad Siglo 21
E-mail: pilarnavarro96@gmail.com

Laura Estefanía Fernández

Escuela de Gobierno Corrientes – Universidad Nacional de San Martín
E-mail: ops.laufer@gmail.com

Introducción

Este trabajo tiene origen en algunos hechos electorales recientes. Uno de ellos es la baja concurrencia electoral en las elecciones del año 2021. Las PASO de septiembre de dicho año mostraron un importante declive en concurrencia; declive en tal volumen que condujo a repetidas y altiso-

1. La investigación ha sido realizada por los autores. La redacción final es responsabilidad de Mario F. Navarro.



nantes especulaciones acerca de la reversibilidad de los resultados de esas PASO en la elección de octubre.

Así, por ejemplo, sucedió en Buenos Aires, provincia en la que no concurrió a votar un récord de 4 millones de votantes y donde, habiendo perdido el oficialismo por alrededor de 5 puntos, muchos se preguntaron si le cabían chances de recuperar la mayoría por el solo efecto de una mayor asistencia a las elecciones. Implícitamente se planteaba que los no asistentes no habían cambiado definitivamente las preferencias que habían llevado al oficialismo a un amplio triunfo por más de diez puntos en el año 2019, sino que, a la reconocidamente escasa disposición del electorado para asistir a las PASO, se habían sumado los efectos de la pandemia. Una de las primeras expresiones públicas del recién designado Jefe de Gabinete, fue declarar libre de usar barbijo a la población.

Subsiguientemente, y a pesar de haber logrado una importante remontada del oficialismo en la provincia de Buenos Aires, las elecciones generales ratificaron la imagen que las PASO habían adelantado. El oficialismo, el Frente de Todos, había sido derrotado, si bien por muy escaso margen, lo que tuvo como efecto el magnificar las dificultades internas de la coalición oficialista, ya previamente embarcada en una despiadada lucha interna. Derrota y desavenencias internas, y por supuesto, una si no muy mejorada, sí una sostenida fuerza electoral para la oposición “Juntos por el Cambio”, abría paso a imaginar como “natural” el triunfo de la oposición en las siguientes elecciones presidenciales, en el año 2023.

Ahora bien, el análisis de las elecciones pasadas avanzó también con un conjunto de hipótesis contrarias a las afirmaciones precedentes. Una nueva línea de especulación política se encendió con el resultado de las pasadas PASO y adquirió mayor volumen luego de la elección del 14 de noviembre. La irrupción, con cierto grado de éxito, de un candidato libertario -Milei- pareció desequilibrar la imagen de una contienda “bi-coalicional”; lo que, a su vez, parecía sugerir la entrada en escena de una tercera fuerza –un hecho sobre el que siempre se especuló en Argentina, pero que nunca pasó de ser un fenómeno coyuntural.

Más allá de la evidente manipulación del fenómeno -el “momento Milei”- que hizo la prensa, es conveniente estudiarlo menos en su epifenómeno periodístico y más en sus condiciones sociales y políticas.

De acuerdo con lo anterior, el nuevo balance de poder entre oficialismo y oposición no sería el principal hecho a observar de las elecciones. Lo importante y novedoso sería el “desalineamiento partidario”, esto es, la ruptura del formato de competencia partidaria, el que resultaría -sugerían los comentaristas- de factores como la extendida declinación de la economía argentina y de las –por lo mismo- escasas expectativas que los electores mantendrían en un sistema “bi-coalicional”; un sistema en el que ninguna de las opciones resulta efectiva.



Ello, continúa la idea, abre la oportunidad para expresiones “por fuera” del sistema establecido de partidos. Si bien, al momento de escribir esto,² esta novedad parece estar en remisión al menos en lo respecta a las chances de Milei. No obstante, las condiciones estructurales de esta irrupción subsisten, e incluso se podrían haber acentuado.

Sobre método e hipótesis de trabajo

En lo que sigue se estudia este último problema, el de un potencial desalineamiento del sistema de partidos que proviene de una desafección generalizada. El método utilizado es menos un típico trabajo académico que una suerte de comentario analítico sobre los datos. Es un comentario porque avanza a partir de la información, sin que se busque poner en evidencia las teorías que, por supuesto, anteceden a todo análisis -en buena medida por falta de tiempo para hacer una adecuada exposición de este plano-. Es, no obstante, analítico, porque organiza la información y la elabora con el fin de probar hipótesis.

La principal hipótesis por probar es la posibilidad de un desalineamiento, la que depende del grado de excepcionalidad del cambio en la relación de los partidos con su electorado. Si las condiciones socioeconómicas o culturales exigen un cambio de magnitud y los partidos no ofrecen una adecuada opción, se produce la desafección y con ella una coyuntura crítica en el sistema de partidos.

Ciertamente, se observa un declive en la afección partidaria; pero, tal constatación no puede ser la conclusión sino apenas el punto de partida del análisis. Hay que ir más allá y establecer interrogantes como: ¿Qué volumen e importancia tiene ese declive? ¿Con qué datos estudiarlo y con qué claves interpretarlo?

Tres conceptos para apreciar el cambio en el sistema de partidos

Cabe entonces determinar la profundidad del “desalineamiento partidario” que parece abrir la chance de fenómenos como el de Milei y, más en general, de terceras fuerzas con capacidad de gravitación. A estos efectos, hay que distinguir entre simple cambio electoral, realineamiento y desalineamiento.

Mientras que las simples derrotas forman parte de la dinámica normal, la idea de realineamiento sugiere un cambio de la tendencia sobre el reparto o equilibrio de poder electoral entre los principales contendientes –por ejemplo, el caso de la adquisición de predominio por parte de uno de los partidos-.

Por su lado, la idea de un “desalineamiento” es un concepto que busca distinguir las derrotas

2. Este trabajo inició luego de las elecciones PASO y ha sido revisado a los efectos de esta publicación a posteriori de las elecciones generales de noviembre del 2021.



electorales y los “realineamientos” de algo más profundo. Allí, un nivel más abajo, se encuentra entonces el desalineamiento, idea que designa al proceso en el que cambia la misma identidad de los partidos que rivalizan; esto es, y especialmente, cuando sucede el ingreso de nuevos contendientes. Al mismo tiempo, y puesto que las elecciones son un juego de suma cero, la irrupción de un nuevo partido necesariamente modifica la cuota electoral de los demás.

Finalmente, se podría distinguir un hecho adicional. El desalineamiento se puede dar de dos modos, al menos lógicamente. Puede haber un cambio, efecto de escisiones al interior de los partidos –un ala más moderada y otra más radical se presentan como ofertas independientes- e irrumpe entonces una tercera fuerza, no necesariamente novedosa.

Sin embargo, la idea que la arrebatada emergencia de Milei propagó fue diferente: no se trataba de la aparición de terceras fuerzas al interior de escisiones de los grandes partidos, sino a partir de una suerte de desafección generalizada. En este último caso, la condición precedente es esta desafección, la insatisfacción generalizada con el conjunto de la oferta electoral –una suerte de “que se vayan todos”. Recientemente, se ha observado que esta desafección generalizada es un “signo” –dice el autor- de cambios gravitantes en la política de los países (Przeworski).³

De acuerdo con lo anterior, se propone que el modo más apropiado para estudiar este proceso no se encuentra en las proporciones de votos obtenidos por los partidos, sino en el grado de concurrencia o, a la inversa, de la abstención electoral. Después de todo, en lo que a cantidad de votos respecta, en el caso de Milei nada nuevo se observa: en CABA en varias ocasiones un candidato de ese perfil ideológico logró una buena performance; tal el caso de Cavallo que obtuvo el 19% en el año 1999, una elección, por cierto, más difícil que la que afrontó Milei; puesto que se trataba de una elección presidencial.

Dicho en breve, se propone examinar las tendencias en términos de concurrencia electoral a los efectos de establecer si ha tenido lugar en esta elección 2021 una situación de excepcional desalineamiento partidario.

¿Hubo desafección sistémica?

El resultado de las PASO de septiembre mostró una diferencia negativa en la concurrencia electoral, respecto de la última elección en el año 2019, del orden del -12%, promediando los 24 distritos del país. Mientras que en el año 2019 había concurrido un 79% de los electores, en las PASO 2021 asistieron 67.5%.

Una disminución del 12% habilitaba a sonar las alarmas, sin duda, incluso cuando era evidente que la baja había sido calculada sin tener en cuenta las diferencias más salientes –por caso, que

3. Adam Przeworski. (2019). *Crises of Democracy*. Cambridge University Press.

se comparaban elecciones PASO con Generales y también elecciones legislativas con presidenciales-.

En cualquier caso, el valor se presentaba significativo, no obstante, puesto que esa baja contrastaba fuertemente con la comparación entre las PASO del 2019 y su elección previa, la General del año 2017. En esta oportunidad, la baja había sido nimia: de un 75.4% de concurrencia había descendido al 74.9%; es decir, menos de un punto.

Porcentaje de Concurrencia. Diferencia entre elecciones a Diputados Nacionales, 2019 y 2021 según provincias y promedio interprovincial.

DISTRITO	PASO21-Gral19	PASO 2021-2019	GRAL. 2021-2019
CABA	-6,8%	-7,2%	-3,6%
BUENOS AIRES	-13,6%	-10,2%	-9,8%
CATAMARCA	-15,5%	-10,2%	-10,3%
CÓRDOBA	-15,7%	-9,4%	-11,4%
CORRIENTES	-16,1%	-9,0%	-14,0%
CHACO	-16,7%	-12,7%	-11,5%
CHUBUT	-10,9%	-6,8%	-8,3%
ENTRE RÍOS	-8,1%	-4,3%	-6,3%
FORMOSA	-9,2%	-3,6%	-4,5%
JUJUY	-17,4%	-10,3%	-8,8%
LA PAMPA	-12,3%	-6,4%	-6,2%
LA RIOJA	-18,2%	-6,7%	-7,4%
MENDOZA	-7,3%	-5,6%	-7,0%
MISIONES	-14,3%	-8,2%	-11,2%
NEUQUÉN	-8,0%	-4,5%	-7,9%
RÍO NEGRO	-13,0%	-8,1%	-10,0%
SALTA	-17,7%	-13,8%	-13,0%
SAN JUAN	-15,2%	-11,2%	-9,2%
SAN LUIS	-12,2%	-5,5%	-3,2%
SANTA CRUZ	-15,1%	-9,8%	-9,8%
SANTA FE	-10,8%	-7,7%	-7,0%
SANTIAGO DEL ESTERO	-11,7%	-6,5%	-3,7%
TIERRA DEL FUEGO	-3,7%	-0,7%	-3,8%
TUCUMÁN	-3,7%	1,6%	-2,9%
PROM interp	-12,2%	-3,1%	-7,9%
Cantidad de provincias con registros positivos	Ninguna	1	Ninguna



De acuerdo con esta información, era esperable que surgiera la pregunta acerca de una, por lo menos, embrionaria desafección sistémica.

¿Hay un punto de inflexión?

Ahora bien, la desafección sistémica que corresponde observar no debe ser solamente una pérdida de votos a lo largo de la principal oferta partidaria, sino también se debe observar que esa baja es crítica. Crítica quiere decir, en este caso, el que se ha registrado una inflexión de importante magnitud; magnitud que se alcanza si se observa un descenso que supere la volatilidad usual del sistema.

El cuál es esa volatilidad habitual depende de dos factores: el tipo de elección y el área geográfica de la medición -es decir, qué distrito-. También, es conveniente cotejar la información con alguna regla empírica adaptada al caso.

En otros términos, hay que examinar:

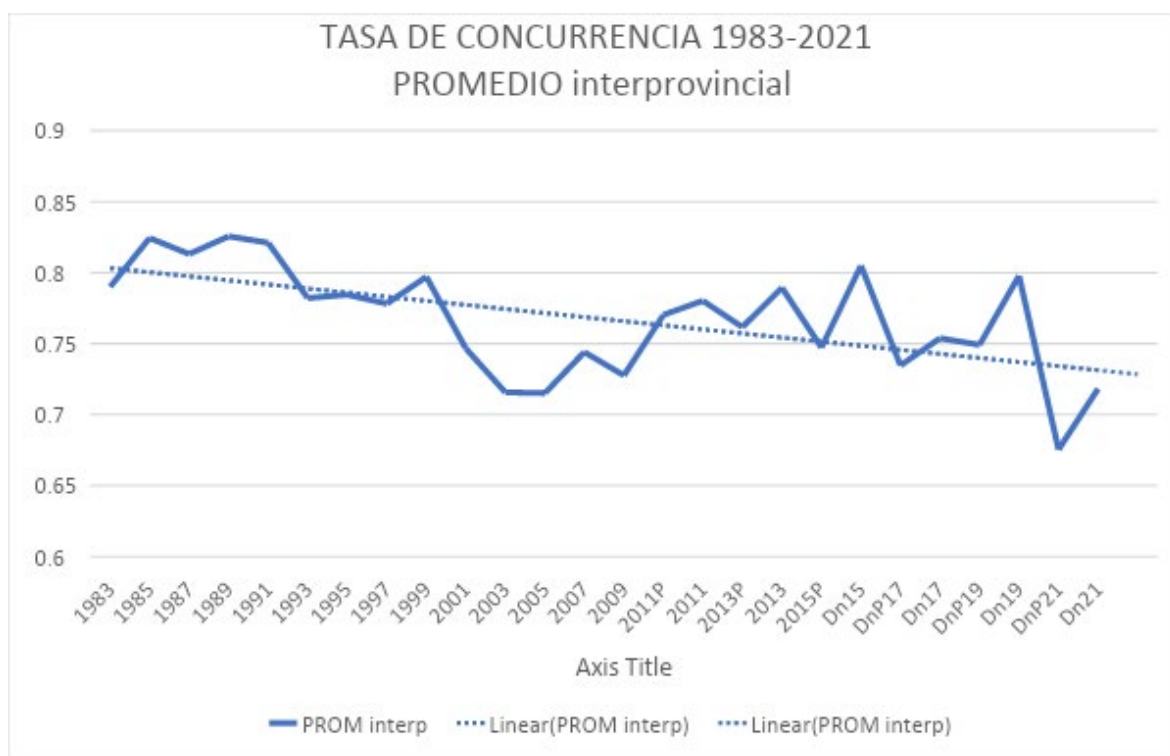
Primero, la profundidad de la no concurrencia en términos agregados;

- luego, corresponde determinar si el valor agregado se sostiene una vez tenida en cuenta el tipo de elección -hay dos tipos a relevar, si se trata de PASO o General y si se trata de elección presidencial o legislativa-; en especial, porque el pronóstico a corto plazo se refiere a una elección presidencial; y,
- finalmente, hay que determinar la variación en la distribución geográfica de la pauta de no concurrencia y por la misma razón, es bien distinto el peso territorial de cada área geográfica.

1. En cuanto al primer indicador, el nivel de no concurrencia en términos agregados, el siguiente gráfico muestra la evolución de la tasa de concurrencia entre 1983-2021, buscando una perspectiva amplia para apreciar la declinación del año 2021.

El gráfico muestra que la declinación en la concurrencia electoral en las dos elecciones del año 2021 ha sido importante, tomando el conjunto de los “puntos de observación” disponibles -es decir, incorporando todo tipo de elección, presidenciales y legislativas y tanto PASO como Generales-.

Gráfico 1
Tasa de Concurrencia. Promedio interprovincial (no ponderado).
Años 1983-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de la Dirección Nacional Electoral.

Se observa que el valor final para el año 2021, el 71% promedio interprovincial, es un valor bajo, uno de los más bajos de la serie. Ahora bien, ¿cuánto de excepcionalmente bajo es ese valor? Se trata, por cierto, de un valor que indica decrecimiento; pero que no muestra un quiebre sobresaliente.

Una interpretación más afinada a los datos de la serie apuntaría que ese valor forma parte de un extendido descenso en la tasa de concurrencia. Para esto, conviene tener presente que se trata de una serie con tendencia lineal descendente, con una pendiente linealmente estimable del orden del 0.3% por elección. Esto es, en 40 años, es esperable un descenso del orden del 12%. De acuerdo con esto, el 71% registrado es un valor que resulta menos de la coyuntura y más del conjunto de factores que estructuran la concurrencia.



No obstante, debe repararse también que la serie no es uniformemente lineal a la baja. En el cuadro se aprecian tres períodos. El primero, hasta el año 1999, con un promedio de asistencia de alrededor del 80% del electorado. Luego, entre el 2001 y el 2007, este indicador se ubica por debajo del 75%. Finalmente, entre el 2011 y el 2019, el valor promedio es apenas inferior al 80%, arrastrado a la baja por la concurrencia a PASO inaugurada en el 2011. De cara a estos tres períodos, los registros del 2021 son altamente significativos, en tanto podrían apuntar un cuarto período en el que el promedio se ubica en torno al 70% o menos de la asistencia.

La diferencia entre cada período es descendente: cuando se recupera la serie, se estaciona en un valor que resulta inferior a aquel de la estabilidad previa. A los efectos de entender mejor la tendencia conviene tomar dos indicadores: la tendencia lineal y la media móvil en lapsos de 4 años. La predicción de ambos indicadores -observables en el gráfico- es apenas por encima del valor efectivamente registrado: una asistencia promedio interprovincial del 71.8%. Es posible entonces descartar excepcionalidad a la coyuntura de 2021. Incluso con las dificultades presumiblemente derivadas de la situación de pandemia, el comportamiento electoral sigue una pauta predecible.

2. Como ya se mencionaba, hay, además, otras dos condiciones que deben cumplirse para identificar un punto de inflexión crítico. Puesto que el gráfico compone diversos tipos de elección, a los efectos de mayor precisión hay que recurrir a una comparación más idónea. Una más idónea comparación controlando tipo de elección y desagregando el promedio interprovincial.

En cuanto a los controles, debe controlarse tanto el tipo de elección (si PASO o General), como el tipo de cargo que se elige (es decir, controlar la diferencia entre presidenciales y legislativas). No es lo mismo la participación electoral en las PASO que en las elecciones generales; y no es igual la que sucede en las elecciones ejecutivas y en las solamente legislativas.

En cuanto a la segunda condición, hay que desagregar promedio interprovincial simple. Este indicador, adecuado como una primera aproximación, debe dejar paso a una desagregación según provincias: tienen éstas muy diverso peso electoral, se sabe.

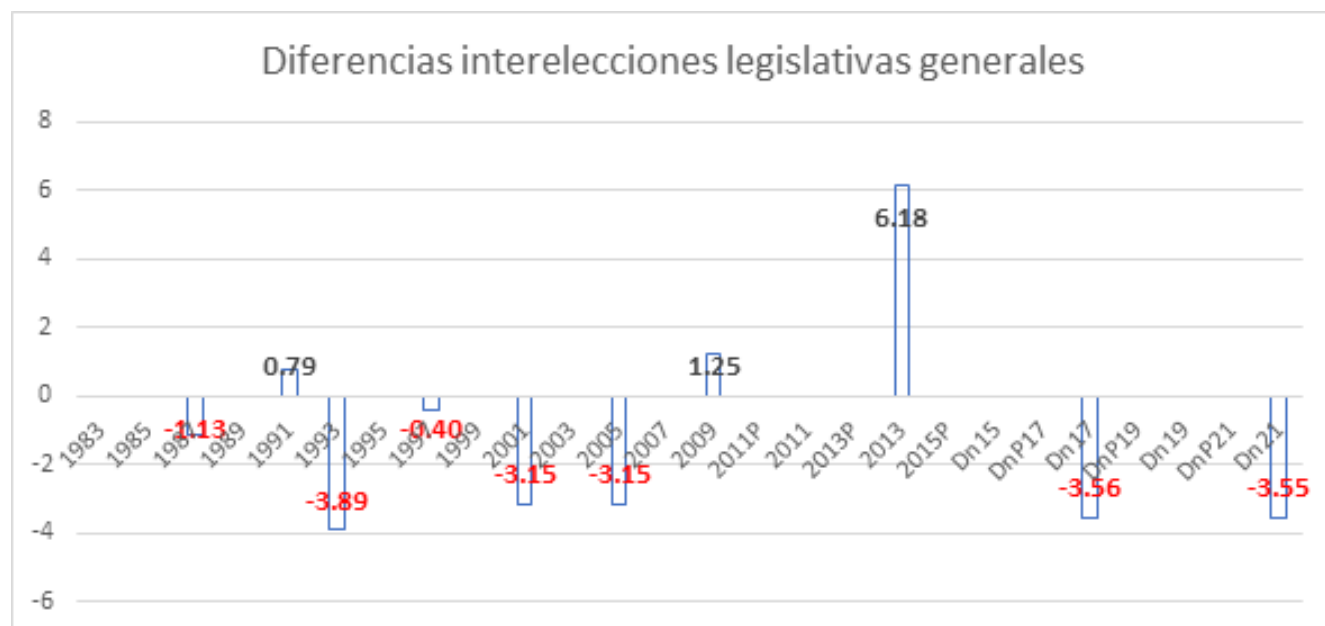
Finalmente, se puede apelar a una suerte de regla empírica para apreciar la excepcionalidad. Se puede comparar la baja del año 2021 con un punto de inflexión previo de la serie, mayoritariamente considerado como tal: este es el caso del año 2001, elección a la que siguió un mayúsculo descalabro de la economía y la política del país.

A los efectos de comparar elecciones legislativas entre sí, la evaluación debe dirigirse al año 2017 y, asimismo, debe ser efectuada sobre las elecciones generales -no sobre las PASO; después de todo, son las Generales las que efectivamente eligen los representantes-.

En este caso, si bien el descenso en la concurrencia del año 2021 es bajo, no aparenta excepcionalidad, aunque se trata de un número bajo, sin duda. En primer lugar, se constata una decli-

nación en la participación en elecciones intermedias o legislativas. Los valores menores (es decir, más elevados en términos de no concurrencia) acontecen en 1993 y en las últimas elecciones: en el 2017 y 2021.

Gráfico 2
Diferencias entre elecciones legislativas generales. Serie 1983-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de la Dirección Nacional Electoral.

El descenso registrado es del -3.5%, como promedio interprovincial -esto es, concurrieron en el año 2021, un 3.5% de electores menos, una baja que, aunque puede expresar en alguna proporción de ese registro la situación de pandemia, puede ser indicador de potenciales dificultades. No obstante, el volumen de esta baja 2017-2021 es esperable en términos de la tendencia y, luego, no es evaluable como crítica, ni habilita al pronóstico de cambios sistémicos.

Diferencias entre elecciones legislativas generales subsiguientes. Comparación en años seleccionados

DISTRITO	2017-2021	2001-1997	2001-1999
CABA	0.5%	-5.8%	-8.3%
BUENOS AIRES	-6.5%	-5.4%	-7.9%
CATAMARCA	-2.4%	1.3%	-3.7%
CÓRDOBA	-5.1%	-0.8%	-2.9%
CORRIENTES	-3.3%	-2.8%	-6.3%
CHACO	-6.8%	-1.4%	-6.4%
CHUBUT	-4.3%	-6.3%	-8.8%
ENTRE RÍOS	-4.5%	-4.5%	-7.5%
FORMOSA	1.6%	-5.7%	-3.3%
JUJUY	-7.7%	-1.5%	-6.9%
LA PAMPA	-1.9%	-4.0%	-7.9%
LA RIOJA	1.2%	0.1%	0.7%
MENDOZA	-3.9%	-5.0%	-6.8%
MISIONES	0.0%	-2.8%	-5.5%
NEUQUÉN	-4.4%	-2.3%	-3.4%
RÍO NEGRO	-3.3%	-4.7%	-7.8%
SALTA	-9.9%	-5.1%	1.4%
SAN JUAN	-5.7%	-6.0%	-7.3%
SAN LUIS	-4.8%	-4.4%	-5.7%
SANTA CRUZ	-5.7%	-1.5%	-3.6%
SANTA FE	-2.9%	-3.4%	-4.3%
SANTIAGO DEL ESTERO	-2.2%	0.9%	-5.4%
TIERRA DEL FUEGO	-1.0%	0.5%	3.4%
TUCUMÁN	-2.2%	-4.6%	-6.9%
PROM interprovincial	-3.5%	-3.1%	-5.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de la Dirección Nacional Electoral.

Por otra parte, si se compara este descenso de concurrencia con el acontecido en el año 2001, se observa, primero, que se trató de una baja inferior al “punto de crisis” con valor apuntado por ese año. En aquella ocasión, en el año 2001, la asistencia menguó en un 5% del promedio interprovincial. Obsérvese también un aspecto de importancia, “escondido” por un cálculo de promedio interprovincial: los descensos en el año 2001 fueron especialmente acusados en CABA y Buenos Aires. CABA exhibió el mayor descenso, seguido de Chubut y, en tercer lugar, la Provincia de Buenos Aires, compartiendo posición con La Pampa.

Si se desagrega el promedio interprovincial en “regiones” de provincias, se puede observar que el 3.5% de diferencia entre el 2017 y el 2021 obedece a un muy diferente comportamiento con relación al 2001.

Entonces, en el 2001, la baja más gravitante se mostró en las provincias del Centro y Cuyo; mientras que, en el 2021, repite Cuyo en la posición más elevada, con un descenso de 4.8%. Le sigue, luego, el declive en el NOA y, cercana a esta, la Patagonia y, un poco más lejos, la región del Centro. En otros términos, la declinación se ha desplazado regionalmente, con menor gravitación en las provincias más pobladas y, por lo mismo, más electoralmente gravitantes.

Diferencias en elecciones legislativas generales según área geográfica. Comparación en años seleccionados

	2017-2021	1997-2001	2019-2021
Centro	-3.4%	-4.0%	-7.4%
Cuyo	-4.8%	-5.1%	-6.4%
NEA	-2.1%	-3.2%	-10.3%
NOA	-3.9%	-1.5%	-7.6%
Patagonia	-3.7%	-2.9%	-8.0%

Nota: Centro comprende a CABA, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa.

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de la Dirección Nacional Electoral.

Es interesante, también, el cambio en las posiciones relativas si se compara las diferencias del 2021 con la elección del 2019, una elección presidencial. En este caso, se observa, también una baja generalizada en todas las regiones. Pero, así medido, destacan NEA y Patagonia. El NEA quintuplica la baja respecto de la observable entre el 2017-2021, y la Patagonia más que la duplica. Por su parte, Centro y NOA muestran bajas inferiores, aunque prácticamente duplican el descenso 2017-2021. En último lugar, con la menor diferencia, se ubica ahora la región de Cuyo.

Estos señalamientos introducen al plano del posicionamiento de provincias y regiones en términos de concurrencia electoral, un indicador revelador del grado de nacionalización de los electorados provinciales -definida la nacionalización como un comportamiento uniforme a lo largo de la serie, desde 1983. En otras palabras, ¿Hay casos de provincias con estables posiciones de baja o alta concurrencia electoral?

Como se ha sostenido, la excepcionalidad de la coyuntura del 2021 depende del comportamiento de la serie, del tipo de elección y del lugar distrital en el que tiene lugar. En los párrafos previos se ha puesto de manifiesto que el declive más empinado del año 2021 no ha afectado especialmente al área central sino a Cuyo, NOA y Patagonia. En la tabla que sigue se expone el

posicionamiento logrado por cada provincia y región en la serie desde 1983.

La tabla distingue las provincias que se ubican en las cinco posiciones de más baja concurrencia y las cinco de más elevada (k-esimo menor y k-esimo mayor, respectivamente). En las dos columnas finales se observa la proporción de ocasiones en las que provincias de cada región se ubicaron en cada grupo, dividida por la cantidad de provincias -es decir, una medida de las chances o probabilidad de encontrarse en ese grupo dada la cantidad de provincias-.

DISTRITO	Kmenor5	Kmayor5		Kmen_ Region	Kmay_ Region
CABA	2	1	Centro	0.50	1.00
BUENOS AIRES	0	14	Cuyo	0.33	1.00
CATAMARCA	7	1	NEA	1.00	0.25
CÓRDOBA	6	3	NOA	1.00	0.83
CORRIENTES	3	2	Patag	0.80	0.40
CHACO	13	0			
CHUBUT	6	0			
ENTRE RÍOS	0	16			
FORMOSA	8	0			
JUJUY	4	4			
LA PAMPA	0	15			
LA RIOJA	6	5			
MENDOZA	0	13			
MISIONES	3	0			
NEUQUÉN	0	18			
RÍO NEGRO	2	0			
SALTA	18	0			
SAN JUAN	0	13			
SAN LUIS	1	5			
SANTA CRUZ	4	0			
SANTA FE	9	4			
SANTIAGO DEL ESTERO	17	2			
TIERRA DEL FUEGO	15	2			
TUCUMÁN	6	11			

Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida de la dirección nacional electoral.

El modo de leer la información de la tabla es el siguiente: CABA se ha ubicado una vez entre las de mayor asistencia y dos veces entre las cinco de menor asistencia. Salta, por su parte, se ha



ubicado 18 veces entre las cinco de menor asistencia y nunca entre las cinco de mayor asistencia. La Rioja es un caso “equilibrado”, se ha ubicado en cada extremo 11 veces, seis en el inferior y 5 en el superior. Finalmente, Buenos Aires ha mostrado una alta participación relativa -nunca ha ingresado al nivel inferior y se ha destacado en el superior 14 veces-.

Si se agrega esta información por tipos regionales, sumando las veces que ha estado una provincia en uno u otro nivel -el de las 5 menos concurrentes y las 5 más concurrentes-, se tiene que, en las provincias del Centro, tres de ellas se han ubicado entre las de menor concurrencia: CABA, dos veces; Córdoba, seis veces; y Santa Fe, nueve veces. El indicador de la penúltima columna detalla esta información dividiendo la cantidad de provincias halladas en el nivel inferior por el total de provincias en el grupo -tres provincias dividiendo por seis en el grupo, se obtiene 50% por ciento). Es decir, un 50% de las provincias del grupo se ubicaron alguna vez en el extremo inferior. Del mismo modo, puesto que la cuenta muestra que todas ellas se han ubicado alguna vez en el extremo superior, la probabilidad grupal de encontrarse allí es del 100%.

Puede contrastarse esto con las proporciones del NEA y NOA: hay un 100% de chances de que alguna de las provincias del grupo se ubique en el escalón inferior y, hay también, un 25% (NEA) y 83% (NOA) de chances de que se ubiquen en el escalón superior.

Más allá de los detalles para cada provincia, el contraste parece evidente: las provincias del centro son las de mayor concurrencia, mientras que las del NEA y NOA son provincias de baja participación. Este análisis agrega a las consideraciones sobre la excepcionalidad, en la medida en que la baja en la concurrencia no sucedió en el plano de las provincias centrales sino en Cuyo, NOA y Patagonia.

Breve conclusión

Partiendo de la idea y primera evidencia de una suerte de desafección generalizada respecto del funcionamiento del sistema partidario del país y, por lo mismo, la expectativa de la emergencia de nuevos actores con carácter de ruptura -que podrían surgir desde la izquierda aunque, más probablemente, lo harían desde el perfil ideológico de la derecha-, el trabajo exploró la plausibilidad de la idea.

En especial, se procuró, elaborando información sobre concurrencia electoral, establecer la excepcionalidad del “momento Milei”.

- Primero, se constató la existencia de un declive de participación electoral en el 2021.
- Segundo, se determinó que ese declive forma parte de una extensa tendencia a la baja de la participación en el país. Asimismo, se determinó que la baja del año 2021 era expeditamente pronosticable desde la tendencia lineal del proceso -fue un momento entonces con bajo nivel de excepcionalidad-.

- Tercero, se estableció que ese “momento Milei” fue percibido a partir de una comparación no del todo apropiada. En la medida en que las elecciones del 2021 fueron elecciones legislativas, el contraste correcto era con el año 2017. Respecto de ese año, la declinación en la concurrencia fue de un 3.5%; proporción algo sobre estimada, puesto que correspondería aplicar sobre ella una corrección debida al efecto pandemia -un factor de corrección difícil de estimar pero que implica con seguridad una baja del efecto electoral propiamente dicho-.
- Cuarto, identificado el año 2001 como una regla empírica para evaluar el grado de crisis que pondría de manifiesto el comportamiento del año 2021, se obtiene que la declinación fue poco más de la mitad que aquel año, lo que es evalúa como otro indicador de no excepcionalidad de la situación.
- Finalmente, se estableció que, a diferencia a la baja en el año 2021 no aconteció sobre el área de las provincias centrales -como sí sucedió en el 2001- sino sobre las provincias de la periferia, provincias que han tenido un comportamiento de este tipo, no concurrencia, más estructural y prolongado en el tiempo-.

TRAYECTORIAS PREVIAS Y ATRIBUTOS PERSONALES DE GOBERNADORAS Y GOBERNADORES EN ARGENTINA. UNA LECTURA EN CLAVE DE GÉNERO

Mariana Rulli

Universidad Nacional de Río Negro – CIEDIS –IPPyG

E-mail: mrulli@unrn.edu.ar

Florencia Gallinger

Universidad Torcuato Di Tella

E-mail: fgallinger@mail.utdt.edu

Introducción

En 2021 se cumplieron treinta años de la sanción de la pionera Ley de Cupo Femenino en Argentina, que inauguró, en 1991, a escala global una nueva etapa en relación con los derechos políticos de las mujeres. A partir de la primera década del siglo XXI, se produjo un incremento sin precedentes históricos; del acceso de las mujeres a espacios de decisión política, especialmente a los cargos legislativos.

En el año 2000, algunos estados sub-nacionales comenzaron a aprobar leyes de paridad para las listas de candidatos/as a las legislaturas provinciales, mientras que a nivel nacional se aprobó la Ley Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política en 2017. Hacia mayo de 2021, de un total de 24 estados subnacionales, 21 han aprobado leyes de paridad para las listas de candidatos/as a los cuerpos legislativos.

Así las cosas, a pesar de haber logrado el 39% de bancas ocupadas por mujeres en la Cámara



de Diputados nacional y derribado el techo de cristal del 30% en gran parte de las legislaturas de las provincias argentinas, las mujeres continuamos siendo excluidas de los espacios de poder más relevantes como las autoridades de los bloques y comisiones legislativas (Schwindt-Bayer, 2010; Barnes, 2014: 135-163; Atenea, 2017 y 2021), de los cargos políticos y/o ejecutivos más poderosos, de los espacios de liderazgo y decisión de los partidos políticos (Atenea, 2021) y también de los espacios de poder informales.

En los poderes ejecutivos, el acceso de las mujeres ha sido sustancialmente menor. Desde la transición a la democracia en 1983, la primera y única mujer electa presidenta fue Cristina Fernández en 2007, re-electa en 2011 hasta 2015. En el cargo de vicepresidenta, la primera mujer fue Gabriela Michetti entre 2015-2019, y Cristina Fernández para el período 2019-2023. A nivel provincial, desde 1983, tan solo 7 mujeres fueron electas gobernadoras: la primera fue Fabiana Ríos en Tierra del Fuego (2007-2015) y le siguen Lucía Corpacci en Catamarca (2011-2019), Claudia Ledesma Abdala en Santiago del Estero (2013-2017), María Eugenia Vidal en la provincia de Buenos Aires (2015-2019), Rosana Bertone en Tierra del Fuego (2015-2019), Alicia Kirchner en Santa Cruz (2015-2019 y 2019-2023) y Arabella Carreras en la provincia de Río Negro.¹ A nivel local, sólo el 12,25% de los cargos ejecutivos municipales de todo el país son ocupados por mujeres (Atenea, 2021).

La agenda y literatura académica sobre el acceso y participación política de las mujeres se ha concentrado especialmente en los estudios sobre los poderes legislativos por un lado, y con mayor desarrollo en el ámbito nacional y en menor medida sobre las legislaturas subnacionales y locales, por el otro. Por el contrario, los estudios sobre el acceso de las mujeres a los cargos en el poder ejecutivo (electivos o no) son más escasos y recientes (Lodola, 2017: 85-116; Barnes *et al.*, 2019: 1-23), a pesar de que estos cargos (gubernaciones, intendencias y algunos ministerios provinciales) son mucho más codiciados que las bancas en los parlamentos nacionales (Micozzi, 2013: 401-411). En un país federal como Argentina, el cargo de gobernador/a es muy poderoso por varias razones: el acceso al control de recursos fiscales, la descentralización administrativa y de las principales políticas sociales como salud y educación, la cercanía e influencia en la vida cotidiana de los ciudadanos, así como también el poder de designación de los/as candidatos/as a otros cargos electivos, la capacidad de los gobernadores/as de influir en el comportamiento de los legisladores nacionales de su partido en el Congreso Nacional (Kikuchi y Lodola, 2014: 73-105) y su influencia en la políticas nacionales y en el balance de poder político entre gobernadores/as y presidente/a (Bonvecchi y Lodola, 2011: 179-206), entre otras. Sin embargo, a pesar de la importancia del car-

1. En las provincias hubo un total de 20 vicegobernadoras desde 1983 a 2019. Elva Roulet fue la primera vicegobernadora de Buenos Aires en 1983. En la actualidad (2019-2023) resultaron electas 6 mujeres como vicegobernadoras.



go, los estudios sobre las características sociales, reclutamiento político y carreras políticas de las personas que han accedido al máximo cargo ejecutivo provincial no se han realizado desde una perspectiva de género, es decir incluyendo en el análisis a las mujeres que han ocupado el cargo.

De este modo, con el objetivo de realizar un aporte en el vacío en las investigaciones sobre la participación política de las mujeres, este artículo ofrece un estudio estadístico (descriptivo e inferencial) sobre los atributos personales y sociales (edad, sexo, nivel educativo), su pertenencia político-partidaria y de sus trayectorias políticas previas de las personas que accedieron al poder ejecutivo subnacional en Argentina entre 1983 y 2019.

El artículo está organizado en cuatro secciones, siendo la primera esta introducción. En la segunda, se describe la estrategia metodológica del estudio. En la cuarta, se presenta el análisis y los principales hallazgos en dos grandes subsecciones: una en la que se presenta el análisis de los resultados sobre los atributos personales, los atributos sociales y la pertenencia político-partidaria de las personas que alcanzaron el cargo ejecutivo máximo a nivel provincial, teniendo en cuenta el sexo y dos grandes sub-periodos históricos (el primero desde 1983 y hasta 2003, y el segundo desde 2003 y hasta 2019). Otra, en la que se presenta el análisis de los resultados respecto de la trayectoria previa (inmediatamente anterior a asumir el cargo de gobernador/a y las trayectorias en el poder ejecutivo y legislativo en todos los niveles del Estado). Finalmente, en las conclusiones se sintetizan los principales hallazgos y se proponen líneas de investigación para futuros estudios.

Estrategia metodológica

El diseño metodológico implementado es a partir de una estrategia cuantitativa -descriptiva e inferencial- para el estudio del universo, esto es: todas las personas que resultaron electas por medio del voto popular para ocupar el máximo cargo ejecutivo provincial entre 1983 y 2019 en las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (a partir de 1996). En primer lugar, se realizó una descripción exhaustiva de las características de la población (incluyendo proporciones, promedios y medias) a partir de las siguientes dimensiones y variables:

- (i) *los atributos personales* (edad y cantidad de hijos)
- (ii) *los atributos sociales* (nivel educativo, campo disciplinar y universidad)
- (iii) *la pertenencia político-partidaria* (partido político)
- (iv) *la trayectoria política* (trayectoria pública previa inmediatamente anterior al asumir el cargo, cargos ocupados anteriormente)

En segundo lugar, se realizaron una serie de test de estadística inferencial con el objetivo de identificar asociaciones, dirección e intensidad. En todos los casos se ha buscado, especialmente,

establecer y describir relaciones entre las distintas variables y el sexo de la persona que ocupa el cargo.

La información empírica para el estudio realizado proviene de una base de datos inédita, que contiene datos biográficos y sobre las carreras políticas que incluye a todos los mandatos al mayor cargo del ejecutivo subnacional y todos las personas que ocuparon alguna vez ese cargo entre 1983 y 2019. Para la realización del estudio y el análisis se han considerado a los/as *gobernadores/as activos/as* (Lodola, 2017: 85-116): que son todos los individuos que fueron electos para el cargo de gobernador/a durante el período 1983-2019. Asimismo, se toma como unidad de análisis al mandato, esto significa que aquellos/as individuos que fueron re-electos/as son considerados/as cada una de los mandatos en los que ocuparon el cargo.

Las hipótesis que han guiado nuestro estudio han sido las siguientes:

H1: Los atributos personales, sociales y políticos de las mujeres y los varones que lograron ser gobernadores/as son diferentes, así como las trayectorias políticas previas (niveles y poderes del Estado) que desarrollan antes de acceder al cargo.

H2: Existen diferencias en los atributos personales, sociales y políticos de las personas que accedieron a la gobernación entre 1983 y 2001 y las que accedieron después del 2003, como así también de sus trayectorias políticas previas.

Los y las gobernadores-as argentinos-as entre 1983 y 2019

Entre 1983 y 2019, un total de 261 mandatarios/as fueron electos/as y ocuparon el máximo cargo ejecutivo electivo subnacional. Del total de las personas, 11 casos son mujeres –4,2%– y 250 son hombres –95,8%²–. Del total de los mandatos, 165 alcanzaron el cargo como candidatos/as del Partido Justicialista (PJ) –el 63,5%–, 44 casos con la Unión Cívica Radical (UCR) –el 17%–, un (1) único caso con el Afirmación para una República Igualitaria (ARI), 5 casos con el Propuesta Republicana (PRO) –el 2%–, y 46 casos pertenecían a partidos políticos provinciales –el 17,6%–.

El estudio se ha realizado fraccionado el período histórico en dos grandes subperíodos: el primero, que comienza con la transición a la democracia en diciembre de 1983 y llega hasta la profunda crisis política, económica y social en 2001 (incluye hasta las elecciones ejecutivas nacionales y provinciales de 1999); y el segundo, entre 2001 (desde las elecciones de ejecutivas de 2003) y llega hasta 2019. Este fraccionamiento responde no sólo a nuestras hipótesis iniciales sino a que la literatura de la Ciencia Política ha evidenciado profundos transformaciones en el contexto polí-

2. Ninguna de las personas se ha identificado como trans o no binarias.



tico-institucional que se refleja en los cambios en el sistema de partidos políticos, en los sistemas electorales producto de profundas reformas políticas nacionales y provinciales con posterioridad a la crisis de 2001, entre otros.

El subperíodo que comienza en 1983 y finaliza en 2001, estuvo caracterizado por una primera etapa –durante la década del ochenta– de consolidación de la transición a la democracia en la que se llevaron a cabo los primeros juicios civiles a las juntas militares y se afrontaron severos problemas económicos y sociales. En la década de los noventa, se implementaron reformas neoliberales estructurales del Estado y económicas, impulsadas por el Consenso de Washington, que tuvieron un impacto negativo en los estados provinciales. También, durante esa década, en 1991, se sancionó la Ley de Cupo Femenino que inauguró una ola de reformas en los sistemas electorales provinciales³ y que poco a poco fue incrementando el acceso de las mujeres en los poderes legislativos, y, asimismo, se reformó la Constitución Nacional en 1994 y varias de las constituciones provinciales⁴. El sistema de partidos argentino, hasta 2001, estuvo caracterizado por la presencia de dos grandes partidos políticos tradicionales y de alcance nacional, que lograron reponerse y presentarse a los comicios después de la violenta dictadura cívico-militar (1976-1983): el PJ y la UCR. Durante todos esos años, estos dos partidos políticos (solos o en coalición), pero especialmente el PJ, concentraron los cargos políticos electorales más importantes: presidencia, bancas en el Congreso Nacional, gobernaciones y la jefatura de la CABA (Tula y De Luca, 2011: 73-84).

En diciembre de 2001, se desató una crisis económica, política y social en el país que implicó la renuncia anticipada del presidente y varios meses de inestabilidad institucional. La crisis política se manifestó en una profunda crisis institucional y de representación y en reclamos por reformas políticas tanto a nivel nacional como en las provincias. El impacto de la crisis en términos políticos se refleja en los cambios en el sistema de partidos, a partir de 2001, y en los ejecutivos provinciales, a partir del 2003: al calor de las consignas populares del “*que se vayan todos*” en las elecciones legislativas nacionales de 2001, la mitad del electorado no cumplió con la obligación de votar o votó en blanco. En 2003, cinco provincias⁵ cambiaron de color partidario en sus gobernaciones y seis cambiaron en 2007⁶. Asimismo, se implementaron varias reformas políticas y en los sistemas electorales con un fuerte impacto en los partidos políticos como la aprobación de las

3. Corrientes, Santa Cruz, Santa Fe y La Rioja (1992), Misiones y Río Negro (1993), La Pampa, Tucumán y San Juan (1994), Buenos Aires, Salta y Formosa (1995) Chaco y Neuquén (1996), Catamarca (1997), Tierra del Fuego (1998) Mendoza (2000), San Luis (2003), Jujuy (2010), Entre Ríos (2011).

4. 18 provincias reformaron su constitución desde 1983, y otros dos estados subnacionales -CABA y Tierra del Fuego- dictaron sus primeras constituciones. De estas 18 provincias, 13 de ellas reformaron su constitución antes del 2001.

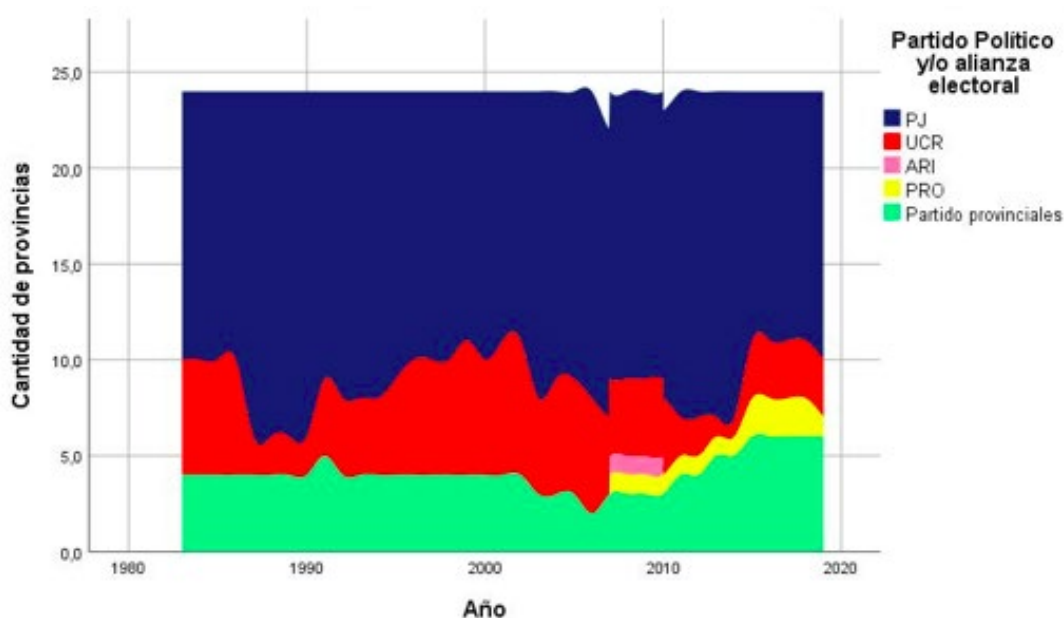
5. Corrientes (2001), Chubut (2003), Entre Ríos (2003), Misiones (2003) y San Juan (2003).

6. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2007) y las provincias de Chaco (2007), Tierra del Fuego (2004), Mendoza (2007), Santa Fe (2007) y Santiago del Estero (2005).

internas abiertas y simultáneas en junio de 2002 (Tula y De Luca, 2011: 73-84). De esta manera, el subperíodo que se inaugura con las elecciones nacionales y provinciales de 2003, estuvo caracterizado por un sistema de partidos en transformación, con desprendimientos de los dos partidos políticos tradicionales y creación y surgimiento de nuevos partidos políticos, como el ARI y el PRO, que alcanzaron bancas en el Congreso Nacional, en las legislaturas provinciales y locales y asimismo, alcanzaron gobernaciones provinciales que fueron con gobernadoras mujeres. Además, desde el Poder Ejecutivo nacional en los primeros años posteriores a la crisis, encabezado por el liderazgo de Néstor Kirchner, se implementó una estrategia político-partidaria novedosa conocida como “transversalidad”, que consistió en la “apertura a la incorporación de cuadros, sectores de partidos y movimientos sociales en una suerte de inclusión subordinada que operaba sobre los escombros del sistema de representación y de partidos” (Retamozo y Trujillo, 2019: 189).

Gráfico 1.

Partido Político y/o alianza electoral en las gobernaciones provinciales (1983-2019)



Fuente: Elaboración propia.

Este subperíodo estuvo caracterizado, también, por el incremento sostenido del acceso de las mujeres a los poderes legislativos (en todos los niveles) en primer lugar y los *outsiders* a cargos políticos (Tula y De Luca, 2011: 73-84). En el año 2020, se inicia la sanción de leyes de paridad



para las listas de cargos legislativos en las provincias (Caminotti y Del Cogliano, 2019: 205-218) y por la irrupción muy lenta de las mujeres en los poderes ejecutivos, comenzando en 2007 con el triunfo de Fabiana Ríos en Tierra del Fuego.

¿Quiénes y cómo son los/as gobernadores/as argentinos/as?

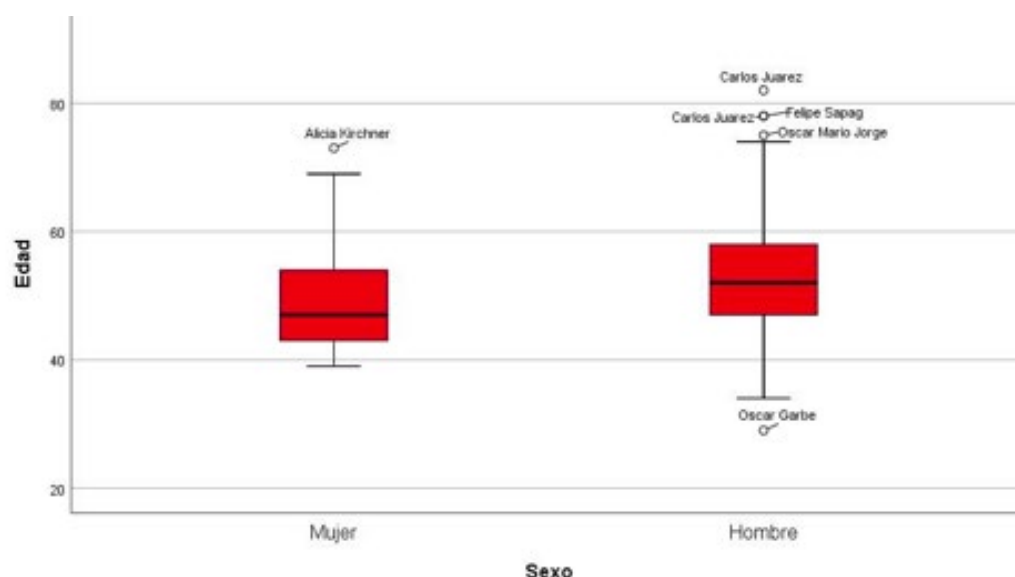
Los atributos personales

Las personas que han accedido al cargo de gobernador/a entre 1983 y 2019, por medio de elecciones directas, tienen en promedio casi 53 años (52,64) al asumir el mandato. Los varones un poco más que el promedio, con 53 años (52,72), y las mujeres por debajo con 51 años (50,91)⁷. Sin embargo, estas diferencias en los promedios de edad según sexo no son significativas estadísticamente⁸. Al analizar por franjas etáreas, se observa que la franja entre 29 y 49 años es la que concentra la mayor proporción en ambos sexos (43,8%): en varones es el 43% de los casos y en las mujeres el 63%. La franja que va de 50 a 59 años representa alrededor del 34,2% y en aquellos/as personas mayores de 60 años el 21,9%. Estos resultados respecto de la variable *Edad* no son diferentes de lo que nos indican los estudios sobre las mujeres en los poderes legislativos en América Latina. Según Schwindt-Bayer (2011, 12-13), la edad de los/as legisladores en Argentina no difiere según sexo: el promedio es alrededor de los 50 (el promedio de las mujeres es 51 años y en varones es 52 años) y las diferencias tampoco son significativas estadísticamente.

7. Los porcentajes se modifican al observar comparativamente las variables “Edad al asumir el mandato” vs “Edad al asumir el primer mandato”. En la segunda variable hay una mayor concentración en la categoría de “Hasta 49 años”. Esto da cuenta de que parte del envejecimiento pos 2003 puede deberse a la reelección de los mismos mandatarios en los cargos.

8. Se realizó una comparación de medias con una prueba T student para muestras independientes. La diferencia de medias obtenida fue de -1,810, aunque no es estadísticamente significativa.

Gráfico 2
Edad al asumir el mandato de gobernador-a según sexo (1983-2019)



Fuente: Elaboración propia

Cuando se analiza la edad de los/as gobernadores/as según los dos subperíodos históricos, se evidencia que la media de los mismos envejece un año (54,02) del 2003 en adelante. Si, en lugar de 1983, se toma como punto de partida el año 2003, la edad promedio se incrementa en casi un año (53,80). Este envejecimiento respecto del período anterior podría estar vinculado a distintos factores, como por ejemplo, a una mayor reelección de los/as gobernadores/as. En efecto, de todas las reelecciones que tuvieron lugar entre 1983-2019, casi el 65% sucedieron luego del 2001.

Por último, al analizar la variable *Edad* según el partido político al que pertenecen los/as gobernadores/as, se observa que en todos los partidos políticos excepto en el caso del PJ, las mujeres son notablemente más jóvenes que los varones al acceder al cargo. En el PJ, que concentra el 62,5% de los/as gobernadores/as, en promedio los varones peronistas alcanzan el mayor cargo del ejecutivo provincial a los 52,4 años mientras que las mujeres lo hacen 6 años más tarde, a los 58,6 años.

Respecto de los otros partidos políticos (ARI, PRO y partidos políticos provinciales), que representan el 17% de los casos, los varones acceden al cargo con 54,5 años y las mujeres con un promedio de 45. Tanto en el caso del ARI como del PRO, que solo han tenido una mujer gobernadora,



la edad de las mujeres al asumir en el cargo es de 43 años, y 42 años en el caso de los varones. En este sentido, al analizar la edad entre hombres y mujeres de partidos no tradicionales (es decir, excluyendo al PJ y UCR), existe una diferencia estadísticamente significativa. En los partidos políticos diferentes al peronismo, las gobernadoras tienen en promedio 8 años menos que sus contrapartes varones.

Hijos-as

En los últimos años, los estudios sobre los obstáculos y barreras que enfrentan las mujeres a la hora de acceder y ejercer cargos de poder han comenzado a indagar cómo la desigual y asimétrica distribución sexual de los trabajos domésticos y de cuidados no remunerados afectan negativamente la actividad política de las mujeres (Rulli, 2021: 113-132). Según nuestro estudio, las mujeres que han alcanzado la gobernación de un estado subnacional tienen, en promedio, un hijo menos que sus pares varones, siendo esta diferencia estadísticamente significativa⁹: en promedio, las mujeres tienen dos hijos y los varones tres. Más aún, en el caso de los gobernadores varones, llegan a tener hasta 10 hijos/as, mientras que las gobernadoras tienen como máximo 3 hijos/as.

Comparando con las élites legislativas nacionales, entre las y los legisladores en el Congreso Nacional, el promedio de hijos en las mujeres es 2 y en varones es 3,4 (Schwindt-Bayer, 2011: 1-33). Sin embargo, el promedio de hijos de las mujeres políticas (tanto de las gobernadoras como de las legisladoras nacionales) es más bajo que la media nacional: la tasa de fecundidad global en 1991 era de 2,9, es decir de casi tres hijos por mujer (INDEC, 2020). Es decir, que las mujeres que accedieron al cargo máximo ejecutivo provincial tenían menos hijos que sus pares varones y una tasa de fecundidad menor a la de las mujeres en general y a nivel nacional.

Los atributos sociales

Nivel educativo, universidad y campo disciplinar

Respecto del nivel educativo de las personas que han llegado al cargo de gobernador/a, se observa que el 80% de los casos alcanzó a completar el nivel universitario. En el caso de los varones el 80,7% tiene estudios universitarios, el 7% de los casos tiene posgrado y el 8,4% completó solamente el nivel secundario. Por el contrario, en el caso de las mujeres gobernadoras, todos los casos completaron estudios en el nivel superior: el 63,6% con grado universitario y el 36,45 con posgrado.

Al analizar el nivel educativo respecto de los subperíodos históricos seleccionados se observa que, a pesar que en el segundo subperíodo acceden a la gobernación las mujeres y que todas ellas

9. Esta conclusión se arribó a través de comparación de medias de muestras independientes.



completaron carreras universitarias, las personas que accedieron a la gobernación en el período posterior al 2001 completaron proporcionalmente menos estudios universitarios o de posgrado que los del período anterior: el 95% de las personas que accedieron a la gobernación entre 1983 y 2001 acreditaban estudios avanzados mientras que, entre los que asumieron después del 2001, solo un 88,6% de ellos lo hacía.

En Argentina existen profundas diferencias académicas, ideológicas y de calidad entre las universidades públicas y privadas. Es por ello que, el lugar de estudio es un rasgo que caracteriza la educación de las élites gubernamentales. Según Lodola (2017: 97), el 91% de los gobernadores varones con estudios universitarios se graduó en una Universidad Nacional pública, entre las que se destacan la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional del Litoral, (en ese orden). De las siete mujeres que alcanzaron la gobernación provincial, cinco de ellas estudiaron en universidades nacionales (Universidad Nacional de Córdoba (2), un caso en Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional del Litoral y Universidad Nacional del Comahue) y las otras dos en la Universidad Católica Argentina, ninguna estudió en la Universidad de Buenos Aires.

Las trayectorias laborales de las mujeres están delimitadas por el fenómeno de las “*paredes de cristal*”, muros invisibles que segmentan el desarrollo educativo y ocupacional de las mujeres y las concentran en sectores menos dinámicos y peor remunerados de la economía. Esta segregación surge a partir de dinámicas sociales, estereotipos y roles socialmente construidos que comienzan en la infancia, y se ilustra en la feminización de áreas como trabajo doméstico, educación y salud. Estos patrones de segmentación horizontal se reproducen en la educación superior: En las universidades argentinas, se observa que las mujeres representan la mayoría de las inscriptas en las áreas de humanidades y artes (60%), ciencias sociales (59,6%) ciencias médicas y de la salud (74,6%); mientras que los varones son una mayoría en las áreas de ingenierías y tecnologías (66,5%), ciencias naturales y exactas (59,8%) (ONU Mujeres, 2020). Esta segmentación horizontal también se ve reflejada en la trayectoria educativa de los y las gobernadores/as: por un lado, los gobernadores universitarios son en su gran mayoría abogados, o se dedican a las áreas estereotipadamente masculinas como ingeniería, medicina, o contabilidad. Solo dos gobernadores estudiaron ciencias sociales. Por otro lado, las gobernadoras, todas ellas con estudios universitarios, han realizado sus estudios en el campo de las ciencias sociales y humanidades (cinco de ellas, de las cuales dos son abogadas)¹⁰ y en las ciencias médicas y de la salud (dos de ellas)¹¹.

10. Alicia Kirchner es Licenciada en Trabajo Social y Doctora, Claudia Ledesma es abogada y escribana, María Eugenia Vidal es politóloga y Arabela Carreras es Licenciada en Letras.

11. Fabiana Ríos es farmacéutica y Lucía Corpacci es médica cirujana.

La pertenencia político-partidaria

En cuanto a los partidos políticos, se observa que el 45,5% de las gobernadoras pertenecieron al PJ (o alguna de sus variaciones) y el 36% a los demás partidos políticos (ARI, PRO, partidos provinciales), pero ninguna de ellas a la UCR. Estos porcentajes prestan cierta consistencia con la distribución de cargos de gobernador/a totales que adquiere cada partido, contando el PJ con el 63% de los/as gobernadores/as totales, y los partidos provinciales con el 18%. Sin embargo, cuando nos adentramos en la distribución específica de cada partido, encontramos que solo el 3% de todos los ejecutivos subnacionales que obtuvo el PJ fueron ocupados por mujeres, y solo el 9% fueron ocupados por mujeres en los otros partidos. Si, en cambio, se tienen en cuenta únicamente los mandatos ocupados a partir del 2003 en adelante, subperíodo en el cual las mujeres ingresan por primera vez a estos cargos, las proporciones cambian levemente: las mujeres pasan a ser el 6% del total de los/as mandatarios/as provinciales peronistas, y el 13% de los de los otros partidos políticos.

¿Todos los caminos conducen a Roma?

La puerta de acceso: cargo inmediatamente anterior

Para analizar el cargo previo inmediatamente anterior fueron excluidos todas las personas que no tenían cargo anteriores, que representan el 10,9% de los casos. Luego de esta exclusión, observamos cuáles son los cargos que fueron ocupados previamente y que se presentan en mayor proporción: en primer lugar, se encuentran los cargos en el Poder Ejecutivo provincial, que representan el 50,7% de los casos (gobernador el 35,7% y vicegobernador el 15%); segundo, los cargos en el Poder Legislativo nacional, que representan el 23,5% de los casos (senador nacional el 13,6% y diputado nacional casi el 10%); tercero, el 8,9% de las personas que llegaron a ser gobernadores/as fueron quienes ocuparon previamente el cargo máximo en el Poder Ejecutivo municipal (intedentes/as).

Ahora bien, afirmar que para ser gobernador/a hay que acreditar como posición inmediatamente anterior (en un 35,7% de los casos) el cargo de gobernador es, aunque coherente porque hace referencia a la reelección¹², endogámico. Si dejamos por fuera estos casos de reelección, es decir, consideramos únicamente los casos en que son gobernadores por primera vez -o por vez no consecutiva- se observa que el 83,9% de los gobernadores llega al ejecutivo provincial después de haber tenido un cargo en:

- a) el ejecutivo provincial –33,6% (vicegobernador/a y cargo no electivo)–;

12. La reelección, al menos la reelección única, actualmente está permitida en 22 provincias.

b) el Congreso Nacional –36,5% (diputados/as y senadores/as nacionales);

c) el ejecutivo municipal –13,9% (intendente);

siendo los tres principales cargos el de vicegobernador/a, diputados/as nacionales y senadores/as nacionales.

Al observar la trayectoria inmediatamente anterior al cargo de gobernador/a, diferenciando los casos según sexo, se evidencia que el 90,9% de las gobernadoras mujeres acreditan alguna posición en el poder ejecutivo o legislativo en el momento previo al cargo de gobernadoras (por encima de la media en 81,6%), mientras que en el caso de los varones el 81,2% de los casos cuenta con alguna posición similar. Esta leve diferencia permanece sin significatividad estadística¹³. Al igual que en los datos generales, fueron excluidos los casos de reelección donde el cargo inmediatamente anterior era el propio de gobernador/a¹⁴ y nos encontramos con que el 62,5% de las gobernadoras mujeres se “catapultó” al cargo de gobernadora desde la vicegobernación o desde el Congreso Nacional. En cambio, para los gobernadores varones, los cargos ejecutivos territoriales y con capacidad de administrar recursos fiscales -como intendente, vicegobernador y ministerios- tienen un mayor peso (40,1%) y le siguen las posiciones en el Congreso Nacional 30,3%.

En síntesis, se observan tres puertas de acceso para las mujeres: la primera de ellas es el Congreso Nacional; la segunda el ejecutivo provincial; y la tercera, las consideradas *outliers*, que incluyen los ministerios nacionales o sin cargos previos. Por otro lado, en el caso de los varones, las principales puertas de acceso al cargo de gobernador son: el ejecutivo provincial y municipal, es decir aquellos cargos con poder territorial; el Congreso Nacional y por último, aquellos que no poseían cargos antes de alcanzar la máxima posición electiva en el poder ejecutivo subnacional.

13. Las pruebas realizadas son de proporción phi, V de Cramer, Q de Yule y Prueba exacta de Fisher.

14. Si se desagrega el conjunto de casos “con cargo” en base a cada una de las posiciones se evidencia que el 63,7% de las gobernadoras fue -inmediatamente antes de ocupar el ejecutivo provincial- o gobernadora (es decir que fue reelecta) o vicegobernadora o senadora nacional; mientras que los gobernadores que ocuparon las mismas posiciones representan el 52% de los casos de varones con cargos.

Tabla 1
Cargo inmediatamente anterior según sexo

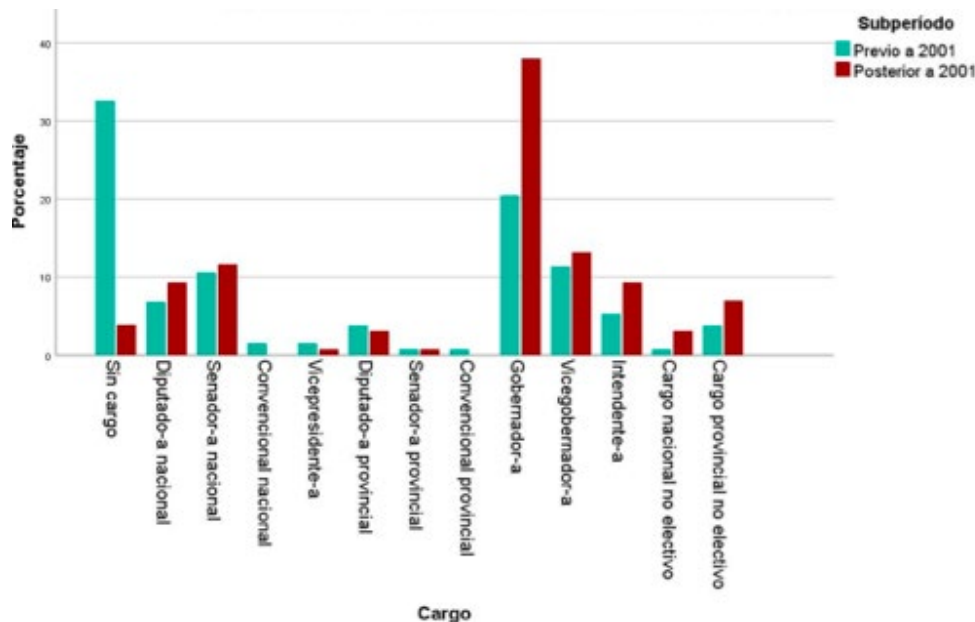
	Mujeres		Varones	
	Cargo	%	Cargo	%
1	Congreso Nacional (diputadas y senadoras)	38	Ejecutivo provincial o municipal (vicegobernación, ministerio o intendente)	40,1
2	Ejecutivo provincial (vicegobernación o ministerio)	38	Congreso Nacional (senadores o diputados)	30,3
3	Outliers (ministerios nacionales o sin cargos)	25	Sin cargos previos	16,1

Fuente: Elaboración Propia

Al analizar la trayectoria inmediatamente anterior al cargo de gobernador/a, diferenciando los distintos subperíodos históricos, se observa que entre 1987¹⁵ y 2002, la mitad (50,8%) de los/as gobernadores/as tuvo como cargo inmediatamente anterior el de gobernador, vicegobernador y senador nacional. En cambio, del 2003 al 2019, el cargo de gobernador mantiene e incrementa su relevancia, los cargos de vicegobernador y de senador/a nacional pierden levemente su relevancia, e incrementan su importancia los cargos como diputado/a nacional, intendente e incluso cargos no electivos a nivel provincial. Estos cambios llevan a que la mitad (51,2%) de los mandatarios en este subperíodo acrediten como posiciones inmediatamente anteriores los cargos de gobernador/a y vicegobernador/a. Esto puede deberse en gran medida a la creciente posibilidad de reelección; sin embargo, cuando se excluye la categoría de gobernador/a, para considerar solo aquellos casos sin reelección, la importancia de cada uno de los cargos se mantiene idéntica.

15. Se ha eliminado el primer mandato de 1983-1987.

Gráfico 3
Cargo inmediatamente anterior según subperíodo



Fuente: Elaboración propia.

Trayectoria previa

Los/as gobernadores/as tienen, en promedio, una experiencia de casi tres (2,65) cargos (electivos o no) previos antes de llegar al ejecutivo subnacional. Los mandatarios que fueron electos en el primer subperíodo cuentan con una media de un cargo menos que aquellos que fueron electos en el segundo subperíodo, siendo esta diferencia estadísticamente significativa al 99% nivel de significación¹⁶. En la comparación entre varones y mujeres, la diferencia es mínima y no es estadísticamente significativa.

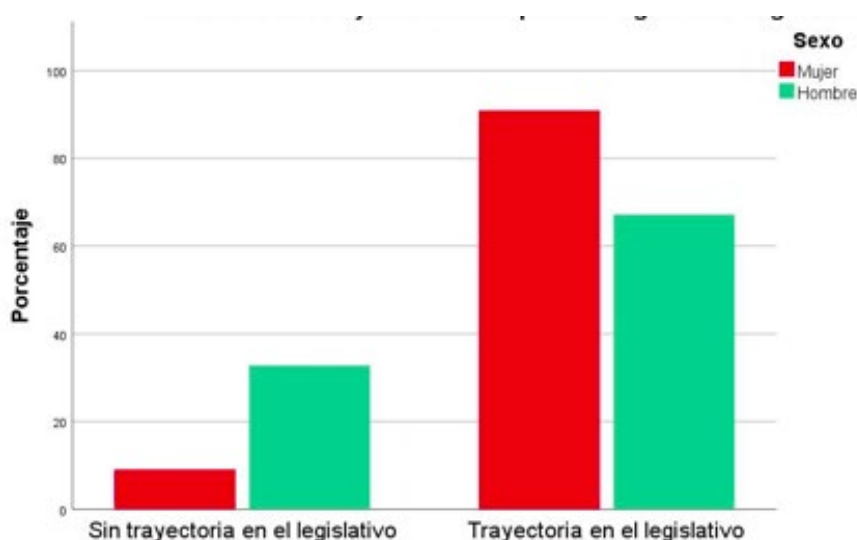
Al analizar las trayectorias de los y las gobernadores/as entre 1983-2021 nos encontramos con que el 90% de las mujeres gobernadoras tuvo algún cargo legislativo previo al ejecutivo provincial, mientras que solo el 67% de los varones tiene una trayectoria que implica algún nivel de los poderes legislativos. Esto no solo da cuenta de la importancia de las leyes de cupo primero y de paridad a la hora de promover el acceso de las mujeres en el poder legislativo (en todos sus niveles), sino que también refleja la diferencia entre los patrones de acceso al poder en base al sexo.

A su vez, dentro del grupo mujeres-gobernadoras, aquellas que tienen una trayectoria vinculada al poder legislativo se encuentran sobrerrepresentadas. Especialmente, teniendo en cuenta

16. Comparación de medias con prueba T para muestras independientes.

que las mujeres no ocupan el 63,3% de las bancas del Congreso Nacional, y que difícilmente lleguen a ocupar -solo en algunas provincias- números cercanos al 45,5% de las bancas del legislativo provincial. Nuevamente, se refuerza la importancia de las leyes de acción afirmativa y paridad que permitieron que las mujeres accedan al poder legislativo y una vez que lo han alcanzado puedan acceder a los cargos en ejecutivos subnacionales.

Gráfico 4
Trayectoria en los poderes legislativos según sexo



Fuente: Elaboración Propia

Por otra parte, al desagregar la trayectoria legislativa según niveles (nacional, provincial y municipal), se evidencia que las mujeres que lograron ser gobernadoras acumulan un mayor porcentaje de cargos en cada uno de los niveles. Sin embargo, esta diferencia de trayectorias según género no es estadísticamente significativa¹⁷. Por ejemplo, mientras que las mujeres representan solo el 5,1% del total de los casos que fueron diputados/as y/o senadores/as nacionales antes de ser gobernadoras/as, de todas las mujeres que fueron gobernadoras, el 63,3% pasó por el legislativo nacional. En cambio, de todos los hombres que fueron gobernadores, solo el 51,6% pasó por el legislativo nacional -a pesar de representar el 94,9% de los casos de gobernadores que previamente habían sido diputados/senadores.

17. Los test realizados fueron V de Cramer/phi, Q de Yule, prueba de Fisher. La prueba Z no se puede realizar por falta de casos.



En el legislativo provincial la situación es similar: las mujeres representan solo el 6,9% del total de los casos que fueron legisladores/as provinciales antes de ser gobernadores/as, pero de todas las mujeres que fueron gobernadoras, el 45,5% pasó por el legislativo provincial. En cambio, de todos los hombres que fueron gobernadores, solo el 26,8% pasó por el legislativo provincial -a pesar de representar el 93,1% de los casos de gobernadores que previamente habían sido legisladores provinciales. En el legislativo municipal la tendencia es similar.

Las proporciones se invierten cuando se analiza el Poder Ejecutivo: el 54,5% de las gobernadoras acredita algún cargo ejecutivo electivo –contemplando los tres niveles–, mientras que el 70,4% de los hombres ocupó algún cargo ejecutivo electivo. Esta diferencia entre proporciones no es estadísticamente significativa,¹⁸ pero en términos descriptivos la situación es similar: cuando se incorporan los cargos ejecutivos no electivos, se observa que el 81,8% de las gobernadoras y el 84,8% de los varones tiene alguna trayectoria por el ejecutivo.

Al desagregar los datos por niveles del poder ejecutivo, las mujeres representan el 8,7% del total de los casos que pasaron por el ejecutivo nacional antes de ser gobernadores/as, pero de todas las mujeres que fueron gobernadoras, el 36,4% pasó por el ejecutivo nacional mientras que, de todos los hombres que fueron gobernadores, el 16,8% pasó por el legislativo nacional -a pesar de representar el 91,3% de los casos de gobernadores que previamente habían participado del ejecutivo nacional.

En el caso del poder ejecutivo provincial la situación es similar: las mujeres representan solo el 4,5% del total de los casos que fueron gobernadores o vicegobernadores provinciales antes de ser (nuevamente) electos/as gobernadores/as, pero de todas las mujeres que fueron gobernadoras, el 72,7% ya había ocupado algún cargo en el ejecutivo provincial (electivo o no). En cambio, de todos los hombres que fueron gobernadores, solo el 68,4% pasó por el ejecutivo provincial -a pesar de representar el 95,5% de los casos de gobernadores que previamente habían sido legisladores provinciales. En el nivel municipal las proporciones se invierten. De las gobernadoras solo el 27,3% de ellas accedió al ejecutivo provincial (no electivo), mientras que el 32,4% de los gobernadores accedió al ejecutivo electivo o no.

Conclusiones

Los estudios sobre la participación política de las mujeres se han concentrado principalmente en analizar el acceso de las mujeres especialmente en el Poder Legislativo a partir de la aprobación de leyes de cupo primero y de paridad después. Si bien, en principio, se concentraron a nivel nacional, lentamente comenzaron a avanzar investigaciones sobre la participación en los estados

18. Fueron realizados los mismos test que para el caso del poder legislativo mencionados en la nota al pie anterior.



provinciales y más escasos a nivel municipal. Respecto de las trayectorias y las carreras políticas, se han focalizado en aquellas personas, mujeres y varones que han accedido también a los parlamentos y en menor cantidad a los poderes ejecutivos, tanto para los cargos electivos como para la conformación de los gabinetes de gobierno. Esta investigación, entonces, realiza una contribución en tres cuestiones. Primero, realiza un aporte al conocimiento a través de la incorporación de la perspectiva de género al estudio sobre los atributos personales, sociales y pertenencia político-partidaria de las personas que ocuparon el máximo cargo ejecutivo provincial en la Argentina, como así también sobre sus trayectorias públicas previas. Segundo, a partir de la implementación de una estrategia metodológica cuantitativa, no sólo descriptiva sino también inferencial, se ha procurado demostrar asociaciones y relaciones entre variables con significancia estadística. Y, tercero, ofrece datos inéditos recolectados y sistematizados en una base de datos actualizada que unifica todos los casos de las personas que accedieron al cargo de la gobernación provincial entre 1983 y 2019 y que puede seguir explotándose para futuras investigaciones.

Los principales hallazgos revelan diferencias significativas entre las principales variables estudiadas en dos grandes subperíodos históricos de los años contemplados para la investigación: por un lado, el subperíodo que comienza en 1983 con la transición a la democracia y hasta 2001 con la crisis política, económica y social que desencadenó una profunda crisis de representación; y por el otro lado, el subperíodo que comienza con las elecciones de 2003 y el inicio de procesos de reforma política, transformación del sistema de partidos políticos tanto a nivel nacional como en los estados subnacionales y de acceso de las mujeres -por primera vez- al máximo cargo ejecutivo provincial.

Sobre los atributos personales de las personas que accedieron a las gobernaciones provinciales hallamos que las diferencias de edad entre varones y mujeres no son significativas estadísticamente, aunque existen variaciones entre los/as mandatarios/as de los distintos partidos políticos. Más estudios que indaguen sobre otros factores, como la reelección, y que contribuyan a la explicación de estas diferencias son necesarios. Por otra parte, respecto de la cantidad de hijos, el principal resultado es que existe una diferencia estadística significativa según sexo. Esto es, las mujeres que llegan a ser gobernadoras tienen, en promedio, un hijo/a menos que los varones. Este hallazgo obliga a pensar la necesidad de profundizar los estudios que indaguen sobre cómo las desigualdades de género existentes en la distribución de los trabajos domésticos y de cuidados impactan en perjuicio de las mujeres en su actividad y sus carreras políticas.

Sobre el nivel educativo, al igual que el promedio general del país, encontramos que las mujeres gobernadoras poseen mayor nivel educativo que los varones: todas las mujeres gobernadoras tienen título universitario mientras que los gobernadores varones universitarios son el 80,7%



del total. Asimismo, encontramos diferencias en los subperíodos históricos analizados, ya que las personas que accedieron al cargo de gobernador entre 1983 y 2001 (todos varones) poseían en mayor proporción títulos universitarios mientras que los que accedieron entre 2003 y 2019, aun cuando en el segundo subperíodo se encuentran las mujeres gobernadoras que son todas universitarias. Asimismo, los/as gobernadores/as del país han sido en su mayoría abogados/as, profesionales de las ciencias económicas y de las ciencias médicas, en ese orden. Sin embargo, el estudio del campo disciplinar de las personas que alcanzaron el máximo cargo ejecutivo provincial refleja el mismo fenómeno de segregación horizontal según sexo que existe en las trayectorias educativas a nivel general: los varones se concentran en las áreas estereotipadas como masculinas (derecho, ingeniería, contabilidad y medicina), mientras que las mujeres en aquellas vinculadas a las ciencias sociales, humanidades y salud (solo dos de ellas son abogadas).

En relación con la pertenencia político-partidaria de los/as gobernadores/as argentinos/as, podemos afirmar que gran parte de las mujeres que alcanzaron alguna gobernación provincial pertenecen al PJ (el 63% de los casos totales). Pero al analizar hacia el interior de cada partido encontramos que las mujeres son proporcionalmente menos en el PJ que en los otros partidos que tuvieron mujeres gobernadoras.

La puerta de acceso, es decir, el cargo inmediatamente anterior que ocuparon las personas que alcanzaron la gobernación provincial presenta diferencias considerables según sexo. En el caso de las mujeres, se observan tres puertas de acceso para las mujeres: la primera de ellas es el Congreso Nacional; la segunda el ejecutivo provincial; y la tercera, las consideradas *outliers*, que incluyen los ministerios nacionales o sin cargos previos. En contraposición, en el caso de los varones, las principales puertas de acceso al cargo: el ejecutivo provincial y municipal, es decir el poder territorial; el Congreso Nacional y por último, aquellos que no poseían cargos antes de alcanzar la máxima posición electiva en el poder ejecutivo subnacional.

Por otra parte, respecto de la trayectoria pública previa (es decir, todos los cargos públicos ocupados, alguna vez, antes de llegar a ser gobernador/a, electivos o no) nos encontramos que en las mujeres predominan los cargos legislativos (en todos los niveles), mientras que en los varones los ejecutivos (también en todos sus niveles). Estos hallazgos nos permiten demostrar dos cuestiones relevantes: en primer lugar, que las leyes de cupo y de paridad han permitido que mayor cantidad de mujeres ocuparan bancas en los parlamentos y, a su vez, esa puerta de acceso les permitió después alcanzar un sillón en los ejecutivos provinciales, aunque en escasas oportunidades. En segundo lugar, que los varones construyen su poder y sus carreras políticas en el territorio, con el control de los recursos fiscales y la cercanía e influencia directa en la vida cotidiana de los/as ciudadanos/as.

Bibliografía

Albaine, Laura. (2014). “Participación política y violencia de género en América Latina”. *Pen-samiento Americano* 7, no. 13 (diciembre): 95-112. <https://doi.org/10.21803/penamer.7.13.234>.

Archenti, Nélica. (2002). “Los caminos de la inclusión política. Acciones afirmativas de género”. En *Hombres públicos, mujeres públicas*, compilado por Silvia Vázquez, 25-58. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Archenti, Nélica y Laura Albaine. (2012). “Las mujeres en los gobiernos locales. Argentina, 2007-2011”. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 6, no. 2 (noviembre): 227-247.

Archenti, Nélica y Laura Albaine. (2013). “Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador”. *Revista Punto Género*, no. 3 (enero): 195-219. <https://doi.org/10.5354/0719-0417.2013.30275>.

Archenti, Nélica y María Inés Tula (2013), “¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina”, Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca. Seminario de Investigación, vol. 9, pp. 2-16.

Archenti, Nélica y María Inés Tula. (2017). “Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America”. En *Women, Politics, and Democracy in Latin America. Crossing Boundaries of Gender and Politics in the Global South*, editado por Tomas Dosek, 29-44. New York: Palgrave Macmillan.

Arriola, Leonardo y Martha C. Johnson. (2014). “Ethnic Politics and Women’s Empowerment in Africa: Ministerial Appointments to Executive Cabinets”. *American Journal of Political Science* 58, no. 2 (Octubre): 495-510.

Atenea. (2017). *La paridad política en Argentina: avances y desafíos*. Buenos Aires: IDEA Internacional, ONU Mujeres y PNUD Argentina.

Atenea. (2021). *Rompiendo techos de cristal, consolidando la paridad como principio democrático en Argentina: avances y desafíos pendientes*. Buenos Aires: IDEA Internacional, ONU Mujeres y PNUD Argentina.

Barnes, Tiffany D. (2014). “Women’s Representation and Legislative Committee Appointments: The Case of the Argentine Provinces”. *Revista Uruguay de Ciencia Política* 23, no. 2, (julio-diciembre): 135-163.

Barnes, Tiffany D. y Mark Jones. (2018). “Women’s Representation in the Argentine National and Subnational Governments”. En *Women, Representation, and Politics in Latin América*, editado por Leslie Schwindt-Bayer, 121-139. New York: Oxford University Press.

Barnes, Tiffany D., Tomás Ciocci, y Débora Lopreite. (2019). “Evaluación de la presencia de

mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016)". *Revista de ciencia política* (Santiago) 39, no. 1: 1-23.

Bassols, Dalia Barrera, y Alejandra Massolo. (1998). *Mujeres Que Gobiernan Municipios: Experiencias, Aportes y Retos*. El Colegio de Mexico, 1998. <https://doi.org/10.2307/j.ctv4w3tkp>.

Bergallo, Paola. (2010). "Igualdad de oportunidades y representatividad democrática en el Poder Judicial". En *debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, compilado por Juan A. Cruz Parceroy y Rodolfo Vázquez, 201-234. México: Editorial Fontamara.

Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola. (2011). "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina". *Publius: The Journal of Federalism* 41, no. 2, 179-206.

Caminotti, Mariana, Santiago Rotman, y Carlos Varetto. (2014). Desigualdades persistentes. Una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983-2011). En *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, editado por Nérida Archenti y María Inés Tula, 201-214. Buenos Aires: Eudeba.

Caminotti, Mariana y Flavia Freindenberg. (2016). "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61, no. 228 (noviembre): 121-144.

Caminotti, Mariana y Natalia Del Cogliano. (2019). "El origen de la «primera generación» de reformas de paridad de género en América latina. Evidencia de Argentina". *Política y Gobierno* 26, no. 2 (julio/diciembre): 205-218.

Canelo, Paula. (2011). "Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina. Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989". *PolHis* 4, no. 7, (primer semestre): 140-153.

Canelo, Paula. (2011). "Construyendo elites dirigentes: los gobernadores provinciales durante la última dictadura militar (Argentina, 1976-1983)". *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S.A. Segreti"* 11, no. 11: 323-341.

Escobar-Lemmon, María, y Michelle Taylor-Robinson. (2005). "Women Ministers in Latin American Government: When, Where and Why?". *American Journal of Political Science* 49, no. 4 (septiembre): 829-844.

Escobar-Lemmon, María y Michelle Taylor-Robinson. (2016). *Women in Presidential Cabinets: Power Players or Abundant Tokens?*. New York: Oxford University Press.

Franceschet, Susan y Jennifer Piscopo. (2008). "Gender Quotas and Women's Substantive Representation. Lessons from Argentina". *Politics & Gender* 4, no. 3 (september): 393-425.

Franceschet, Susan y Jennifer Piscopo. (2014). "Sustaining Gendered Practices? Power, parties, and Elite Political Networks in Argentina". *Comparative Political Studies* 47, no. 1 (June): 85-110.

Granara, Aixa. (2014). “Representación legislativa de las mujeres en las provincias argentinas, 1989-2011”. *América Latina Hoy* 66, no. 17 (marzo): 115-143.

Hernández Monzoy, Andira. 2011. *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos: políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Jones, Mark P., Santiago Alles y Carolina Tchintian. (2012), “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina”. *Revista de ciencia política (Santiago)* 32, no. 2: 331-357.

Kikuchi, Hirokazu y Germán Lodola. (2014). “The effects of gubernatorial influence and political careerism on senatorial voting behavior: The Argentine case”. *Journal of Politics in Latin America* 6. no. 2 (Agosto): 73-105.

Lodola, Germán. (2009). “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”. *Desarrollo Económico* 49, no. 194 (julio-septiembre): 247-286.

Lodola, Germán. (2017). “Reclutamiento político subnacional. Composición social y carreras políticas de los gobernadores en Argentina”. *Colombia Internacional*, no. 91: 85-116.

Martelotte, Lucia. (2018). *Violencia política contra las mujeres en Argentina: experiencias en primera persona*. ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

Massolo, Alejandra. (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Santo Domingo, República Dominicana: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).

Micozzi, Juan Pablo. (2013). “Ellos los representantes, nosotros los representados. Reflexiones sobre la representación y la conexión electoral en la Argentina contemporánea”. *Revista SAAP* 7, no. 2 (noviembre): 401-411.

ONU Mujeres. (2020). *Perfil País de Género Argentina 2021*. Argentina: ONU Mujeres.

Pautassi, Laura C. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Cepal.

Perkins, Jerry y Diane L. Fowlkes. (1980). “Opinion Representation versus Social Representation; or, Why Women can’t run as Women and Wind”. *American Political Science Review* 74, no. 1 (agosto): 92-103.

Philips, Anne. (1995). *The politics of presence. The political representation of gender, ethnicity, and race*. Oxford: Oxford University Press.

Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Retamozo, Martín y Lucía Trujillo. (2019). “El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Ar-



gentina: desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana”. *Izquierdas*, no. 45 (febrero): 185-214.

Rodríguez Enríquez, Corina María. (2015). “Economía feminista y economía del cuidado: Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad”. *Nueva Sociedad*, no. 256: 1-15.

Rulli, Mariana. (2021). “Madres y/o políticas: entre el derecho a participar y el derecho al cuidado”. En *Géneros, justicia y políticas públicas*, editado por Laura Pautassi. Buenos Aires: Editorial Rubinzal Culzoni: 113-132.

Schwindt-Bayer, Leslie A. (2010). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Schwindt-Bayer, Leslie A. (2011). “Women who win: Social backgrounds, paths to power, and political ambition in Latin American legislatures”. *Politics & Gender* 7, no. 1 (marzo): 1-33.

Smith, Heidi Jane M. y Keith D. Revell. (2016). “Micro-Incentives and Municipal Behaviour: Political Decentralization and Fiscal Federalism in Argentina and Mexico”. *World Development* 77 (January): 231-248.

Tula, María Inés y Miguel De Luca. (2011). “Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner”. En *La Política en tiempos de los Kirchner*, coordinado por Andrés Malamud y Miguel De Luca. Buenos Aires: Eudeba: 73-84.

¿JUEGOS ANIDADOS O JUEGOS PARALELOS? LAS ELECCIONES PRIMARIAS SUBNACIONALES EN PERSPECTIVA COMPARADA

Ignacio Santoro

Universidad de Buenos Aires – Instituto de Investigaciones Gino Germani

E-mail: ignaciodantesantoro@gmail.com

Introducción

Las primarias se volvieron el método de selección de candidaturas obligatorio para todos los partidos políticos y electores en Argentina en 2009, cuando el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.571 de “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”, incorporando las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). En la arena subnacional, esta normativa tenía como antecedente un régimen similar en la provincia de Santa Fe, pero luego de la sanción nacional fue replicada en diversos distritos hasta llegar a un total doce provincias con leyes de PASO.¹

Entre sus objetivos principales, la Ley 26.571 buscó ordenar la oferta partidaria, impulsando a las facciones a competir con listas internas dentro de los partidos políticos y alianzas, así como también una democratización de las estructuras partidarias. De esta forma, se fomentaba la presentación de más de una lista en las PASO para aquellas fuerzas políticas² que tenían pugnas

1. Santa Fe (2004), Buenos Aires (2009), Salta (2011), Chaco (2012), San Luis (2013), Mendoza (2013), Chubut (2014), San Juan (2014), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2014), Chubut (2014), Río Negro (2014), Catamarca (2015) y Entre Ríos (2015).

2. En este trabajo se utiliza el término “fuerza política” para incluir partidos y alianzas.



internas en la definición de sus candidaturas. Sin embargo, no todos los partidos tomaron las mismas estrategias frente a las primarias obligatorias. Algunos partidos y alianzas decidieron resolver sus disputas con un acuerdo entre las cúpulas y, por ende, presentar listas únicas en las PASO. En relación a estos casos, existe en la agenda política y mediática una visión de que las mismas no son utilizadas para dirimir candidaturas y que por su alto costo económico deberían ser eliminadas³. Como contracara, la evidencia empírica muestra que, en la competencia por cargos legislativos nacionales, desde 2011 al menos un partido presentó más de una lista interna en las PASO en prácticamente todas las provincias del país (Cruz, 2021).

Frente a este panorama, la pregunta que nos guía es, ¿Qué condiciones político-institucionales influyen para que los partidos políticos decidan presentar más de una lista en las PASO? Para ello, indagamos en seis distritos, observando la competencia por cargos ejecutivos y legislativos en perspectiva multinivel. Nuestra conclusión es que no todas las fuerzas políticas siguen las mismas estrategias a nivel nacional y subnacional, siendo más propensas a presentar más de una lista en el nivel subnacional cuando el/la gobernador/a no puede ser reelecto/a, y especialmente en los casos de elecciones desdobladas.

El trabajo se encuentra organizado de la siguiente manera. A continuación, se presenta una discusión sobre la coordinación político-partidaria y el uso de las primarias. Luego, se desarrolla la metodología utilizada para seleccionar la muestra y llevar a cabo el análisis. Enseguida, se contrasta empíricamente las variables. Hacia el final realizamos un balance sobre los datos trabajados.

Saber jugar saber ganar: las estrategias de selección de candidaturas en el marco del federalismo

Argentina es un país federal, lo cual implica que existen tantos sistemas electorales y sistemas de partidos como provincias (Malamud y De Luca, 2005). Asimismo, estos no operan aislados, si no que se vinculan constantemente con la arena nacional. Es decir, que en el régimen federal argentino suele haber lo que Tsbelis (1990) llamó un juego anidado entre los niveles de gobierno, donde ambas arenas de competencia se encuentran enlazadas y, por ende, la acción de los partidos en una de ellas puede repercutir positiva o negativamente en la otra, condicionando sus estrategias.

Desde un enfoque sobre estudios electorales, estos desafíos de interacción entre las arenas pueden ser entendidos como problemas de coordinación (Cox, 2004), donde tanto partidos políticos

3. A modo de ejemplo véase: “El sistema de las PASO debe ser derogado” (30 de agosto de 2019). *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/el-sistema-de-las-paso-debe-ser-derogado-nid2282818/>



como electores toman estrategias diferentes, dependiendo de las características de los sistemas electorales y los incentivos que estos generen. De esta forma, frente a estímulos del sistema electoral, los actores desarrollan un comportamiento estratégico que les permite maximizar sus preferencias. Sartori (1992) diferenció los casos de sistemas mayoritarios o bien de representación proporcional “impuros”, es decir, donde existen componentes que influyen en la proporcionalidad: las bajas magnitudes de distrito, la presencia de umbrales legales o la fórmula de reparto.

Es en el sistema federal de superposición de arenas donde se crean las condiciones para la coordinación (o descoordinación) entre los partidos y dirigentes de los distintos órdenes. Abal Medina y Ratto (2011) encuentran en el caso argentino una dinámica de reproducción de la competencia nacional en la arena subnacional, especialmente cuando existen elecciones simultáneas y el principio de decisión que opera a nivel subnacional es proporcional.

Siguiendo estas líneas de investigación, nos proponemos observar bajo qué condiciones existió competencia interna en las provincias argentinas con leyes de PASO. Con modelos diferentes al de primarias obligatorias, la literatura se ha preguntado sobre los motivos por los cuales los partidos deciden abrir los procesos de selección de candidaturas en base a diferentes criterios: su posición ocupada con respecto al oficialismo u oposición (De Luca, Jones y Tula, 2002); la característica de los candidatos electos y su posibilidad de ser más atractivos en la elección general (Serra, 2011); los conflictos intrapartidarios y el tipo de armado electoral (partidos o coaliciones) (Kemahlioglu, Weitz Shapiro and Hirano, 2009); las posibilidades de obtener un *bonus* electoral en la elección general (Carey y Polga – Hecimovich, 2006); o bien, como una herramienta para lograr mantener a posibles facciones internas dentro de las estructuras partidarias (Hortala – Vallve y Mueller, 2015). Asimismo, Kemahlioglu *et al.* (2009) sugieren que las primarias pueden ocurrir cuando parte de los miembros de un partido las piensan como instancias de negociación, donde las correlaciones de fuerzas entre los socios de un partido o coalición queden explícitas a partir de la competencia interna.

Asimismo, Aragón (2013) relevó tres grandes motivos que la literatura revisó por los cuales los partidos deciden dirimir las candidaturas en primarias: 1) para evitar costosos conflictos internos, 2) para ayudar a un partido a mejorar la calidad de sus candidatos, o bien, 3) para aumentar la competencia interna y crear incentivos entre los candidatos para que realicen un mayor esfuerzo durante las campañas electorales. En este caso, buscaremos utilizar un criterio político-institucional con la combinación de variables que nos permitan explicar en qué condiciones puede darse competencia interna con más de una lista por fuerza en las primarias obligatorias.

En torno a la literatura específica sobre las PASO, se ha escrito acerca de sus efectos en la elección general cuando la competencia es divisiva (Clerici, Cruz y Goyburu, 2016), sus impactos en



la competencia partidaria, reduciendo la oferta (Alessandro, 2011; Santoro, 2020; Cruz, 2021) y la formación de alianzas electorales (Gallo, 2015). Frente a estos trabajos, se busca profundizar el conocimiento de las primarias, respondiendo a la incógnita: ¿En qué condiciones político-institucionales es más probable que haya competencia interna con más de una lista en una PASO? Nuestra hipótesis es que los partidos políticos adecuan la competencia interna en primarias a partir de variables político-institucionales que los llevan a competir con una o más listas internas.

Metodología

Este trabajo observa cómo varían las estrategias partidarias en el marco de las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias en diferentes contextos político - institucionales. Para el análisis, se construye una muestra a partir de la selección de las cuatro fuerzas políticas: el PRO y sus alianzas, la Unión Cívica Radical y sus alianzas, la fuerza mayoritaria peronista y la segunda fuerza peronista. La UCR y el peronismo son incluidos por ser las dos fuerzas con mayor trayectoria y con personería política en todo el territorio en todos los comicios estudiados. Mientras que el PRO es incorporado por ser una tercera fuerza incipiente en 2011 y 2013 y finalmente acceder a la primera magistratura en 2015. En los casos que la UCR y el PRO compitieron en alianza (generalmente tomando el nombre de Cambiemos o Juntos por el Cambio), las estrategias son contabilizadas por igual en ambos partidos.

El peronismo es dividido en dos siglas PJ_1 y PJ_2, pudiendo variar el partido o coalición que toma este rótulo en cada comicio⁴ y se replica desde el ámbito nacional al subnacional. Por ejemplo, en 2019 el PJ_1 llevó el nombre de “Frente de Todos” y el PJ_2 de “Consenso Federal”. Esta decisión metodológica se toma a partir de la tradición de escisiones tiene el peronismo (Levitksy, 2001; Galván, 2011), así como también para lograr capturar el juego multinivel de un mismo espacio político. Por ello, se buscó emparentar la competencia a partir de observar apoyos o respaldos entre dirigentes nacionales y su expresión política subnacional.⁵

A lo largo del análisis, se estudian estas cuatro fuerzas políticas desde tres enfoques, tanto de forma desagregada (cada una de manera independiente), en su posición ocupada como oficialismo u oposición y finalmente todas juntas de manera sistémica o agregada.

Los cargos observados son tanto legislativos como ejecutivos, nacionales y subnacionales. Para el caso de los cargos legislativos, únicamente se estudiaron la competencia para la Cámara de Diputados de la Nación y las cámaras bajas de cada provincia (o la única cámara en los casos

4. Ver Tabla 5, Anexo.

5. A modo de ejemplo, en los comicios de 2015 en Santa Fe, el espacio político encabezado por Sergio Massa a nivel nacional tomó el nombre de Unidos por una Nueva Alternativa (UNA), sin embargo, en la competencia por cargos provinciales el mismo se llamó Frente Renovador de la Esperanza.



de legislaturas unicamerales). En los casos donde los mapas electorales se dividen en secciones electorales, se contabilizó con más de una lista interna cuando la fuerza política tuvo competencia entre dos o más listas en la mitad de las secciones. Los datos fueron recabados a partir de los resultados electorales oficiales brindados por la Cámara Nacional Electoral y las juntas electorales provinciales de cada distrito.

Para llevar adelante el estudio se tomó una muestra conformada por seis provincias de las once que tienen o tuvieron leyes de PASO. Se siguió un criterio de muestreo intencional buscando la variación máxima en la muestra, de esta forma integramos los casos más diferentes. Se escogieron las provincias de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe, Chaco, San Juan y Mendoza. La ventaja de tomar estos distritos se encuentra en los siguientes criterios:

- *Renovación de las cámaras:* CABA, Buenos Aires, Mendoza y Chaco realizan renovaciones parciales cada dos años, mientras que en Santa Fe y San Juan se renuevan de forma total cada cuatro años.

- *Tipo de sección:* CABA, Chaco y Santa Fe eligen a sus diputados en distritos únicos; CABA y Chaco lo hacen siguiendo el principio representación proporcional a partir de la fórmula D'Hondt y Santa Fe sigue un principio mayoritario. A diferencia de ellos, Mendoza y Buenos Aires tienen un diseño de secciones electorales y San Juan utiliza un sistema segmentado donde parte de los diputados son electos por distrito único y otra parte por circunscripciones uninominales (diputados departamentales).

- *Fórmula utilizada para la elección de la primera magistratura:* la mayoría de los distritos escogen a su primer/a mandatario/a en base a un criterio de mayoría simple: Buenos Aires, Santa Fe, San Juan, y Mendoza. La CABA, en cambio, tiene un sistema de balotaje clásico (el/la ganador/a debe obtener el 50% + 1 de los votos) y Chaco escoge con un sistema de balotaje atenuado idéntico al nacional (el/la ganador/a debe obtener 45% de los votos o 40% con una diferencia de 10%).

- *Composición de la legislatura:* se incluyen distritos unicamerales (CABA, Chaco y San Juan) y bicamerales (Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires).

- *Federalismo:* buscando evitar un sesgo metropolitano y debido a que CABA y Buenos Aires son distritos que tienen elecciones de medio término, se incorporó otros que también renueven sus cámaras por mitades. De esta forma, se agregan al análisis las provincias de Chaco y Mendoza.

Proponemos cuatro motivos político - institucionales que pueden llevar a los partidos a la adopción de competencia interna:

H1: Los partidos políticos replican la estrategia de presentar una o más listas internas en las PASO en todas las arenas en que compiten

Partiendo de la coordinación estratégica presente en el federalismo, nuestra hipótesis es que existe un vínculo entre las arenas en competencia que lleva a los partidos a tener estrategias similares al nivel nacional. Es decir, un partido que decidió competir con más de una lista en las PASO en la arena nacional, debería presentar al menos dos listas en el nivel subnacional.

H2: Frente a elecciones simultáneas, la decisión de presentar una o más listas en la arena nacional se espeja en la competencia subnacional.

La mayoría de las provincias tienen la potestad de decidir si unen sus elecciones para cargos provinciales con la elección nacional o no hacerlo. Siguiendo a Abal Medina y Ratto (2011), quienes encuentran que existen mayores posibilidades de coordinación entre las arenas cuando las elecciones se celebran en la misma jornada, postulamos que en caso de realización de las elecciones provinciales de forma concurrente con las nacionales, la estrategia subnacional replica la nacional.

H3: Las elecciones legislativas generan mayores oportunidades de acuerdo y por ende una mayor presencia de listas únicas en todos los frentes electorales

Kemahlioglu, Weitz Shapiro y Hirano (2009) afirman que las elecciones para cargos ejecutivos suelen ser momentos de mayores disputas, y por ende, mayor posibilidad de existir competencia interna entre más de un candidato por haber un solo cargo en juego⁶. En cambio, en elecciones legislativas, los márgenes de acuerdo se amplían, especialmente en los distritos de magnitudes grandes. Acorde a esta noción, los partidos y alianzas deberían hacer un menor uso de la competencia interna con dos o más listas en los casos donde únicamente se escogen cargos legislativos. La variable utilizada en estos casos es “tipo de elección legislativa”, donde se observa el uso de las primarias en elecciones de medio término (no concurrentes con el poder ejecutivo) y en elecciones legislativas y ejecutivas (concurrentes con los comicios para la gobernación).

H4: En los casos donde el/la gobernador/a puede ser reelecto/a hay menos posibilidades de que haya más de una lista interna en las PASO tanto en los partidos oficialistas como opositores

De Luca, Jones y Tula (2002) demuestran que, con el marco normativo anterior a las PASO,

6. Si contabilizamos la elección de vicegobernador/a, todas las provincias escogen dos cargos, a excepción de CABA, donde el candidato a Vicejefe/a de Gobierno es electo luego de la PASO.

las primarias eran más propensas a ocurrir cuando el ejecutivo no podía reelegirse. Esta hipótesis también se condice con los trabajos de Gervasoni (2011) y Schiumerini y Page (2012), quienes destacan la relevancia que tienen los oficialismos al momento de enfrentarse a los comicios generales, logrando una ventaja o bien una lógica de “cancha inclinada”. Postulamos que este marco teórico se sostiene para el caso de las primarias obligatorias, donde los/as dirigentes más importantes del partido a nivel provincial –los/as gobernadores/as– buscan evitar posibles desafíos a su liderazgo. Para llevar a cabo esta contrastación, se crea la variable estadio del mandato y se distingue entre oficialismo y oposición en relación al gobierno provincial.

Tabla 1
Hipótesis, Variables y categorías

Hipótesis	Variables independientes		Variable dependiente
	Variables	Categorías	
H1	Estrategia partidaria multinivel	- Más de una lista en ambas arenas - Lista única - Más de una lista nacional - Más de una lista provincial	Cantidad de listas presentadas
H2	Calendario electoral	- Simultáneas - Desdoblado	
H3	Tipo de elección legislativa	- Concurrente - Medio término	
H4	Gobernador/a con reelección	- Si - No	

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se relevan las características de las leyes de PASO subnacionales en relación a los objetivos perseguidos por las mismas.

Las leyes de PASO subnacionales

La ley de primarias nacional tenía tres grandes objetivos (Tullio y Álvarez Travieso, 2015): i) reducir la fragmentación del sistema de partidos, ii) democratizar las estructuras partidarias y iii) dotar de mayor transparencia a las campañas electorales. Los primeros dos lineamientos fueron seguidos por las leyes provinciales (Ver Tabla 1).



En cuanto a la democratización, todas las normativas adoptaron el sistema de primarias obligatorias incorporadas a nivel nacional, pero el/la gobernador/a retuvo la posibilidad de realizar los comicios de forma desdoblada o simultánea, a excepción de Chaco, donde las elecciones primarias para cargos legislativos provinciales están atadas a las elecciones nacionales.

En torno al primer objetivo de las PASO, se incorporó en todos los distritos un umbral legal necesario a ser superado para acceder a la elección general. La CABA y Santa Fe incorporaron una barrera idéntica a la nacional (1,5% de los votos válidos). En cambio, Buenos Aires y San Juan mantuvieron el mismo porcentaje, pero exigido sobre el total de los votos positivos. Por otro lado, Chaco optó por un umbral más bajo (0,75%) y Mendoza creó una barrera más alta (3%).

Por otro lado, los requisitos solicitados para la creación de listas internas, en general, fueron relativamente bajos, destacándose los casos de Santa Fe y Buenos Aires donde se exigió que las listas internas tengan adhesiones equivalentes al uno por mil, y una representación territorial en una cantidad extensa de secciones (catorce de diecinueve departamentos en Santa Fe y cuatro de ocho secciones en Buenos Aires). Las provincias de San Juan y Mendoza son las que mayores requisitos exigen, al centrarse en la afiliación partidaria (5% y 3% respectivamente) así como también en la provincia de San Juan, al solicitar el aval en diez (de 19) departamentos. Como contracara, se destaca la CABA, por demandar un nivel bajo de adhesiones necesarias para la presentación de competencia: tan sólo 1000 electores.

La simultaneidad de los comicios primarios nacionales y subnacionales es sólo obligatoria en la provincia de Buenos Aires y en Chaco. Sin embargo, este distrito se diferencia al exigir la simultaneidad exclusivamente en elecciones primarias para cargos legislativos, pero no el caso de las primarias para elecciones ejecutivas donde, al igual que en el resto de las provincias, la decisión queda en manos de la gobernación.

Tabla 2

Características de las leyes de primarias en las provincias de Chaco, Chubut, Santa Fe, Catamarca, Entre Ríos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en base a las leyes provinciales.

Distrito	Umbral legal	Simultaneidad con las primarias nacionales	Requisitos para precandidaturas de Gobernador	Requisitos para conformar listas de precandidaturas legislativas ^z
Buenos Aires	1,5% de los votos positivos válidamente emitidos	Obligatorio	Adhesión del 2% del padrón en la mitad de las secciones (10% deben ser afiliados)	4% del padrón seccional y la mitad de los municipios
CABA	1,5% de los votos válidamente emitidos	Define el Poder Ejecutivo	Adhesión de 1000 electores	Adhesión de 1000 electores
Chaco	0,75% de los votos válidamente emitidos	Legislativas obligatorias, elecciones del Poder Ejecutivo desdobladas	1% del total del padrón o 1% del padrón de afiliados	1% del total del padrón o 1% del padrón de afiliados
Mendoza	3% de los votos afirmativos válidamente emitidos	Define el Poder Ejecutivo	3% del padrón de afiliados a la agrupación	3% del padrón de afiliados a la agrupación
San Juan	1,5% de los votos positivos válidamente emitidos	Define el Poder Ejecutivo	5% de los afiliados reunidos en 10 departamentos	5% de los afiliados y el aval de 10 departamentos
Santa Fe	1,5% del padrón del distrito	Define el Poder Ejecutivo	4% del reunidos en 14 departamentos	4% del padrón de afiliados incluyendo la adhesión de 14 departamentos

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes CABA (6.031), Buenos Aires (14.086), Chaco (7.141), Mendoza (8.619), San Juan (8.151), Santa Fe (12.367).

En base a este marco normativo fueron estudiadas las elecciones ejecutivas de Buenos Aires (2011, 2015 y 2019), Santa Fe (2011, 2015 y 2019), CABA (2015 y 2019), Mendoza (2015 y 2019),

San Juan (2015 y 2019) y Chaco (2015) y legislativas de Buenos Aires (2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021), Santa Fe (2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021), CABA (2015, 2017, 2019 y 2021), San Juan (2015 y 2019), Chaco (2015 y 2017)⁷. A continuación, testeamos las hipótesis en los casos seleccionados.

Las PASO en acción: contrastación empírica

Estrategia partidaria multinivel

Se observa si existe vinculación entre arenas, es decir, si las fuerzas políticas tienen una misma estrategia en el nivel nacional y subnacional, presentando la misma cantidad de listas internas. Para llevar adelante la comparación, se observan cargos ejecutivos, contrastando las candidaturas a presidente y la gobernación, y en la arena legislativa, la competencia para la Cámara baja nacional y provincial en el mismo distrito.⁸

Tabla 3
Estrategia partidaria nacional - subnacional en los distritos seleccionados en elecciones PASO (2011 - 2021).⁹

Poder	Comportamiento partidario	PRO	UCR	PJ_1	PJ_2
Ejecutivo	Lista única	46%	31%	38%	54%
	Más de una lista interna en ambas arenas	8%	23%	0%	0%
	Más de una lista interna en nación	38%	23%	0%	46%
	Más de una lista interna en provincia	8%	23%	62%	0%
	Suma	100%	100%	100%	100%
Legislativo	Lista única	43%	27%	41%	80%
	Más de una lista interna en ambas arenas	19%	32%	18%	0%
	Más de una lista interna en nación	33%	27%	0%	5%
	Más de una lista interna en provincia	5%	14%	41%	15%
	Suma	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral y Juntas Electorales Provinciales.

7. La provincia de Chaco suspendió la implementación de las PASO en 2019.

8. Para realizar la clasificación, se codificó cuatro tipos de comportamientos: 0 = una sola lista interna en la arena nacional y subnacional, 1= más de una lista interna en la arena nacional pero una sola en la provincial, 2= más de una lista en la arena provincial, pero una sola en la nacional y 3= más de una lista interna en ambas arenas. En los casos donde no hubo disidencias en el peronismo en la arena provincial o nacional, el PJ_2, se clasificó como “0 – sin interna” o bien “1 = sólo interna nacional” dependiendo el caso.

9. En los casos del PJ_2 a pesar de en ocasiones no estar alineadas las escisiones peronistas nacionales y subnacionales se las engloba dentro del mismo sello con dos objetivos, por un lado, observar el comportamiento de lo que entendemos como partidos que nacen de la fragmentación y de la contestación a la fuerza mayoritaria del peronismo y en segundo lugar para intentar percibir estrategias similares del peronismo más allá de la lista mayoritaria.



La Tabla 3 refuta nuestra primera hipótesis: las estrategias partidarias no son las mismas en ambas arenas de competencia. Las fuerzas políticas que presentan más de una lista interna en una de las arenas no tuvieron el mismo comportamiento en el otro nivel de competencia. Observando los cargos ejecutivos, solo la UCR compite con más de una lista interna en las primarias, tanto para cargos ejecutivos nacionales como provinciales en un 23% de los casos analizados, seguido por el PRO en un 8%, mientras que el peronismo en sus dos expresiones nunca tuvo más de una lista interna en ambas arenas. La competencia por los poderes legislativos muestra una imagen similar: la UCR presenta competencia interna con más de una lista en un 32% de los casos y el PRO en un 19%. El peronismo en sus dos clasificaciones también reproduce la dinámica observada en el ejecutivo; el PJ_1 sólo tiene un 18% de los casos donde presenta al menos dos listas internas en ambas arenas de competencia y el PJ_2 al igual que en la arena ejecutiva no lo hizo en ninguna ocasión.

Asimismo, a partir de los datos obtenidos es posible derivar dos grandes observaciones. En primer lugar, las dos fuerzas mayoritarias, la UCR y el PJ_1 utilizan en mayor medida las primarias en sus tres clasificaciones, esto se demuestra al observar el porcentaje de PASO sin competencia interna la cual es para los cargos ejecutivos del 31% para la UCR y del 38% para el PJ_1. A diferencia de ello, tanto el PRO cuando compite de forma independiente como el PJ_2, presentan listas de unidad mayoritariamente para cargos ejecutivos en un 46% en el caso del PRO y en un 54% en el caso del PJ_2. Esta lógica se reproduce en los cargos legislativos, donde el PRO presentó listas únicas en un 43% de los casos estudiados y el PJ_2 hasta un 80%.

Finalmente podemos afirmar que las fuerzas peronistas tienen comportamientos diferentes: el PJ_1 optó en mayor medida por la competencia con dos o más listas únicamente en el nivel subnacional y las listas únicas para cargos nacionales, mientras que el PJ_2 tuvo en menor cantidad de casos más de una lista interna pero cuando lo hizo fue en la lucha por la gobernación. Por otro lado, las fuerzas no peronistas también se muestran diferentes a pesar de luego de 2015 competir en muchos distritos en forma de alianza. Mientras que la UCR no lleva adelante una estrategia coordinada (desarrolla los cuatro tipos de estrategias posibles de forma parsimoniosa), el PRO tuvo mayoritariamente internas a nivel nacional y optó por listas de unidad en la arena subnacional, reflejado en el valor que consulta sobre los momentos en que se presentó más de una lista en la arena nacional pero no provincial (38% para cargos ejecutivos y 43% para los legislativos), enfrentado a su inverso, cuando hubo listas de unidad en la arena nacional y competencia en la arena provincial (8% en los cargos ejecutivos y 5% en los legislativos).

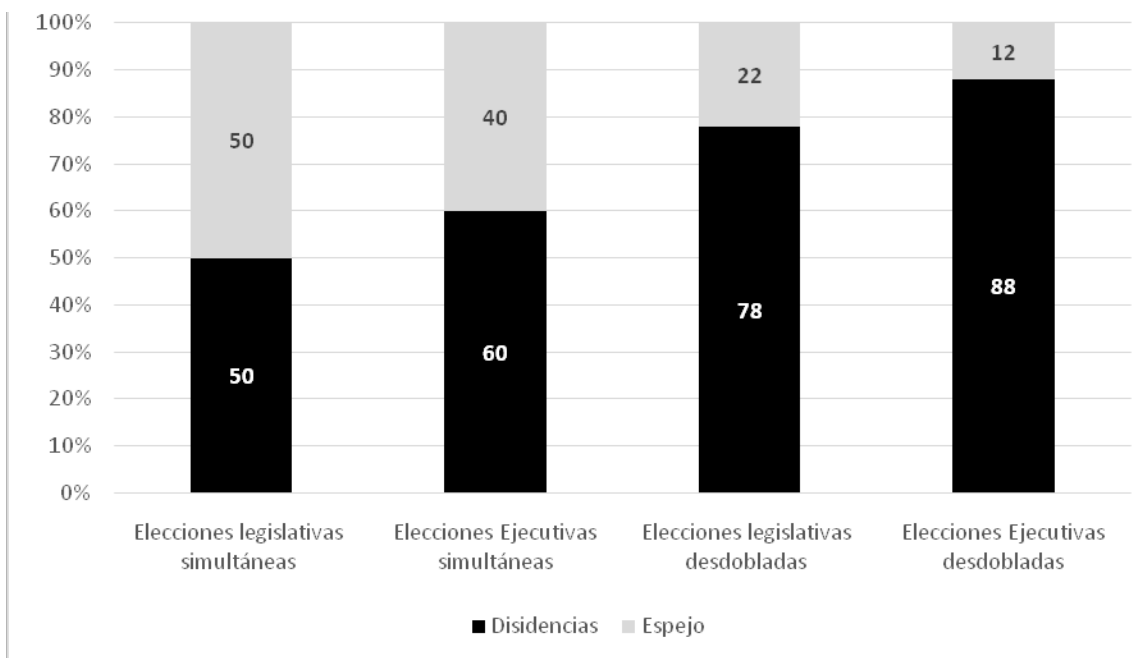
Calendario electoral

Para analizar el calendario electoral se dividió el período estudiado entre elecciones simultáneas y desdobladas. En el caso de elecciones desdobladas, todas se celebraron con anterioridad a la elección nacional. En total, se contabilizaron para cargos legislativos nueve elecciones primarias simultáneas y nueve desdobladas, y para cargos ejecutivos cinco simultáneas y ocho desdobladas. En los casos de cargos legislativos se compara la competencia por las candidaturas para cargos de diputados nacionales y diputados provinciales, mientras que para cargos ejecutivos se enfrentan la competencia por las candidaturas para la gobernación y la presidencia de la Nación.

Asimismo, se observó en cada distrito el comportamiento de las fuerzas políticas. Cuando estas replicaron la estrategia nacional en la arena subnacional se las clasificó como “Espejo”, mientras que cuando presentaron algún tipo de diferencia en el comportamiento, por ejemplo, al competir con una lista única en el nivel nacional, pero con más de una lista en la arena subnacional, el mismo fue clasificado como “Disidencia”. Para realizar esta clasificación no distinguimos al interior de qué partidos tuvieron disidencia, sino que nos focalizamos en la estrategia general en cada distrito, observando si al menos una fuerza política tuvo un comportamiento diferente.

Gráfico 1

Cantidad (porcentaje) de disidencias en el comportamiento entre arenas y espejo en la competencia para la candidatura de cargos legislativos y ejecutivos (2011 - 2021).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Cámara Nacional Electoral y Juntas Electorales Provinciales.



En el Gráfico 1 se observa el comportamiento político de las fuerzas políticas en los distritos seleccionados en base al calendario electoral, agrupadas entre los casos donde se espejó la competencia y aquellas que hubo algún tipo de disidencia. La evidencia empírica arroja que las disidencias en las elecciones desdobladas fueron en doble que en elecciones simultáneas. En elecciones desdobladas por la candidatura a cargos legislativos, en el 78% de los casos tuvo al menos una fuerza política que mostró diferencias en el comportamiento. Un escenario similar se repite en la competencia por cargos ejecutivos, al haber competencia interna en el 88% de los casos. A diferencia de ello, en elecciones simultáneas, si bien existen comicios con algún tipo de disidencia entre la estrategia nacional y la subnacional, esta fue menor: un 50% en la competencia por los cargos de diputados y un 60% en la lucha por las primeras magistraturas provinciales.

Tipo de elección legislativa

La variable tipo de elección legislativa mide si existen diferencias en la presentación de listas internas en las primarias entre elecciones legislativas concurrentes con las ejecutivas y las de medio término. Como únicamente se estudian cargos provinciales, en muchos casos la etiqueta de PJ_2 quedó vacía, lo que hizo que el N total de observaciones sea menor. En el caso de los distritos con secciones electorales se contabilizan con competencia interna cuando haya internas en al menos la mitad de las mismas. En total, se estudiaron 14 elecciones concurrentes y 8 no concurrentes.

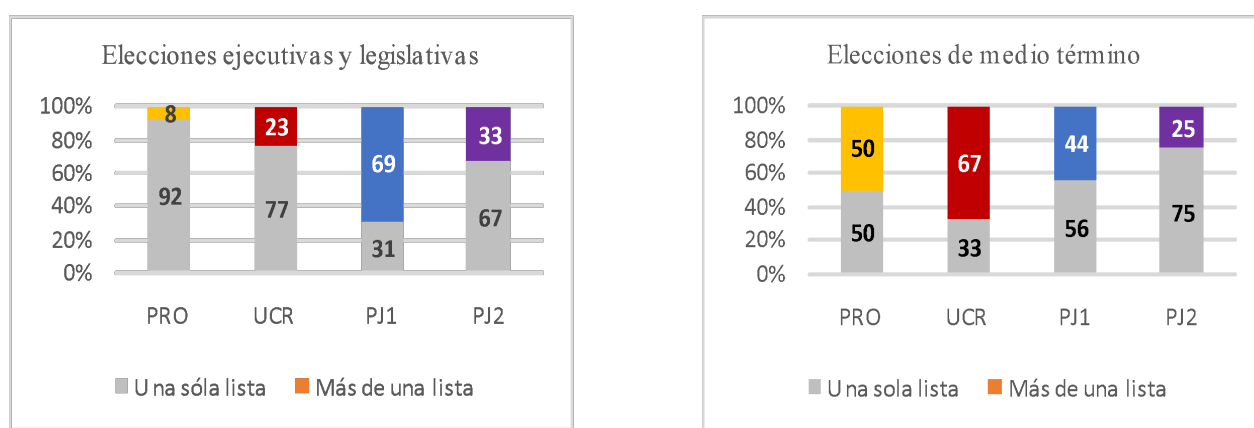
En el Gráfico 2 se puede observar el porcentaje de competencia interna con más de una lista para cargos de diputado provincial en los distritos seleccionados en la muestra¹⁰. De la misma se desprenden dos grandes observaciones. Por un lado, desde una óptica partidaria, vemos que existe un partido político que tuvo más competencia interna entre más de una lista cuando los cargos legislativos se renovaron con los ejecutivos, el PJ_1 (69%), mientras que el radicalismo fue la fuerza política con mayor cantidad de casos con competencia interna en elecciones de medio término (67%).

De esta forma, las elecciones de medio término otorgan a la UCR una mayor posibilidad a la presentación de más de una lista interna, donde en la mitad de las observaciones hubo competencia interna, mientras que las elecciones concurrentes existe una mayor tendencia a las listas de unidad (23% tienen competencia interna). En parte esto puede asociarse a la alianza conformada en 2015 con el PRO, el cual muestra un comportamiento similar: una mayor presentación de listas de unidad en elecciones legislativas concurrentes con las ejecutivas (8%) y mayor cantidad de competencia con más de una lista en las elecciones de medio término (50%). Finalmente, el

10. Es importante aclarar que el N de los distritos con elecciones que incluyen la lucha por la gobernación es mayor (son 13 elecciones para cargos legislativos y ejecutivos y 6 los comicios de medio término). Como control, agregamos en el Anexo la Tabla 6 donde se excluye los distritos que tienen renovación total de las cámaras. El resultado es similar al presentado.

PJ_2 tuvo un comportamiento análogo en ambos tipos de elecciones, donde cerca de un tercio de los casos tuvieron competencia interna entre dos listas o más tanto en las precandidaturas para cargos legislativos como ejecutivos.

Gráfico 2
Competencia interna en fuerzas políticas seleccionadas en los distritos con leyes de PASO según tipo de elección legislativa (2011 – 2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las juntas electorales provinciales

Como conclusión de este apartado, no podemos afirmar que el tipo de elección incida de forma sistémica en la decisión de los partidos. En cambio, destacamos algunos comportamientos tentativos. En las fuerzas no peronistas, el promedio de una competencia entre más de una lista fue levemente mayor cuando las elecciones fueron tanto para cargos legislativos como ejecutivos, mientras que para el caso del peronismo las elecciones de medio término mostraron un leve porcentaje mayor en el caso del PJ_1 y habilitaron la competencia interna en los casos del PJ_2.

Gobernador/a con reelección

La variable gobernador/a con reelección tiene dos dimensiones. Por un lado, estudia si quien ocupa la gobernación se encuentra iniciando o finalizando su mandato y su influencia en la posibilidad de que haya competencia interna en las PASO. Asimismo, en una segunda dimensión, evalúa el posicionamiento de los partidos políticos respecto del ejecutivo en ese momento. En el caso de las elecciones primarias legislativas, sólo se estudiaron aquellas que coinciden con la re-

novación del cargo de gobernador/a, exceptuando las de medio término.¹¹

Antes de analizar los impactos de esta variable, es importante destacar que la legislación en cada provincia determina diferentes cláusulas de reelección: Mendoza y Santa Fe no permiten reelecciones inmediatas, Chaco, Buenos Aires y CABA habilitan a el/la gobernador/a a reelegirse una vez de forma inmediata, y San Juan autoriza dos reelecciones inmediatas. En total, se contabilizaron siete casos donde los oficialismos finalizaron sus mandatos, en todos ellos por limitarse constitucionalmente su posibilidad de reelección, y cuatro donde buscaron ser reelectos.¹²

Tabla 4

Competencia interna en elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias para cargos legislativos y ejecutivos subnacionales (2011 - 2019) (*)

		¿Hay más dos o más listas internas en el oficialismo?	¿Hay dos o más listas internas en la oposición?
Poder Ejecutivo	Finaliza	86%	56%
	Reelige	25%	0%
Poder Legislativo	Finaliza	57%	67%
	Reelige	25%	25%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Juntas Electorales Provinciales.

(*) Nota metodológica: como control se contabilizó al Partido Socialista en la provincia de Santa Fe en los comicios de 2019. La constitución provincial no permite la reelección, por ello fueron contabilizados como “Finaliza”. Las mediciones para el cargo ejecutivo muestran que en siete de nueve casos hubo competencia (78%) y en seis de nueve (67%) para cargos legislativos.

En la Tabla 4 podemos comprobar nuestra hipótesis. En primer lugar, cuando el/la gobernador/a finalizó su mandato en su partido existió una posibilidad de disputa interna tanto en los cargos legislativos como ejecutivos. Observando el oficialismo cuando el/la primer/a mandatario/a no renovó su cargo, en el 86% de los casos hubo más de una lista interna por la gobernación y en el 57% de los casos para las legislaturas. A diferencia de ello, los/as gobernado-

11. Un caso excepcional debe mencionarse en el distrito de Santa Fe donde luego de dos elecciones de competencia en conjunto, la UCR abandona la coalición oficialista (Frente Progresista Cívico y Social) y en los comicios de 2019 el Partido Socialista compite en soledad. Por este motivo no es contabilizado en la Tabla 4, pero se incorpora como nota metodológica, adelantando que su medición en la muestra no tiene efectos significativos en los resultados encontrados.

12. Los gobernadores y sus períodos analizados evaluados son: Daniel Scioli (Buenos Aires, 2007 – 2011 y 2011 - 2015), María Eugenia Vidal (Buenos Aires, 2015 – 2019), Jorge Capitanich (Chaco, 2007 – 2011 y 2011 - 2015), José Luis Gioja (San Juan, 2003 – 2007, 2007 – 2011 y 2011 - 2015), Sergio Uñac (San Juan, 2015 – 2019), Mauricio Macri (CABA, 2007 – 2011 y 2011 - 2015), Horacio Rodríguez Larreta (CABA, 2015 – 2019), Francisco Pérez (Mendoza, 2011 – 2015), Alfredo Cornejo (Mendoza, 2015 – 2019), Hermes Binner (Santa Fe, 2003 – 2007), Antonio Bonfatti (Santa Fe, 2011 – 2015) y Miguel Lifschitz (Santa Fe, 2015 – 2019).



res/as que reeligen parecen ordenar la competencia, donde en pocas ocasiones surgen desafíos internos. En referencia a ello, el único caso contabilizado ocurrió en los comicios de 2011 en la provincia de Buenos Aires, cuando el Frente Para la Victoria tuvo una interna no competitiva. En aquella PASO, el intendente del municipio de José C. Paz, Mario Ishii, presentó una lista interna enfrentándose al gobernador, Daniel Scioli, la cual tuvo nulas posibilidades de triunfo¹³.

En la oposición también se reprodujeron las listas internas cuando el/la gobernador/a no pudo ser reelecto/a. Un solo caso fue contabilizado con competencia interna frente a un gobernador que buscaba la reelección: el armado político de Eduardo Duhalde en 2011 en la provincia de Buenos Aires, el Frente Popular. En los casos donde el/la primer/a mandatario/a no puede reelegir, hubo mayor competencia interna entre los/as postulantes a la primera magistratura (56%) pero también se reflejó en listas internas para las legislaturas provinciales (67%). En cambio, cuando el/la gobernador/a pudo ser reelecto/a, los partidos de la oposición priorizaron en todos los casos las candidaturas únicas para la gobernación y en el Poder Legislativo.

Conclusiones

Luego de diez años de sancionada la ley de primarias, su cuestionamiento sobre la importancia para el sistema electoral y el sistema de partidos es repetida en algunas esferas de la opinión pública y líderes partidarios. Esta crítica suele focalizarse en cargos nacionales, especialmente en las precandidaturas presidenciales. Discutiendo con ella y basándose en la evidencia empírica, este trabajo buscó encontrar bajo qué condiciones la competencia interna en las primarias obligatorias son más propicias de ocurrir en las provincias con leyes de PASO.

Al inicio, propusimos que existieron cuatro grandes motivos que podrían explicar la competencia con más de una lista en las PASO: un reflejo de la competencia nacional, la posibilidad de reelección del ejecutivo, el tipo de elección legislativa y la fecha cuando se llevan adelante los comicios. Dos de las cuatro hipótesis fueron corroboradas. En primer lugar, cuando el/la gobernador/a no puede ser reelecto/a tanto partidos del oficialismo como de la oposición tienen un mayor estímulo para presentar listas internas. Asimismo, las elecciones desdobladas duplican a las elecciones simultáneas en cuanto a la presentación de disidencias. Las hipótesis que buscaban una relación entre las estrategias partidarias nacionales y subnacionales, así como también el tipo de elección legislativa no fueron concluyentes.

A modo de conclusión, este trabajo tomó una muestra de seis de los once distritos que tuvieron leyes de primarias y las aplicaron al menos una vez. El análisis se basó en criterios político-institucionales, en gran medida por la singularidad que tiene la ley de primarias obligatorias en

13. La lista encabezada por Daniel Scioli obtuvo 94% de los votos internos, mientras que la de Mario Ishii el 6% restante.



Argentina. Futuros trabajos deberán indagar en los distritos restantes, así como también en los motivos que pueden llevar en la arena nacional a la decisión de presentar más de una lista interna o bien conformar listas únicas.

Bibliografía

Abal Medina, Juan M. y María Celeste, Ratto. (2011). “La configuración de la política partidaria a nivel provincial. ¿Cómo interactúan los distintos niveles de competencia partidaria en los sistemas de partidos federales?” en Juan Manuel Abal Medina (Compilador) *La Política partidaria en Argentina. ¿Hacia la desnacionalización del sistema de partidos?* Buenos Aires: Prometeo libros.

Alessandro, Martin. (2011). La reforma de la política en los años kirchneristas. En De Luca, Miguel y Malamud, Andrés (coordinadores), *La política en tiempos de Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA

Aragón, Fernando. (2013). Why do parties use primaries? Political selection versus candidate incentives. *Public Choice* Vol. 160, No. 1/2, 205 – 225.

Clerici, Paula; Facundo Cruz y Lara Goyburu. (2016). ¿Los hermanos sean unidos? Competitividad en las primarias municipales en la Provincia de Buenos Aires. *Revista SAAP*, Vol 10 Nro. 2, 279 – 309.

Cruz, Facundo. (2021). “¿Pero qué PASO? Balance del uso y los efectos de las elecciones Primarias Abiertas, Simultánea y Obligatorias a 10 años de su implementación”, en Contreras, Claudio y Adrián Pérez (comps.) *Reformas electorales y democracia*. Prometeo: CABA, 43 – 72.

Cox, Gary. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Gedisa.

De Luca, Miguel y Andrés Malamud. (2005). “The Anchors of Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983 – 2003”. Working paper, 2005. Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research.

De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula. (2008). “Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina”. *POSTData*, N° 13, 81 – 102.

De Luca, Miguel, Mark P. Jones y María Inés Tula. (2002). “Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina, en *Comparative Political Studies*”, Vol. 35, N° 4, Sage Publications.

Duverger, Maurice. (1961) [1957]. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Field, Bonnie y Peter Siavelis. (2007). “The Genesis of Candidate Selection Procedures in Democratizing Countries: a Framework Applied to Europe and Latin America”. Paper prepared for delivery at the meeting of Congreso de Latinoamericanistas Europeos (CEISAL), Bruselas, 11 al 15 de abril de 2007.

Gallo, Adriana. (2015). “Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571”. *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 29, enero-junio 2015, 117-145

Galván, Facundo. (2011). “Rupturistas y disidentes Un estudio sobre las estrategias intrapartidarias en las facciones del PJ y la UCR (1983-2007)”. Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Ciudad de Córdoba 27 al 30 de julio.

Gervasoni, Carlos. (2011). “La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo” en Miguel De Luca y Andrés Malamud (coordinadores) *La Política en los tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA.

Hortala-Vallve, Rafael y Hannes Mueller .2015. *Primaries: the unifying force*. Public Choice, 163 (3-4), 289-305.

Kemahlioglu, Ozge, Rebeca Weitz-Shapiro, y Sergio Hirano. (2009). “Why Primaries in Latin American Presidential Elections?” *The Journal of Politics*, Vol. 71, No. 1 339 – 352.

Levitksy, Steven. (2001). “Una Desorganización Organizada: organización informal y persistencia de estructuras partidarias locales en el peronismo argentino”. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 12, 7 – 62.

Nohlen, Dieter. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.

Santoro, Ignacio. (2020). “¿Menos partidos más democracia? Análisis del impacto de la incorporación de las primarias obligatorias en el sistema de partidos en Argentina”. *Elecciones*, enero –diciembre, 19 (20), 109 – 139.

Sartori, Giovanni. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.

Schiumerini, Luis y María Page. (2012). “El efecto cancha inclinada”: ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas”. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°115. Buenos Aires: CIPPEC

Serra, Gilles. (2011). “Why Primaries? The party tradeoff between policy and balance” *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 23, Issue 1, 21 – 51.

Tsbelis, George. (1990). *Nested Games. Rational Choice in comparative politics*. Berkeley: University of California Press.

Tullio, Alejandro y María Florencia Álvarez Travieso. (2015). *El desafío de la reforma política: Reglas que cambian el juego electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

LA ADMINISTRACIÓN DE COMICIOS EN GOBIERNOS LOCALES ARGENTINOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Facundo Galván

Universidad del Salvador/IDICSO – Universidad Católica Argentina –
Universidad de Buenos Aires
E-mail: facundogalvan@gmail.com

Sonia Ramella

Universidad del Salvador – Universidad Católica Argentina – Universidad de
Buenos Aires
E-mail: soniramella@yahoo.com.ar

Introducción

En los últimos años ha avanzado la investigación de los entes encargados de la gestión de procesos electorales. Una parte de esa literatura analiza la relación entre tipos de organismos electorales y el nivel de confianza de la ciudadanía en los comicios, que tienen como referentes los trabajos de López Pintor (2000) y Birch (2008). Otros enfoques analíticos, en cambio, se centran en la discusión sobre los criterios de clasificación de dichos organismos, la caracterización de los poderes políticos de los cuales dependen y la diferenciación de sus principales funciones (Wall *et al.*, 2006). Asimismo, es posible identificar estudios que abordan los vínculos entre el diseño institucional y su nivel de autonomía, no sólo respecto de los poderes de gobierno, sino también respecto a los partidos políticos, como lo hacen Barreda y Ruiz Rodríguez (2013) y Hartlyn, McCoy y Mustillo (2008).



Recientemente se ha desarrollado una línea de investigación que analiza las particularidades de la gestión del procesos electorales en el ámbito subnacional, donde principalmente abundan los escritos sobre el nivel provincial (Pérez Corti y Sesín, 2006; Burone Risso, 2018; Di Primio, 2018; Mutti y Torres, 2018; Galván Ramella y Domínguez Sardou, 2018). En ellos, se ensayan clasificaciones sobre los organismos electorales provinciales argentinos.

Dadas las particularidades del régimen federal argentino, algunos municipios que gozan de plena autonomía, a modo de ejemplo, Río Cuarto en la Provincia de Córdoba, San Luis o Neuquén (en sus provincias homónimas), San Carlos de Bariloche en Río Negro, etc. han conformado sus propios organismos de gestión electoral local.

Pese a la existencia de unos 1.129 gobiernos locales con grado de municipalidades en Argentina, la mayoría no cuenta con una estructura normativa plasmada en una Carta Orgánica Municipal (COM). Es por ello que, generalmente, los sistemas electorales provinciales son aplicados para los procesos electorales municipales. En cambio, en aquellos gobiernos municipales que cuentan con un mayor nivel de autonomía, y sus propias COM, suelen manejarse con sus reglas electorales, que se diferencian de las vigentes a nivel provincial (Cravacuore, 2014).

Es, precisamente, el desarrollo de la gestión de procesos electorales en el ámbito local lo que ha dado origen a un área de investigación que ya cuenta con algunos estudios preliminares (Galván, Ramella, Domínguez Sardou, 2019) y en la cual se encuadra el presente trabajo. El principal objetivo al que se apunta es caracterizar tanto a los organismos electorales de nivel local como la participación política de las mujeres en ellos.

De este modo, con el presente documento se busca atender un doble propósito: analizar las particularidades de la administración electoral municipal y, al mismo tiempo, desarrollar estudios que aborden la participación política de las mujeres en la gestión electoral, una agenda de investigación que cuenta aún con escaso desarrollo (Ballington *et al.*, 2015). Cabe destacar que uno de los motivos que dificultan la producción de información vinculada a la participación política de las mujeres en Argentina, tanto en lo referido a cargos electivos como a los organismos electorales locales, radica en la inhabilitación del país a recibir misiones internacionales de observación electoral (OEA, 2008; OEA, 2013; Ballington *et al.*, 2015). Ya que los países que reciben dichas misiones aplican una metodología específica para analizar la participación política de las mujeres en general y, en particular, para indagar sobre la gestión electoral con perspectiva de género.

Como esquema de presentación, este trabajo contará con tres secciones. En la primera, se desarrollarán brevemente los principales antecedentes de investigación que permiten caracterizar a los organismos de gestión electoral, como así también la incorporación de la perspectiva de género para estos casos. En un segundo apartado, se describirán las principales características de



los organismos electorales locales, con particular interés en las diferentes variables constitutivas de los mismos que deben ser consideradas para su estudio. En la tercera sección, se analizarán los casos relevados al momento. Por un lado, se clasificará en función de las características principales de los organismos electorales locales y, a su vez, se atenderá a la participación de las mujeres tanto en los organismos electorales, como así también, en las instituciones de gobierno municipal. Por último, se esbozarán algunas conclusiones preliminares.

Caracterizaciones teóricas sobre los organismos de gestión electoral

En este apartado, se analizarán tres aspectos básicos para el estudio de la administración de comicios municipales: la diferenciación conceptual de los términos organismos y gestión electoral; las categorías analíticas necesarias para el estudio de los organismos electorales locales y, finalmente, se incorporará la perspectiva de género en el estudio de la conformación de los casos seleccionados.

En una primera instancia, cabe destacar que por “gestión electoral” entenderemos aquellos elementos institucionales que involucran todas las funciones de administración, control y justicia en los procesos electorales, como así también aquellos mecanismos de democracia directa que pudieran observarse como plebiscitos, referéndum, presupuestos participativos, etc. (Barrientos del Monte, 2012). Por su parte, definiremos como “órganos electorales municipales” a aquellas dependencias públicas destinadas en forma exclusiva a administrar comicios locales, ya sean para cargos electivos o mecanismos de participación ciudadana en esa jurisdicción (Barrientos del Monte, 2012; Cravacuore, 2014).

En lo que respecta al estudio de los organismos electorales subnacionales, y de acuerdo a los hallazgos de la literatura especializada, en países federales como la República Argentina es posible analizar la gestión de los comicios electorales considerando: el nivel de gobierno de origen de quienes componen el órgano electoral, tipos de funciones asignadas al mismo, el entramado normativo que lo regula, la duración del organismo electoral y el mecanismo de designación de quienes componen su pleno.

La organización de los comicios locales puede recaer en órganos electorales compuestos por funcionarios de diferentes niveles de gobierno (Canales Aliende, 2010; Perez Albo, 2011) o bien, pueden ser organismos conformados íntegramente por funcionarios/as de un mismo nivel de gobierno. A continuación damos ejemplos de las diferentes clases que pueden ser encontradas en función de nivel de procedencia de los funcionarios:

a) Nacional: Los/as funcionarios/as de un organismo electoral de nivel nacional centralizan la gestión de los comicios locales (Ejemplo: República Dominicana - Junta Central Electoral).

b) Provincial/Estadual: Los/as funcionarios/as del organismo provincial cuentan con autonomía y competencias legales para gestionar los comicios locales (Ejemplo: Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe).

c) Municipal: Los/as funcionarios/as que conforman el órgano electoral municipal pertenecen a ese mismo nivel de gobierno (Ejemplo: Junta Electoral Municipal de Río Cuarto, Córdoba, desde 2020).

d) Mixto: Los/as funcionarios/as que conforman el órgano electoral municipal proceden de diversos niveles de gobierno (nacional, provincial y/o municipal). Esto ha sido habitual en diversas Juntas Electorales Municipales de la Provincia de Córdoba, como han sido los casos de Río Cuarto¹ y de Villa María, hasta que el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de esa Provincia prohibiera que los jueces provinciales continúen participando de estos organismos, aun cuando las propias COM de esos municipios así lo indicaran.²

Asimismo, otro de los criterios a través de los cuales se puede clasificar a los organismos electorales, es mediante el tipo de funciones de administración que realizan. En ese sentido, a partir de trabajos como los de Canales Aliende (2010) y Pérez Albo (2011), es posible identificar organismos electorales de nivel local con función:

- i. Parcial: Órganos de nivel municipal limitados a funciones de apoyo (generalmente administrativas) de la gestión electoral municipal (Ejemplo: el rol que tienen las Secretarías de Ayuntamiento de España).
- ii. Mixta: Órganos electorales cuya composición es en parte municipal y en parte provincial (Ejemplo: algunas Juntas Electorales para elecciones municipales de las Provincias de Neuquén y San Luis).
- iii. Plena: Órganos de nivel municipal con funciones plenas de la gestión electoral municipal (Ejemplo: Junta Electoral Municipal de Río Cuarto, Córdoba, desde 2020).

Realizadas estas precisiones, a continuación, y de acuerdo a la literatura revisada, caracterizaremos las principales variables constitutivas de los organismos de gestión electoral local:

a- Jurisdicción de origen de los miembros que componen el plenario: Como ya ha sido mencionado, esta variable remite al nivel de gobierno del cual proceden las máximas autoridades (el pleno) del/los organismo/s electoral/es a cargo de organizar las elecciones municipales.

1. Para los comicios municipales de Río Cuarto de 2016, por ejemplo, la Junta Electoral Municipal estuvo presidida por el Juez Federal con asiento en la ciudad de Río Cuarto, junto a otros dos miembros locales. Así lo menciona el propio sitio web del municipio: <https://www.riocuarto.gov.ar/page.php?ori=o&inc=noticias&sec=detalle&id=188&idare=1>

2. Sobre esa decisión del TSJ de Córdoba trata la siguiente nota en Agencia Telam (vista en Julio 2022): <https://www.telam.com.ar/notas/201502/95733-cordoba-tribunal-superior-juntas-electorales.html>



Por caso, en Argentina, cuando las elecciones de cargos subnacionales se dan bajo la Ley 15.262 (de simultaneidad), como ocurre en la Provincia de Buenos Aires, las elecciones de cargos municipales del padrón de ciudadanos argentinos quedan en manos de funcionarios/as del nivel nacional. En esas mesas de votación, la Justicia Electoral Nacional, con asistencia de la Dirección Nacional Electoral y demás organismos auxiliares (Comando Electoral, Correo Argentino, etc.), administran los comicios. Sin embargo, dado que el Código Electoral Nacional no contempla el voto de residentes extranjeros (y sí lo hace la normativa electoral provincial), las mesas de votación de cargos locales de ese padrón específico quedan en manos de la gestión del organismo electoral provincial (por caso, la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires).

Por último, por composición mixta entenderemos aquellos casos en los que haya funciones de administración electoral de comicios que recaigan en órganos de diferentes niveles.

De modo que, al identificar los niveles de gobierno, tendremos cuatro categorías: nacional, provincial, municipal y mixto.

b- Duración/Institucionalización: Con duración nos referimos a la conformación y permanencia (o no) del organismo electoral encargado de administrar los comicios locales más allá de períodos electorales. Por lo tanto, para esta variable tendremos dos categorías: *ad hoc* (transitorio) o permanente.

c- Mandato: Hace referencia al plazo que duran en funciones los miembros del plenario del órgano electoral. Para este particular, las categorías posibles son: 1. Inamovible (cargo vitalicio salvo recurso extraordinario), 2. Finaliza junto con mandato del Ejecutivo y 3. Trasciende el mandato del Ejecutivo. Tal como sugiere la literatura (Picado León, 2006), la fortaleza del órgano electoral se verá condicionada por la dependencia respecto a la duración del mandato del Ejecutivo.

d- Designación de miembros: Criterio con el cual son nombrados/as las autoridades del organismo electoral; lo cual puede ser en función de tres categorías: *ad hoc* / método específico para el organismos, *carrera judicial* o *sorteo entre miembros* de un poder (es habitual el sorteo entre miembros de una Cámara o Tribunal Superior para ocupar los puestos en tribunales electorales provinciales como, por ejemplo, ocurre en el caso de la provincia de Salta).

e- Marco Legal: Cuerpo normativo que regula el funcionamiento y la composición del organismo electoral encargado de administrar los comicios locales. Esta variable considera cinco posibilidades: Constitución Provincial, Ley Provincial, COM, Ordenanza Municipal o Decreto Provincial.

f- Tipo de elecciones administradas: En esta variable se hace referencia a qué tipo de elecciones está habilitado a administrar el organismo electoral a cargo de comicios de cargos locales.

Por ende, las categorías aquí son: ciertamente en primer lugar, cargos electivos locales, refe-

réndum (consultas populares), revocatorias de mandato, presupuesto participativo, reformas de la COM o algún otro tipo de comicios.

g- Elecciones administradas: Por último, introducimos la variable de control de existencia real, ya que puede darse el caso de organismos electorales locales que, si bien se encuentran contemplados en la legislación, no materialmente. Este caso es el del Tribunal Electoral Municipal de Resistencia, Chaco, que, al menos hasta este momento, nunca ha sido constituido en la práctica.³

Por ende, las categorías aquí son: sí (administró efectivamente elecciones) o no (administró nunca elección alguna), lo cual implica una mera existencia limitada al marco normativo.

Cuadro 1
Esquema de Variables para el análisis de los organismos electorales de nivel municipal.

Organismos electorales municipales						
a. Composición	b. Duración / Institucionalización	c. Designación de miembros	d. Mandato	e. Marco Legal	f. Tipo de elecciones administradas	g. Elecciones administradas
1. Municipal	1. Ad hoc / Transitorio	1. Ad hoc (por estar en un cargo, integrar el organismo)	1. Inamovible.	1. Constitución Provincial	1. Cargos electivos locales	1. Sí
2. Provincial	2. Permanente	2. Carrera Judicial	2. Finaliza junto período del Ejecutivo.	2. Ley provincial: orgánica municipal / electoral	2. Referendum / Consultas populares	2. No
3. Nacional		3. Sorteo entre miembros de un Poder	3. Trasciende al Ejecutivo.	3. COM	3. Revocatorias de mandato	
4. Mixta				4. Ordenanza municipal	4. Presupuesto participativo	
				5. Decreto Provincial	5. Reforma COM	
					6. Otros comicios	

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 1 observamos en forma sistematizada cada una de las variables mediante las cuales pueden ser clasificados los organismos electorales encargados de la gestión de comicios en cargos municipales.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, los estudios con perspectiva de género en las instituciones políticas locales (y de órganos electorales en particular) son más bien escasos. En consecuencia, y para comprender la tendencia de la participación política de las mujeres en los órganos

3. El Tribunal Electoral Municipal se encuentra contemplado en el artículo 228 de la COM de Resistencia, Provincia de Chaco.



electorales locales, también será necesario incorporar al análisis la presencia femenina en las distintas instituciones políticas.

Concretamente, se analizará:

- Total poblacional y por género del municipio según último censo disponible.
- Género de titulares del poder ejecutivo local desde 1983- 2021.
- Proporción de mujeres en la composición del Honorable Concejo Deliberante (HCD).
- Proporción de bloques del HCD presididos por mujeres.
- Conformación por género del organismo electoral municipal.
- Marco regulatorio de participación política de las mujeres en las juntas electorales locales.

Para analizar el marco regulatorio en función de género en la composición del plenario del organismo electoral local, nos interesa identificar si la normativa contempla alguna medida tendiente a garantizar la participación política de la mujer, ya fuera mediante cupo o paridad. De modo que, esperamos encontrar tres posibles tipos de casos: sin normativa, con ley de cupo femenino o, finalmente, con establecimiento de paridad.

Casos de organismos electorales a nivel municipal en Argentina

Uno de los principales motivos para desarrollar esta investigación radica en que se trata del nivel de gobierno de mayor cercanía con la ciudadanía y, en consecuencia, es quien mayor proximidad tiene con el vecino y mejor conoce las necesidades (Ziccardi, 2004). En este sentido, el funcionamiento de la gestión electoral con perspectiva de género se vuelve un desafío interesante para el abordaje de la participación político-electoral en general.

El caso del Municipio de Río Cuarto es uno de los más interesantes para esta investigación, dado que desde 2004 la ciudad elige sus autoridades municipales en año par (al año siguiente de las presidenciales y provinciales de Gobernador de Córdoba). Por esta razón, implica un caso de organismo electoral local particularmente fuerte y autónomo, dado que sus comicios no pueden acogerse a ningún esquema de simultaneidad.

Como se observa en el Cuadro 2, se trata de un organismo electoral permanente, conformado por miembros de carrera judicial de nivel municipal, con mandatos que hasta el momento siempre han durado lo mismo que el ejecutivo local (con posibilidad de renovación), que ha administrado comicios de cargos electivos locales como también referéndum, y que se encuentra regulado por la COM. Precisamente respecto a esto último, cabe destacar que en forma simultánea de sus comicios municipales, en 2020, también se desarrolló un referéndum tendiente a modificar en la

COM la conformación de la Junta Electoral permanente, a los fines de establecer que sólo podrán ser parte de ella los jueces administrativos municipales.

Cuadro 2

Atributos de la Junta Electoral Municipal de Río Cuarto (resaltados), en función de las variables para el análisis de los organismos electorales de nivel municipal del Cuadro 1.

Fuente: Elaboración propia.

Clasificación de la Junta Electoral Municipal de Río Cuarto, Provincia de Córdoba (2020-actual)						
a. Composición	b. Duración / Institucionalización	c. Designación de miembros	d. Mandato	e. Marco Legal	f. Tipo de elecciones administradas	g. Elecciones administradas
1. Municipal	1. Ad hoc / Transitorio	1. Ad hoc (por estar en un cargo, integrar el organismo)	1. Inamovible.	1. Constitución Provincial	1. Cargos electivos locales	1. Sí
2. Provincial	2. Permanente	2. Carrera Judicial	2. Finaliza junto período del Ejecutivo.	2. Ley provincial: orgánica municipal / electoral	2. Referendum / Consultas populares	2. No
3. Nacional		3. Sorteo entre miembros de un Poder	3. Trasciende al Ejecutivo.	3. COM	3. Revocatorias de mandato	
4. Mixta				4. Ordenanza municipal	4. Presupuesto participativo	
				5. Decreto Provincial	5. Reforma COM	
					6. Otros comicios	

Ahora bien, respecto a la participación política de las mujeres a nivel local, cabe destacar que el municipio de Río Cuarto cuenta con más de la mitad de su población conformada por mujeres, alcanzando un 52.1% del total (ver Tabla 1), el cual se presenta levemente por encima del porcentaje provincial. Sin embargo, si consideramos la participación de las mismas en las instituciones políticas locales, se observa que esa mayoría se encuentra notablemente subrepresentada.

A continuación, presentamos el listado completo de las variables presentadas al final de la sección anterior (Tablas 1, 2, 3 y 4) para el caso de Río Cuarto (Córdoba) que, por las razones antes mencionadas, constituirá nuestro caso principal de estudio. Luego de esa presentación, se incorporará una mirada comparada (Tabla 5) a partir de los datos obtenidos, para los casos relevados hasta el momento, de las ciudades de Neuquén y San Luis Capital.

Tabla 1
Población total. Provincia de Córdoba
y Municipio de Río Cuarto por sexo (2008).

Sexo	Córdoba		Río Cuarto	
	Absolutos	Porcentaje	Absolutos	Porcentaje
Total	3.243.621	100,0	158.256	100,0
	94,8	///	92,0	///
Hombres	1.578.920	48,7	75.834	47,9
Mujeres	1.664.701	51,3	82.422	52,1

Fuente: Elaboración propia en base a Censo Provincial de Población 2008 - Dir. Estad. Socio-demográficas. Dirección General de Estadística y Censos.

De acuerdo a su COM, la Junta Electoral Municipal de Río Cuarto está compuesta por un plenario de 3 jueces y un secretario, sin especificar criterios de género en la asignación de cargos. De este modo, y de acuerdo a la información puesta a disposición por parte del propio municipio (ver Tabla 2), a excepción del período 2008- 2012 (único período con mayoría femenina) y del actual, en términos generales, el organismo ha estado a cargo de hombres en forma exclusiva.

Tabla 2
Participación de mujeres (en porcentaje) en la composición 2008 - 2024 del Pleno y Secretariado de la Junta Electoral Municipal de Río Cuarto (Córdoba)

Período	Cargos por género	% Mujeres
2008-2012:	Plenario: 2 (dos) Juezas y un Juez	66%
	Secretario: Hombre	0%
2012-2016:	Plenario: 3 (tres) Jueces	0%
	Secretario: Hombre	0%
2016-2020:	Plenario: 3 (tres) Jueces	0%
	Secretario: Hombre	0%
2020-2024	2 (dos) Jueces y una Jueza	33%
	Secretario: Hombre	0%
	Pro-Secretaría (a designar)	?

Fuente: Entrevista de autores con el Secretario Electoral de la Junta Electoral Municipal de Río Cuarto (Córdoba) Dr. Pérez Rivarola 22/9/2021

Por otra parte, si se analiza el rol de la mujer en el poder legislativo local, se observa que una proporcionalidad más equilibrada entre hombres y mujeres. De acuerdo a la información del HCD de Río Cuarto (ver Tabla 3), en la composición actual hay más mujeres que hombres. Sin embargo, si se analizan las presidencias de bloque, las mismas están a cargo exclusivamente de hombres.

Tabla 3
Concejales y Concejales, Presidentes de bloques del Concejo Deliberante del Municipio de Río Cuarto, Córdoba (2020-2024).

Concejales	Concejales
6 (43%)	8 (57%)
Presidencias de bloque	Presidencias de Bloque
3 (100%)	0 (0%)

Fuente: Elaboración propia en base a información del sitio web del Concejo Deliberante de Río Cuarto (Córdoba).

Finalmente, si se analiza por género quien ocupa el cargo de intendente de Río Cuarto desde el retorno de la democracia, se observa que los mandatos estuvieron siempre encabezados por un hombre (ver Tabla 4). En este sentido, la realidad es que la mayoría de las intendencias argentinas recaen históricamente en manos de hombres. A modo de ejemplo, para el período 2019-2023, de los 135 municipios en Provincia de Buenos Aires sólo en 6 resultaron electas intendentas⁴, a ello se suman cifras que no muestran porcentuales con mejores perspectivas acerca de la participación de la mujer en ejecutivos locales a lo largo de otros distritos del país.

4. Este dato se desprende de la siguiente nota de La Nación (edición digital) que analiza el total de intendentas electas en 2019 en las elecciones de Provincia de Buenos Aires (visto Julio 2022): https://www.lanacion.com.ar/politica/solo-seis-mujeres-fueron-elegidas-intendentes-en-municipios-bonaerenses-nid2301955/?gclid=CjoKCQjwzqSWBhDPARIsAK38LY-77wM__TtfU-kiHF9rMDwq3whjq3tpx_odV7O77ZW-KlsN6uRvTakaAj7aEALw_wcB

Tabla 4
Intendentes del Municipio de Río Cuarto, Córdoba (1983-2020).

Período	Intendente	Partido
1983-1991	Miguel Ángel Abella	UCR
1991-1999	Antonio Rins	UCR
1999-2004	Alberto Cantero	PJ
2004-2008	Antonio Rins	UCR
2008-2016	Juan Jure	UCR
2016-actual	Juan Manuel Llamosas	PJ

Fuente: Elaboración propia de información oficial de Municipio de Río Cuarto (Córdoba).

Tabla 5
Participación de mujeres a nivel local (1983-actual) en los municipios de Río Cuarto (Córdoba), Neuquén Capital (Neuquén) y San Luis Capital (San Luis) en: % respecto a población general, % de intendentes (1983-actual), % de bancas en Concejo Deliberante (actual), % de Presidencias de Bloque en el Concejo Deliberante (actual) y % de Conformación del pleno del organismo electoral local.

Mujeres en % en los municipios de Río Cuarto, Neuquén y San Luis:						
Municipio	Población Municipal	Intendentes 1983-actual	Concejo Deliberante (actual)	Presidentes de bloque actual (Conc. Deliberante)	Conformación organismo electoral municipal	Norma de género para org. elec. local
Río Cuarto	51%	0%	57%	0%	33%	Sin norma
Neuquén	51%	0%	50%	40%	57%	Sin norma
San Luis	50,4%	10%	44%	20%	50%	Sin norma

Fuente: Elaboración propia en base a datos de página web INDEC, Organismos Electorales, Municipios y Concejos Deliberantes de los respectivos casos.

En una mirada comparada, la Tabla 5 nos muestra que las mujeres cuentan actualmente con cierto protagonismo tanto en los cuerpos legislativos como en los organismos electorales locales, aunque aún falta mucha presencia de lideresas con capacidad de acceder a las intendencias municipales. Asimismo, se observa que tampoco hay una presencia notable de mujeres como cabezas de bloques legislativos en los Concejos Deliberantes, aunque se da una excepción en el caso neuquino.

Sobre el Concejo Deliberante de Neuquén, debe aclararse que, si bien el 40% de los bloques están liderados por mujeres, los dos bloques más numerosos (Movimiento Popular Neuquino y Frente de Todos-PJ) está liderados por hombres, y la cifra de mujeres aumenta considerando bloques unipersonales.



Las cifras en los organismos electorales locales en la actualidad, para los casos observados, no resultan tan negativas, pero debe resaltarse también la completa ausencia de normativa que fije, aunque sea, un cupo mínimo de representación de las mujeres en los plenos de los organismos electorales municipales. De esto se desprende que, la presencia que las mujeres tienen hoy en esas juntas electorales carece de garantías para mantenerse a futuro.

Conclusiones preliminares

La gestión electoral municipal aún presenta un desafío y un espacio pendiente para un mayor desarrollo de investigación en la Ciencia Política, no sólo para el caso argentino en particular, sino también a nivel latinoamericano. La introducción de la perspectiva de género en el estudio de la administración electoral local como así también de la participación política de las mujeres, siempre en el nivel municipal, aún precisa de un mayor interés por parte de nuestra disciplina. Más aún, tratándose del nivel de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía, y también del nivel de reclutamiento de dirigentes con mayor referencia territorial de los partidos.

En forma preliminar, y en base a los casos relevados hasta el momento, hemos logrado establecer la ausencia de marcos normativos que introduzcan formalmente un piso mínimo tendiente a garantizar la composición por género de los organismos electorales que gestionan comicios locales, como tampoco se observa una participación significativa de las mujeres en posiciones de decisión en los niveles locales de gobierno. Esto particularmente redundando en el muy bajo porcentaje de intendentas mujeres, como así también de mujeres liderando bloques parlamentarios en Concejos Deliberantes.

Las cifras tienden a mostrar un mayor equilibrio cuando se observan los porcentajes brutos de miembros de Concejos deliberantes por género. Esto también obedece a la introducción, en años recientes, de normas electorales de paridad a nivel subnacional en la gran mayoría de las provincias argentinas.

La ausencia de acciones afirmativas de cara a garantizar una presencia mínima de mujeres en los organismos electorales puede redundar en que, si bien se ha detectado que actualmente existe una cierta participación de las mujeres en ellos, el día de mañana, al no contar con dicha garantía formalizada, la situación puede cambiar. La falta de conocimiento sistematizado sobre los organismos electorales locales ha devenido también en una falta de conocimiento respecto a la participación de mujeres en ese mismo ámbito. De modo que, si bien queda claro que el tema requiere de mayor atención por parte de la literatura académica, también se necesita comenzar a pensar una legislación destinada a resguardar una representación de género mínima adecuada en los mismos.

Bibliografía

Ballington, J. *et al.* (2015). *Procesos electorales incluyentes: Guía para los Órganos de Gestión Electoral sobre la promoción de la igualdad de género y la participación de las mujeres*. ONU Mujeres – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Barrientos Del Monte, Fernando. (2012). “Modelos de Gestión Electoral en América Latina en perspectiva comparada”, FEPADE Difunde,. 23. 99-111.

Birch, S. (2008) “Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: a cross-national analysis”, *Electoral Studies*, 27: 305–320.

Burone Risso, R. (2018). “Los organismos electorales provinciales”. Observatorio de Reforma Electoral, Nro. 3 (“Organismos Electorales”), Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Canales Aliende, J. M. (2010). Anuario de derecho parlamentario, ISSN 1136-3339, N°. 24, 2010 (Ejemplar dedicado a: 25 años de la aprobación de la ley orgánica de régimen electoral general: balance y perspectivas), págs. 27-41

Di Primio, L. (2018). “Los organismos electorales de la Nación”. Observatorio de Reforma Electoral, Nro. 3 (“Organismos Electorales”), Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Galván, Facundo; Ramella, Sonia y Domínguez Sardou, Fernando. (2018). “Estado de la administración electoral provincial en Argentina en 2018”. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Galván, Facundo; Ramella, Sonia y Domínguez Sardou, Fernando (2019). “La administración electoral en Argentina”. Ponencia presentada en las Jornadas IDICSO - USAL, 17 de octubre, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador.

Hartlyn, J., McCoy, J., Mustillo, T.M. (2008). “Electoral governance matters: explaining the quality of elections in contemporary Latin America”, *Comparative Political Studies*, 41 (1): 73–98.

Hernández Becerra, A. (2000). “Organismos electorales”, en: *Diccionario Electoral*, IIDH, San José de Costa Rica.

López-Pintor, Rafael. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, New York, United Nations Development Programme.

Montjoy, R. S. (2008). “The Public Administration of Elections”, *Public Administration Review*, September /October: 788-799.

Mozaffar, S.; Schedler, A. (2002). “The comparative study of electoral governance: Introduction, *International Political Science Review*”, 23(1): 5-27.

Mutti, Vicente Gastón y Torres, Aníbal (Coords.) (2018). *Los procesos electorales en perspec-*

tiva comparada: desafíos y estrategias de administración y justicia electoral. Rosario: UNR Editora.

OEA (2008). “Manual para las misiones de observación electoral de la OEA”, Washington, D.C.

OEA (2013). “Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las misiones de observación electoral de la OEA (MOEs/OEA)”, disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/Manual_gender_s2.pdf

Pérez Albo, H. (2011). Quid Iuris, ISSN-e 1870-5707, v. 14, 2011, págs. 103-126.

Pérez Corti, José M. y Sesín, Domingo. (2006). Organismos Electorales. Advocatus, Córdoba.

Picado León, H. (2006). Calidad de las elecciones en América Latina. La independencia formal de los tribunales electorales en México, Centroamérica y Panamá. Encuentro de Latinoamericanistas españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, s.l., España. pp. 1562-1582. ffhalshts-00104361f

Wall, A., Andrew E., Ayman A. *et. al.* (2006). Electoral Management Design: The International IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo.

Ziccardi, A. (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local” en Ziccardi, A. (Coord.) Participación ciudadana y políticas sociales, México: UNAM, pp. 245-271.

Sitios web consultados

Municipio de Neuquén Capital (Neuquén)

Municipio de Resistencia (Chaco)

Municipio de Río Cuarto (Córdoba)

Municipio de San Luis Capital (San Luis)

Municipio de San Carlos de Bariloche (Río Negro)

Municipio de Villa María (Córdoba)

Agencia de Noticias Télam

Diario *La Nación* (edición online)

Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Córdoba

Se agradece por las entrevistas realizadas para esta investigación a:

Dra. Marcela Centurión Yedro - Secretaria Electoral del Tribunal Electoral de la Provincia de Chaco (mayo 2021)

Dr. Fernando Pérez Rivarola - Secretario Electoral de la Junta Electoral Municipal de Río Cuarto (septiembre 2021)

Dr. Juan Pablo Prezzoli - Ex Ministro de Gobierno de la Provincia de Neuquén (octubre 2021)

LA APARICIÓN DE TERCERAS FUERZAS EN LAS ELECCIONES DE SANTA FE EN 2011. SU CORRELATO CON LA POLÍTICA PARTIDARIA DE ARGENTINA

V. Gastón Mutti

Universidad Nacional de Rosario - Universidad Nacional de Entre Ríos

E-mail: gmutti@unr.edu.ar

Introducción

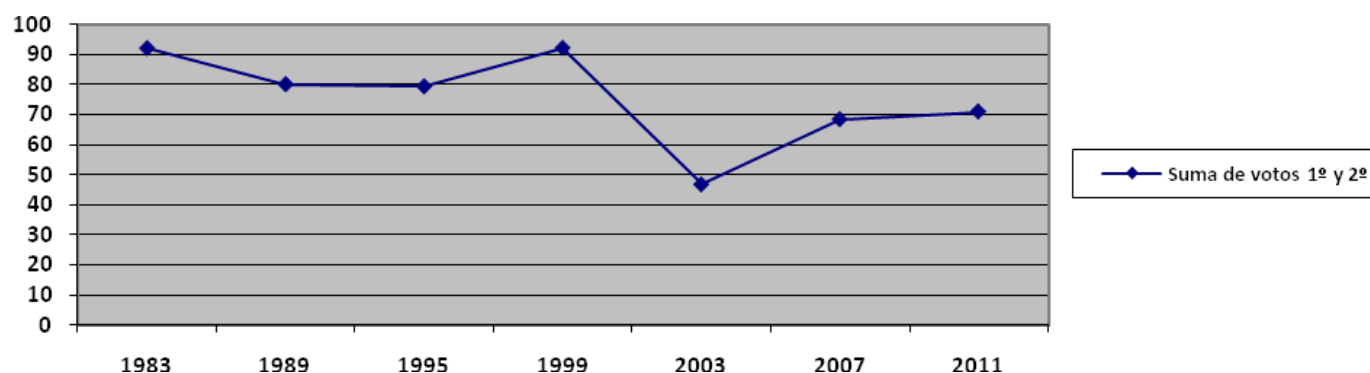
Una de las principales características que han sido resaltadas por la literatura especializada en el tema de los partidos políticos en Argentina es el fenómeno de la dispersión del voto entre los partidos políticos a partir de la década de los años '90 en el nivel nacional (Leiras, 2007).¹

Como ha sido señalado por Leiras, el número efectivo de partidos que obtienen votos pasó de poco más de dos en 1983 a más de cuatro en 2003. Este fenómeno fue creciente a partir de la última década de los años noventa. Sin embargo, al analizar la diferencia entre el número efectivo de partidos que obtienen votos para la elección de diputados nacionales y el número efectivo

1. Esta dispersión es analizada y medida como la división de uno por la sumatoria de los porcentajes de cada agrupación para cada cargo elevada al cuadrado $[1/\sum(v_i)^2]$.

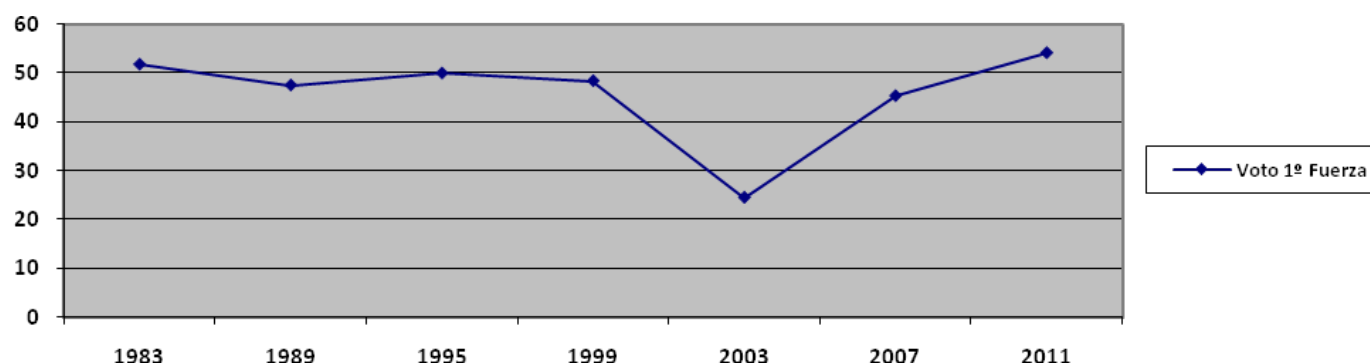
de los que obtienen bancas, se encuentra que el incremento de la dispersión de los votos es más pronunciado que el de las bancas. En estas variaciones inciden tanto el régimen electoral como la distribución geográfica de los votantes.

Con relación a la concentración del voto, como la suma de los porcentajes del primer y segundo partido, en 1983 fue de 91,91%, pero luego de esa elección fue disminuyendo (Suárez Cao, 2008).



Sin embargo, más allá de dos comicios destacados por la concentración, como fueron los de 1983 y 1999, y uno destacado por la alta dispersión en la primera vuelta electoral, como el de 2003, los demás han estado en un rango que va desde los 68% y los 80% de los votos.

Además, si analizamos la primera fuerza en las elecciones presidenciales observamos que la misma siempre ha superado el 45% de los votos y ha alcanzado hasta casi el 55% de los mismos. Como se ve en la gráfica, las elecciones de 2003 tienen un descenso a menos del 25% para la primera fuerza, pero dicho proceso electoral no fue finalizado dado que uno de los dos contendientes que debía dirimir la presidencia en un *ballotage* desistió de hacerlo.





La relación existente entre la sumatoria de votos entre la primera y segunda fuerza electoral de los comicios presidenciales y los porcentajes obtenidos por la primera fuerza nos habla del deterioro de las fuerzas de la oposición a la hora de dirimir las contiendas electorales por los cargos ejecutivos nacionales.

Por lo dicho, como ha sido señalado por Suárez Cao (2008), las elecciones 2007 indicaron una desaceleración del ritmo de la descomposición partidaria posterior a 2001. Sin embargo, fueron las elecciones de 2011 las que mostraron indicios de recomposición de la uniformidad territorial.

No obstante, estos patrones nacionales de comportamiento de la competencia electoral son diferentes de los que se observan en la arena provincial.

El estudio de los sistemas de partidos no contemplaba, hasta hace muy poco, el estudio de la nacionalización de los apoyos y el nivel de congruencia entre los distintos niveles institucionales en los que compiten los partidos. De esta forma, se presuponía que el nivel nacional reflejaba la dinámica y estructura de la competencia local. Por ello, se destacaba que el apoyo era más o menos homogéneo a lo largo de todo el territorio y entre los diferentes niveles institucionales (Došek, 2011).

Por lo dicho, la media nacional de la fragmentación de las elecciones a gobernador es siempre menor, situándose desde 1983 por debajo de tres partidos efectivos en cada distrito.

Para la literatura analizada, este punto es un claro indicador de que la lógica de la competencia electoral obedece a diferentes patrones en el nivel nacional y en el nivel provincial.

Es, a partir de ello, que se desprenden dos consideraciones. La primera es la territorialización de la política de partidos. Para comprenderla se ha planteado como primer elemento a analizar la *disgregación federal del sistema de partidos*. Este concepto refiere a cómo el voto para los mismos cargos se distribuye entre los distintos partidos, entre las distintas provincias. La consecuencia de una mayor disgregación es la diferenciación entre los sistemas de partidos en las distintas provincias (Calvo y Escolar, 2005).

La segunda es la desnacionalización o incongruencia de los partidos y del sistema de partidos. Ésta designa la probabilidad o no de que los principales partidos en competencia obtengan proporciones semejantes de votos en distintas provincias. Por lo tanto, en un sistema de partidos altamente nacionalizado, la proporción de votos de los partidos más importantes no difiere mucho entre las distintas divisiones territoriales. Esto trae como resultado un proceso en el cual los temas de la agenda pública priorizan la importancia de las cuestiones de índole nacionales y se reduce la importancia de la territorialización. Por ello, el electorado se orienta nacionalmente (Došek, 2011: 7).



Pero conviene recordar que se ha definido que la desnacionalización no implica disgregación (Jones y Mainwaring, 2003). La disgregación es una medida similar a la inflación del sistema de partidos y representa la distancia entre el tamaño del sistema de partidos nacional y el tamaño promedio de los provinciales como proporción del total de votos (Leiras, 2007: 29).

A partir de estas conceptualizaciones se señala, junto a Leiras, que la territorialización de la competencia electoral resulta de la coincidencia entre la disgregación y la desnacionalización del sistema de partidos.

De esta manera, lo ocurrido en cada provincia contribuyó a los cambios del sistema de partidos a nivel nacional.

Sin embargo, no en todas las provincias se registraron cambios significativos. Fueron las más pobladas las que dinamizaron estas lógicas del sistema de partidos nacional. Por ello, esta forma de medir el número efectivo de partidos (NEP) ha considerado que el mismo es a nivel sub nacional menor que a nivel nacional. Pero, como ha sido recordado por demostraciones empíricas, esta presunción no siempre es cierta dado que, si se calcula el promedio de este índice a nivel sub nacional, los valores grandes y pequeños se cancelan y el promedio puede resultar similar al número efectivo de partidos a nivel nacional. Además, este promedio a nivel sub nacional puede ocultar importantes diferencias entre las provincias, con lo cual se generaría un sesgo en el resultado (Došek, 2011: 9).

La Provincia de Santa Fe

Los cambios en la estructura de partidos a nivel nacional no necesariamente implicaron una reformulación abrupta de la distribución del poder partidario en los ejecutivos, en las legislaturas provinciales y en la legislatura nacional.

En gran parte de las provincias esto se consolidó por medio de la utilización de las reformas institucionales para aislar las arenas subnacionales de las nacionales y así preservar esos sistemas partidarios provinciales.

Por otra parte, se presentó como rasgo característico de la política nacional la orfandad de los votantes que refleja, según interpreta parte de la bibliografía consignada, un problema de coordinación entre estos y los partidos políticos. Así, los líderes partidarios tienen inconvenientes (principalmente los de los partidos de la oposición), para elaborar una propuesta que aglutine la ciudadanía. Su correlato es la dispersión de las expresiones electorales.

Esta lógica de la territorialización es analizada con posiciones críticas por gran parte de la literatura sobre procesos de gobierno democrático, dadas las dificultades que acarrea en la construcción de coaliciones de gobierno nacionales para la formulación de las políticas. Además, se la



cuestiona por la baja posibilidad de que los intereses provinciales se expresen con un peso específico en una coalición nacional.

Para analizar estas posiciones teóricas, que diferencian la nacionalización en el sentido horizontal con la nacionalización en términos verticales, se discute la comparación entre el nivel nacional y subnacional. Es necesario tomar en cuenta la diferencia entre los resultados electorales de los partidos en las elecciones nacionales y las producidas en los comicios a nivel subnacional.

Por lo tanto, esta comparación emplea resultados de distinto tipo de elecciones en diferentes niveles del sistema de partidos. Esto nos ayuda a analizar cómo se produce la competencia en diferentes niveles marcando sus semejanzas y diferencias.

Es oportuno aclarar que en la Provincia de Santa Fe, su Constitución precisa que las elecciones para elegir cargos provinciales deben realizarse con al menos noventa días de anticipación a la asunción de las autoridades electas. Este criterio, que coloca las fechas máximas cerca de la primera semana de septiembre, provoca que los demás plazos electorales se fijen a partir del mismo. Con esta consideración, se destaca que los comicios santafesinos generalmente no han coincidido con los que se fijan en el nivel nacional.

Este punto es colocado en la literatura sobre el tema como un elemento que permite el aislamiento de los comicios nacionales de los provinciales o a la inversa. Sin embargo, se debe destacar que la existencia de normas electorales al respecto no deben ocultarnos las motivaciones políticas existentes en el establecimiento de las fechas de votación.

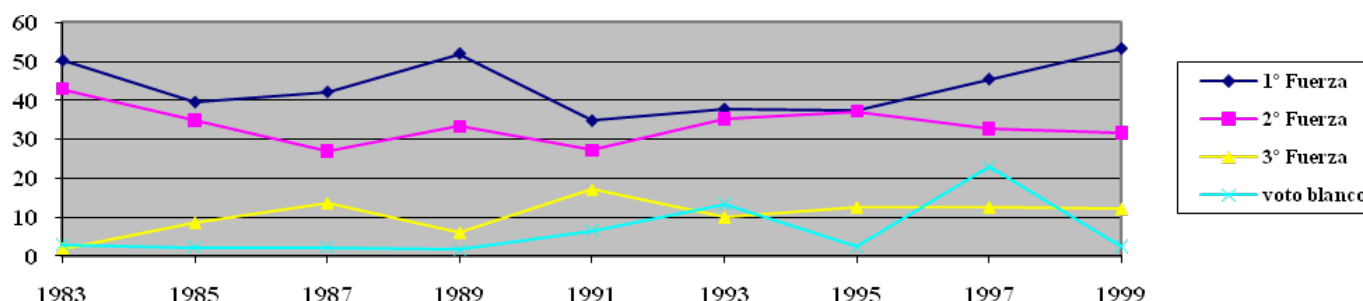
Cuando estudiamos las características de los comicios para cargos ejecutivos nacionales (presidente y vicepresidente) y para cargos legislativos (diputados nacionales) en la Provincia de Santa Fe (1983- 1999), se observa que la tendencia hacia una presencia sostenida de dos grandes fuerzas políticas ha sido una de sus constantes. Esto no significa la falta de representación de terceras fuerzas, sino que las mismas tuvieron niveles moderadamente bajos o muy bajos en los cómputos finales de los comicios.

De esta manera, la sumatoria de las primeras y segundas fuerzas en las elecciones para cargos ejecutivos nacionales tuvieron un piso de 74,63% en 1995 y un techo de 93,13% en 1983. Sin embargo, al referirnos a cargos legislativos, las sumatorias de los guarismos fueron menores, dando lugar a expresiones más importantes de las terceras fuerzas o al incremento del voto blanco que en algunos casos las superó. El piso fue de 62,06% en 1991 y su expresión máxima de 78,16% en 1997.

Distrito Santa Fe. Elecciones para cargos nacionales 1983- 1999²

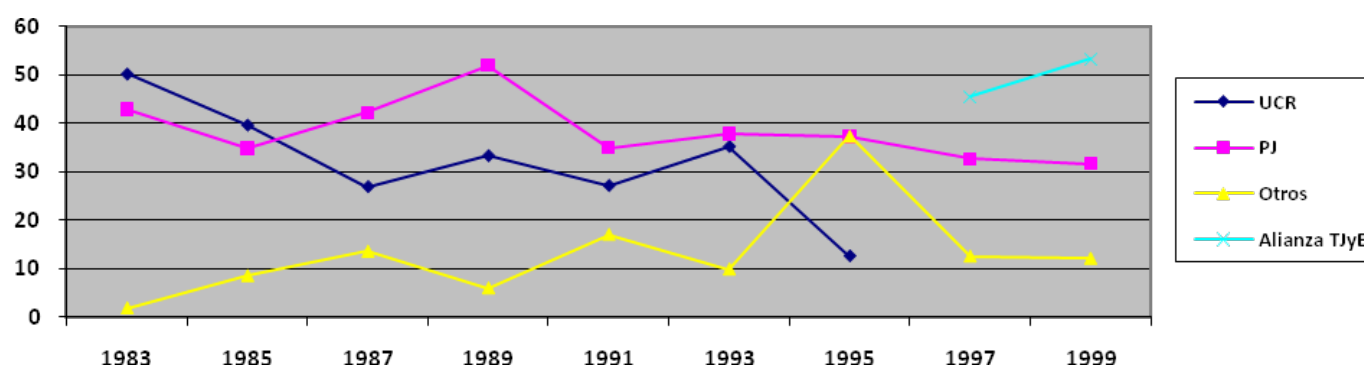
(en porcentajes del total de votantes)	1º Fuerza Elecciones Nacionales	2º Fuerza Elecciones Nacionales	3º Fuerza Elecciones Nacionales	Voto en blanco
1983 Presidenciales	50,21 (UCR)	42,94 (PJ)	1,87 (PI)	2,90
1985 Diputados Nac.	39,64 (UCR)	34,82 (PJ)	8,57 (PDP)	2,15
1987 Diputados Nac.	42,21 (PJ)	26,91 (UCR)	13,63 (PDP)	2,21
1989 Presidenciales	51,95 (PJ)	33,32 (UCR)	6,01 (Alianza de Centro)	1,61
1991 Diputados Nac.	34,92 (PJ)	27,14 (UCR)	17,09 (Alianza HTyE)	6,54
1993 Diputados Nac.	37,88 (PJ)	35,23 (UCR)	9,94 (PDP)	13,29
1995 Presidenciales	37,44 (Alianza FREPASO)	37,19 (PJ)	12,58 (UCR)	2,35
1997 Diputados Nac.	45,46 (Alianza Trabajo Justicia Educación)	32,70 (PJ)	12,61 (PDP)	22,86
1999 Presidenciales	53,23 (Alianza Trabajo Justicia Educación)	31,66 (PJ)	12,16 (Acción por la República-UCD)	2,46

Al graficar estos datos en las curvas que se presentan abajo, y donde se reflejan los cálculos de las primeras, segundas y terceras fuerzas, más los votos blancos y, por otro lado, el comportamiento de las principales fuerzas políticas, se observa una relativa estabilidad entre los porcentajes de las fuerzas y con un incremento oscilante de los votos en blanco.



2. La denominación de las fuerzas políticas, alianzas o frentes ha variado a lo largo del tiempo. Como ejemplo, en 1985 el Partido Justicialista se denominaba Frente Justicialista de Liberación, mientras que en 1989-1991 Frente Justicialista Popular. En 1999, se denominó Alianza Concertación Justicialista para el Cambio. En 1989, la Alianza de Centro incluía al Partido Demócrata Progresista. En 1991, el Frente Honestidad, Trabajo y Eficiencia tenía como principal integrante al Partido Socialista Popular. En 1995, el FREPASO se presentaba incorporando desmembramientos del Partido Justicialista disconformes con la política del gobierno nacional. En 1997, la Alianza Trabajo Justicia Educación incluía a la UCR, el FREPASO, el PS, el PDP, entre otros partidos. Por ello, en los casos en los cuales el PJ era el principal partido se mantiene la denominación PJ, y lo mismo se hace con la UCR.

Sin embargo, esta tendencia no se produce si tomamos en cuenta la identidad de cuáles son los partidos políticos, alianzas o frentes que disputan en la contienda electoral. En ese caso, las variaciones de los lugares ocupados por las distintas fuerzas políticas son muy importantes. Mientras la declinación de la UCR es manifiesta a lo largo del período, el lugar que ella ocupaba fue cubierto por las diferentes alianzas que llevaron adelante, en primer lugar, el Frente País Solidario, y en segundo lugar, la Alianza (de la cual formaba parte la UCR pero como un socio más de la coalición). Además, esta alta variación de los acuerdos políticos electorales llevó a que la primera fuerza electoral de la provincia, el Partido Justicialista también encontrara limitaciones para su éxito en los comicios nacionales hacia el final del período graficado.



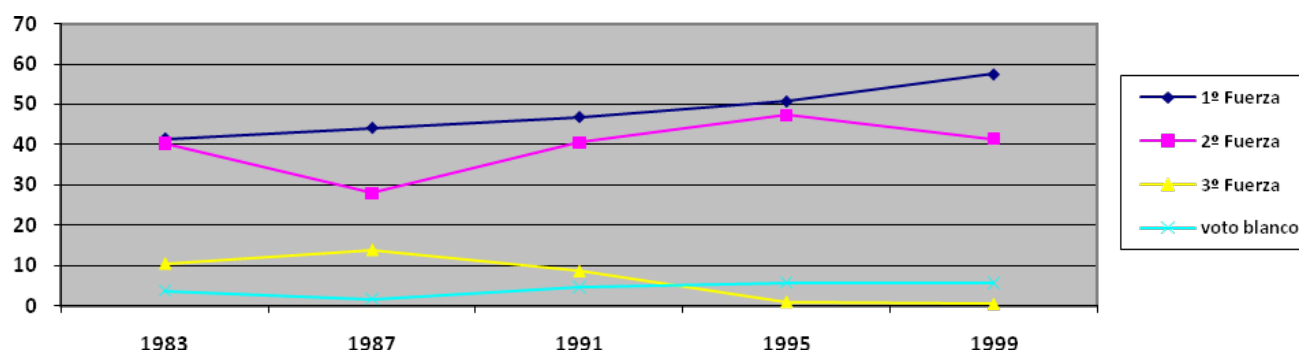
Cuando introducimos el análisis de los porcentajes obtenidos por las distintas fuerzas políticas en las elecciones para cargos provinciales, en el mismo período, constatamos cómo la tendencia se vuelve mucho más estable. Es importante recordar, en este caso, que los comicios en la Provincia de Santa Fe para cargos del nivel provincial se realizan cada cuatro años y no tienen elecciones intermedias para cargos legislativos. Así, junto a la elección de los cargos ejecutivos de Gobernador y Vicegobernador, se realiza la de los cargos de diputados provinciales y senadores provinciales que durarán por un idéntico período. A esto se adiciona el sistema de boleta electoral, que permitía la tracción de los cargos ejecutivos sobre los legislativos.

En estos procesos electorales, la sumatoria de las dos primeras fuerzas políticas siempre superó, desde 1991, el 87,37% de los votos, llegando a alcanzar el 98,98% en 1999. Además, desde los comicios de 1995 los votos en blanco siempre superaron a la tercera fuerza electoral.

Estos guarismos no deben olvidar que, en 1991, entra en vigencia una modificación del sistema electoral de la provincia, adoptándose la denominada Ley de Lemas. El rápido aprendizaje en su utilización por parte de las principales fuerzas políticas permitió una continuidad de las lógicas con las cuales se había comportado el sistema político santafesino.

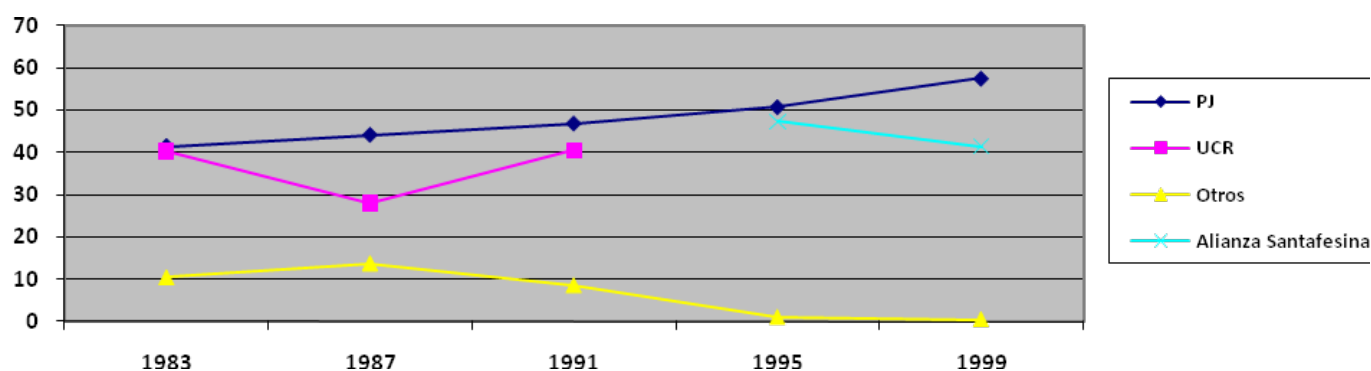
Distrito Santa Fe. Elecciones para cargos provinciales 1983- 1999

(en porcentajes del total de votantes)	1º Fuerza Elecciones Provincial	2º Fuerza Elecciones Provincial	3º Fuerza Elecciones Provincial	Voto en blanco
1983 Gobernador	41,41 (PJ)	40,32 (UCR)	10,46 (PDP)	3,76
1987 Gobernador	44,11 (PJ)	28,01 (UCR)	13,80 (PDP)	1,70
1991 Gobernador	46,83 (PJ)	40,54 (UCR)	8,57 (Alianza HTyE)	4,62
1995 Gobernador	50,74 (PJ)	47,34 (Alianza Santafesina)	0,95 (Alianza FREPASO)	5,73
1999 Gobernador	57,57 (PJ)	41,41 (Alianza Santafesina)	0,42 (Unidad de la Izquierda y la Resistencia)	5,66



Esta tendencia, con relación a los porcentajes de las dos primeras fuerzas políticas, además implicó una estabilidad partidaria en estos lugares. El PJ y sus aliados se consolidaron durante todo el período mientras la principal fuerza de la oposición fue la UCR y sus aliados.

Una primera lectura emergente del período es la alta estabilidad bipartidista del voto en la Provincia de Santa Fe. Una segunda, la diferenciación del voto por parte de los ciudadanos entre las elecciones para cargos nacionales y para cargos provinciales. Desde ya que, como ya fue dicho, esto se vió reforzado por la separación de dichas elecciones. Los únicos comicios nacionales que coincidieron con los provinciales fueron los de los años 1983 y 1987. En ellos, se registraron los menores porcentajes de la sumatoria de las primeras y segundas fuerzas, llegando sólo al 81,73% en 1983 y al 72,12% en 1987.



Las elecciones después de 2001, debilidad partidaria y crisis de representación

Las elecciones de 2001 implicaron un quiebre con los procesos electorales anteriores. En ellas, las fuerzas políticas tradicionales tuvieron un fuerte retroceso y se mostró en su máxima expresión el denominado “voto negativo”, ya sea el voto en blanco o el voto nulo, como también un importante descenso de la participación electoral.³ La crisis de representación se expresaba por medio del rechazo ciudadano, de su autonomía de los partidos políticos y por nuevas formas o canales de expresión del descontento social. El signo dominante fue “el masivo desplazamiento de votos entre elecciones sucesivas del oficialismo, pero también de la oposición peronista, hacia la abstención y el voto negativo y, en menor medida, hacia fuerzas políticas alternativas” (Cheresky, 2003: 42 y ss).

En este sentido, en la Provincia de Santa Fe, como en gran parte del resto del país, el comportamiento ciudadano dio cuenta de una fragilidad de su relación con las instituciones políticas en general y con las fuerzas partidarias en particular. De todos estos fenómenos da cuenta el 30,38% de votos en blanco en el territorio provincial, el cual, si se toma por separado en la ciudad de Rosario trepó, junto con el voto anulado, a cerca del 43% del total de votos emitidos. Casi uno de cada dos ciudadanos mostró su *desafección política*.

Así, mientras la ciudadanía criticaba arduamente a la clase política y a los partidos políticos, no extendía su protesta a la democracia como régimen político. Reflejaba su sentimiento de ineficacia y falta de confianza en el proceso político, en los políticos y en las instituciones democráticas que genera distanciamiento y descreimiento, pero que no cuestionaba la legitimidad del régimen político.

3. Se debe recordar que todo voto es considerado nulo cuando el sobre, en el cual se introduce la boleta electoral para depositarla en la urna, tiene cualquier objeto o inscripción ajena a los comicios.



En Argentina se produjo una modificación de la “base material de lo representable” (Smulovitz, 2004: 82-83). Esto sugiere que el problema se encuentra en que los ciudadanos se han vuelto irrepresentables porque son otros.

Los actores ahora eran los ciudadanos que no aceptaban ser organizados ni incluidos en colectivos más genéricos, por lo cual la legitimidad de su petición se encontraba fuera del vínculo representativo, y cuestionaban la autoridad de los representantes no sólo como fallas, sino en la misma naturaleza de la relación.

Las consecuencias de dicha desafección política llevaron a que, al estar fuera del vínculo representativo, los ciudadanos utilizaban ésta ventaja estratégica ya que permitía que su voz fuera escuchada.

Esta situación positiva era contrarrestada por un elemento negativo, ya que esta forma de politización ciudadana producía riesgos para la construcción de un espacio común en democracia, dado que dificultaba la conformación de demandas políticas agregadas.

Así, se repetían y repiten las críticas a las agrupaciones por la falta de capacidad para reflejar los requerimientos de la sociedad. Se cuestionaba que no ofrecían canales para la discusión política entre sus adherentes ni con los votantes, generando por ello, una fuerte autonomía de los representantes. Se criticaba las formas por medio de las cuales la política funcionaba, los partidos políticos hacían o se comportaban, los ciudadanos requerían o actuaban.

Esta situación se ve reflejada en las elecciones de 2001 y continuará proyectándose en las elecciones posteriores, fundamentalmente en las de 2003.

Así, mientras en la primera elección de la década la concentración del voto en las dos primeras fuerzas fue del 61,25%, en la segunda elección fue de sólo el 50,42%.

En estos dos casos, la crisis de representatividad hacía sentir todos sus efectos sobre los partidos o fuerzas políticas.

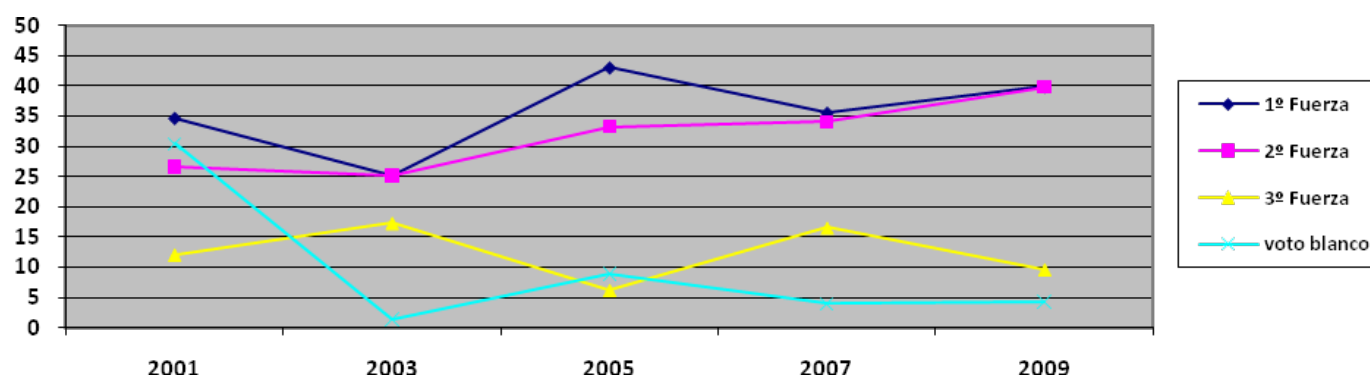
Sin embargo, en estas últimas elecciones de 2003 se produjo una muy brusca disminución del voto en blanco entre los ciudadanos santafesinos pasando a sólo un 1,36%. En este caso, la desafección a los partidos políticos se había atenuado, lo cual no implicaba una muy importante fragmentación del voto.

Distrito Santa Fe. Elecciones para cargos nacionales 2001- 2009⁴

(en porcentajes del total de votantes)	1º Fuerza Elecciones Nacionales	2º Fuerza Elecciones Nacionales	3º Fuerza Elecciones Nacionales	Voto en blanco
2001 Diputados Nac.	34,63 (PJ)	26,62 (Alianza Santafesina)	12,09 (Socialismo Auténtico)	30,38
2003 Presidenciales	25,26 (Menem-Romero)	25,16 (Carrió. Gutierrez)	17,33 (López Murphi- Gómez Díez)	1,36
2005 Diputados Nac.	43,05 (FPCyS)	33,28 (FPV)	6,19 (ARI)	8,89
2007 Presidenciales	35,50 (FPV)	34,08 (CC)	16,55 (ACNA)	3,96
2009 Diputados Nac.	39,87 (Alianza Santa Fe Federal)	39,81 (FPCyS)	9,63 (FPV)	4,29

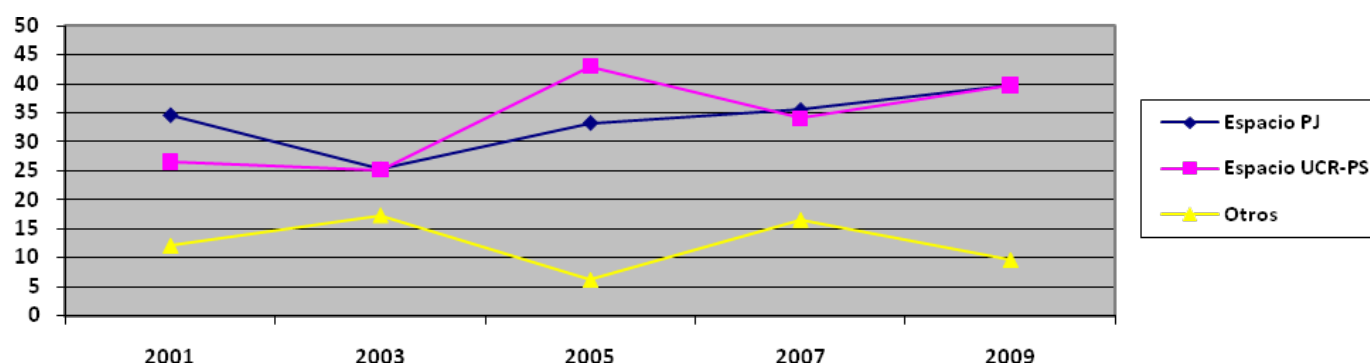
Por ello, los puntos a destacar de este proceso fueron que los votos blancos se constituyen en 2ª fuerza en 2001 y en 2005, desplomándose súbitamente en los años 2003, 2007 y 2009. A su vez, la enorme paridad de fuerzas en las elecciones de 2003, donde entre las tres primeras fuerzas sólo se registraba una diferencia de menos del 8% de los votos.

Con posterioridad, las elecciones para cargos nacionales en la provincia parecieron retornar a una relativa “normalidad”. En el caso de las terceras fuerzas, en 2003 sólo superaron por centésimas a las de las elecciones de 1991 y con posterioridad, en 2007, aunque con un buen resultado, sólo alcanzaron el 16,55%.



4. En 2001, el Partido Justicialista se denominó Alianza Frente Justicialista por Santa Fe. En 2003, Menem- Romero encabezaban la Alianza Frente por la Lealtad- Unión de Centro Democrático, Carrió- Gutiérrez la Alianza Afirmación para una República Igualitaria y López Murphi- Gómez Díez la Alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento. En 2005, FPCyS era la sigla del Frente Progresista Cívico y Social conformado principalmente por el PS, la UCR, el PDP, entre otros; por su parte el Frente para la Victoria (FPV) coaligaba los seguidores del gobierno nacional quien seguirá utilizando esta sigla en elecciones subsiguientes. En 2007 la sigla CC denomina a la Alianza Confederación Coalición Cívica que unía a Carrió y Giustiniani (PS). Por su parte, ACNA era la sigla de la experiencia electoral radical Alianza Concertación para una Nación Avanzada que llevaba como candidatos a Lavagna y Morales.

No obstante, estas tendencias descritas a partir de los porcentajes de votos no nos deben hacer olvidar que en la provincia se produjo la alternancia entre los principales contendientes. Por ello, a excepción de las elecciones de 2001 y 2005, en las cuales una de las fuerzas obtiene un triunfo holgado, en las demás elecciones la paridad entre los principales frentes es lo que debe ser destacado.



Los procesos electorales después de 2001

Cuando se analizan las características de la política electoral de la Provincia de Santa Fe en el 2003, éstas deben ser rastreadas en las relaciones entre los ciudadanos y los partidos políticos.

En este sentido, los comportamientos políticos en la provincia de Santa Fe no parecían apartarse de los realizados a nivel nacional. Así, un primer dato significativo era la atomización del electorado que se relacionaba con los bajos índices de opinión positiva de los posibles candidatos.

Sintomáticamente, el único político con imagen positiva relevante era el entonces gobernador que se había autoexcluido de cualquier contienda electoral. Sin embargo, sí eran muy altos los índices de opinión negativa de los demás candidatos.

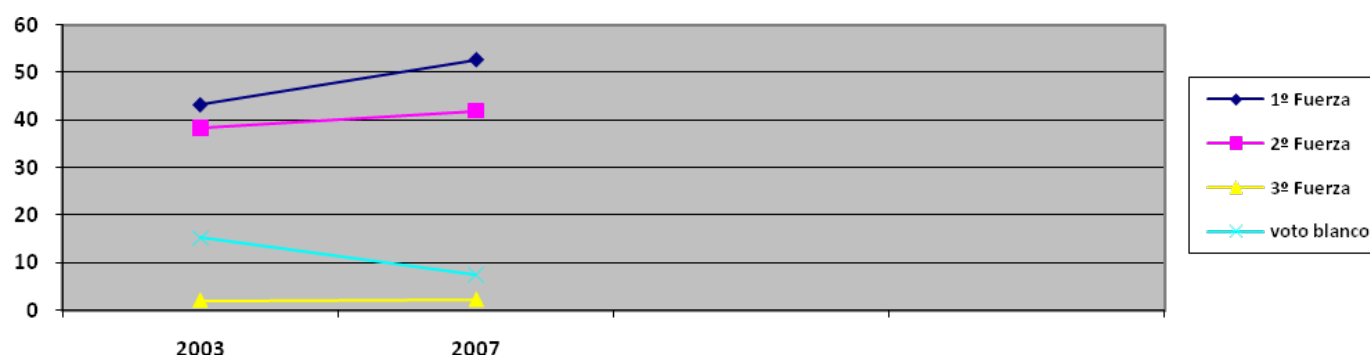
Esta situación empujaba a los partidos políticos a la realización de alianzas que permitieran su sobrevivencia. Entre los candidatos a cargos menores se daba por ello el apoyo de partidos vecinales o provinciales que buscaban reflejar la denominada “nueva política”.

No obstante, no se habían presentado nuevas propuestas de constituir partidos políticos en el nivel provincial. En otros términos, el sistema de partidos parecía resistir la crisis con menores alteraciones en el ámbito local y provincial.

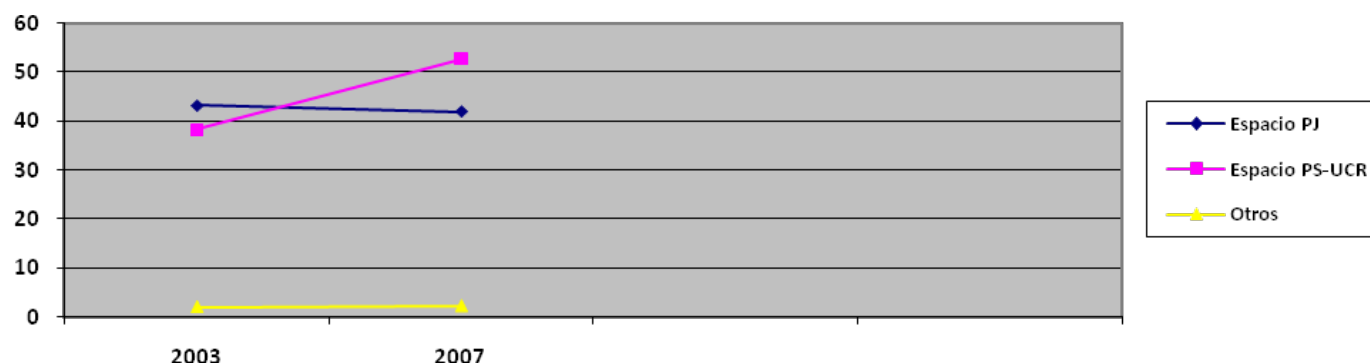
Distrito Santa Fe. Elecciones para cargos provinciales 2001- 2009

(en porcentajes del total de votantes)	1º Fuerza Elecciones Provincial	2º Fuerza Elecciones Provincial	3º Fuerza Elecciones Provincial	Voto en blanco
2003 Gobernador	43,19 (PJ)	38,28 (PS)	2,06 (PDP)	15,25
2007 Gobernador	52,67 (FPCyS)	41,93 (FPV)	2,25 (UCR)	7,45

Las elecciones para cargos ejecutivos provinciales en 2003 y 2007 mostraron que las dos principales fuerzas alcanzaron un porcentaje de 81,47% y 94,60% de los votos respectivamente. La alta concentración de los votos se continuaba produciendo, independientemente de las características de las elecciones nacionales en la provincia. Un dato muy destacable es que, en ambas elecciones, los votos en blanco superaron ampliamente a la tercera fuerza electoral. En otras palabras, como ya señalamos, una parte importante de la base social a ser representada no encontraba quién lo hiciera.



Esta constante en la vida política provincial no significó el impedimento para el primer cambio de signo político de la gobernación. El PJ, quien había gobernado Santa Fe desde 1983, cedía su lugar al frente conformado por el PS, la UCR, el PDP, el ARI, entre otros.





Esta situación se daba luego de una nueva modificación del sistema electoral provincial. En 2004 el sistema electoral santafesino se reformaba nuevamente sancionando un mecanismo de internas abiertas simultáneas y obligatorias para los partidos políticos y semi obligatorias para los ciudadanos.

De esta manera, se establecieron desde 2005 (para cargos legislativos municipales y comunales) dos compulsas electorales, una primaria en la cual se elige entre candidatos de un partido y una general en la cual se elige entre los candidatos triunfadores de cada partido.

No obstante, es importante aclarar que, más allá de la crítica social y de los partidos políticos de la oposición hacia el sistema electoral de la Ley de Lemas implementado desde 1991, el triunfador de las elecciones de 2007 lo hubiera hecho tanto con el viejo o con el nuevo sistema electoral.

Las elecciones de 2011 y el surgimiento de una nueva fuerza: el PRO

El Frente Progresista Cívico y Social debía refrendar en las urnas por primera vez su continuidad en la Provincia. En ese sentido ya se conocía por medio de encuestas divulgadas la posibilidad de que un porcentaje de los propios votantes del frente de gobierno lo hicieran por la presidente en las elecciones generales. Por ello, conociendo el arrastre de votos que una campaña nacional podía traer, se prefirió separar lo máximo posible, más allá de lo estipulado legalmente, las instancias electorales para no *contaminar* las tendencias del distrito.

No obstante, ésta también fue una decisión que hablaba de las tensas relaciones al interior de la coalición de gobierno. Por una parte, se discutía la posibilidad de una alternancia partidaria pactada con otro de los socios del Frente, el radicalismo, la cual fue descartada por la línea del socialismo que respondía al ejecutivo provincial. Pero por otra parte, se produjo la propia puja del partido del gobernador que culminó con el enfrentamiento entre facciones del mismo.

En el Justicialismo la situación no fue muy distinta en cuanto a las disputas. La falta de un liderazgo unificado en Santa Fe había generado un claro *sálvese quien pueda* provincial. Es más, esto fomentó que los candidatos a diputados, senadores provinciales, intendentes, concejales o presidentes comunales buscaran desprender la decisión de sus votantes de la del candidato a la gobernación.

En este contexto, se propuso una nueva alteración del sistema electoral que ahora modificó la forma de la emisión del voto.

Al desplazamiento de la selección de los candidatos desde los partidos políticos a la voluntad de la ciudadanía en su conjunto, producido en 1991 con la Ley de Lemas y en 2004, con las internas abiertas obligatorias y simultáneas, se sumaba la implementación de la boleta única.

En todos estos casos, el argumento inicial se sustentó en mejorar las condiciones de represen-

tatividad de los candidatos electos. Sin embargo, no debemos olvidar que todo sistema electoral debe actuar en el marco de un sistema de partidos. Por ello, en lo referente al sistema de partidos, la materialización de una opción de técnica electoral no depende sólo de que el legislador tome una decisión al respecto.

Se deben incluir también otras variables históricas y sociales. Por ello, en este caso, el sistema de partidos se comporta como una variable independiente cuya conformación no depende de las variables institucionales. En cambio, es un factor decisivo respecto de los resultados que exhiben y las apreciaciones valorativas que merecen los elementos institucionales (Nohlen, 1996: 21).

Por ello, la aplicabilidad de un sistema electoral no obedece, entonces, a cuestiones de calidad y técnica tanto como a las cuestiones de poder. Decidiéndose su forma y funciones en relación a los puntos de vista que tienen las diferentes fuerzas políticas” (Nohlen, 2009: 4).

No obstante, las opciones que los legisladores tomaron al momento de sancionar la norma electoral incidieron y condicionaron las decisiones del elector.

Una cuestión de fundamental importancia en el debate de la boleta única fue que en la misma, por su diseño, se buscó impedir el voto arrastre horizontal. Esto se logró entregando una papeleta por cada categoría al elector.⁵ Esta decisión reforzó la posibilidad de que se “independizara” la decisión de los electores. Mientras esta tendencia no fue tan clara en la primera vuelta electoral, sí se profundizó en la segunda vuelta.

Distrito Santa Fe. Elecciones para cargos provinciales 22 de mayo de 2011

(en porcentajes del total de votantes)	1º Fuerza Elecciones Provinciales	2º Fuerza Elecciones Provinciales	3º Fuerza Elecciones Provinciales	Voto en blanco/ anulados
Gobernador-Vicegobernador	42,63 (Frente para Todos)	40,98 (FPCyS)	14,88 (PRO)	4,17/ 5,19
Diputados Provinciales	46,49 (Frente para Todos)	41,31 (FPCyS)	4,85 (PRO)	12,92/ 8,39

Las elecciones primarias para los cargos provinciales no mostraron grandes novedades en el tradicional bipartidismo provincial. Como en 2007, el frente conducido por el justicialismo alcanzaba como sumatoria mayor cantidad de votos, imponiéndose al FPCyS tanto para gobernador y

5. Así, gran parte de las críticas a la boleta electoral previamente utilizada se debió a que su diagramación dificultaba el conocimiento de los candidatos por parte de los electores e inducía a que no se produjeran cortes entre los distintos cuerpos de la misma.



vicegobernador, como para diputados provinciales. En un tercer lejano y previsible lugar se encontraba la nueva fuerza que se presentaba a los comicios: Propuesta Republicana (PRO). Ésta se ubicaba a un poco más de cuatro puntos porcentuales de la sumatoria de votos blancos y nulos.

Esta llevaba al comediante Miguel Torres del Sel como candidato a gobernador. El PRO como fuerza política de reciente creación gobernaba la ciudad de Buenos Aires y había colocado previamente concejales en la ciudad de Rosario. Sin embargo no tenía antecedentes en las elecciones precedentes de Santa Fe. Desde ya que esta experiencia buscaba también competir en el distrito, procurando avanzar en su constitución como fuerza nacional.

En la provincia cobijaba a un conjunto de afiliados que anteriormente habían participado de otras experiencias políticas con el radicalismo, o con el propio menemismo. Sin embargo, no es factible analizar su desarrollo sin destacar las disputas propias del peronismo santafesino.

En estos enfrentamientos cumplió un rol decisivo el conflicto desarrollado en el año 2008 entre el gobierno nacional y los productores agrícolas por el aumento de las retenciones impositivas a la producción de granos. Esta instancia produjo un quiebre entre un grupo importante de los propios dirigentes peronistas y el gobierno nacional, ya que la provincia vivió dicho proceso como una situación muy traumática que incidía negativamente sobre su principal actividad productiva. Incluso, el propio Senador Nacional y líder justicialista provincial y nacional, Carlos Reutemann, se había opuesto a la iniciativa de la Presidente de la Nación en la determinante votación que dividió profundamente a la sociedad argentina.

Por ello, en el PRO, su candidato a vicegobernador, como también candidatos a otros cargos con representación provincial o municipal, pertenecían al propio peronismo y rechazaban su ubicación junto a los políticos que declaraban su fe kirchnerista.

En la conformación de la propia lista de diputados provinciales del PRO se afirmaba que Reutemann había cumplido un papel decisivo indicando nombres de su confianza para su conformación.

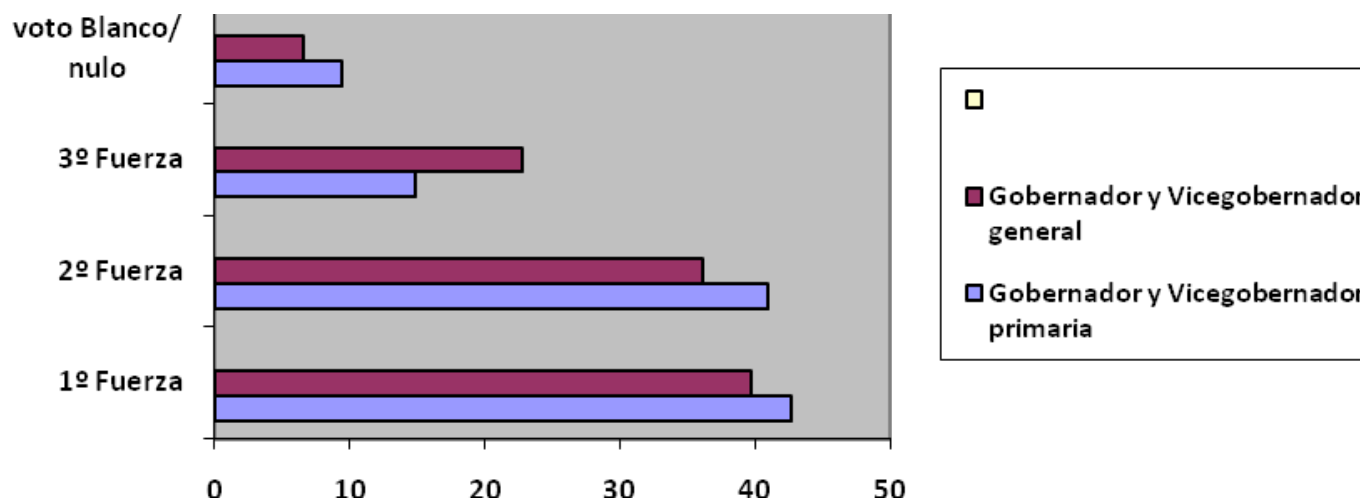
En las elecciones primarias, triunfó en el FPCyS la lista impulsada por el gobernador saliente, el PRO competía con una sola lista, y en el Frente para Todos (PJ), fue el sector más proclive al gobierno nacional, liderado por el Diputado Nacional Agustín Rossi quien triunfó.

Los distintos partidos y frentes aprovecharon los dos meses faltantes para las elecciones generales para optimizar sus campañas electorales con el nuevo sistema de votación implementado. Éste modificaba la manera por medio de la cual se buscaba el acercamiento a los votantes y propendía a una mayor personalización de la política.

Distrito Santa Fe. Elecciones para cargos provinciales 24 de julio de 2011

(en porcentajes del total de votantes)	1º Fuerza Elecciones Provinciales	2º Fuerza Elecciones Provinciales	3º Fuerza Elecciones Provinciales	Voto en blanco/ anulado
Gobernador-Vicegobernador	39,68 (FPCyS)	36,08 (PRO)	22,76 (Frente para Todos)	2,30/ 4,24
Diputados Provinciales	38,12 (Frente para Todos)	36,12 (FPCyS)	16,16 (PRO)	8,30/ 8,13

Los comicios generales del mes de julio mostraron un cambio profundo en la composición de las opciones de los votantes santafesinos ya que, independientemente de los votos cosechados en las elecciones primarias, se alteraron los lugares obtenidos por las distintas fuerzas políticas.



Una vez más, como se había producido en otras oportunidades desde 2005, quienes más votos sumaban en los comicios primarios, no triunfaban en las compulsas generales.

La gobernación era ganada nuevamente por el FPCyS, aunque el 39,68% de los votos era muy distante del 52,67% obtenido cuatro años antes. Pero la nota más destacada era que el Frente para Todos (PJ- FPV) era desplazado al tercer lugar en las votaciones con un 22,76% de los votos. En otras palabras, entre las primarias y las generales el FPCyS resignó 2,95% de sus votos, pero el Frente de Todos (PJ-FPV) perdió el 19,87% de los suyos.



Además, los votos nulos y blancos habían disminuido en casi un 3% de los votantes.⁶ No obstante, la utilización de la boleta única no mostró una tendencia marcadamente diferente respecto de los índices de voto blanco expresados en cada una de las elecciones de la provincia desde el 2001.

Entre ambos comicios, modificaron su opción electoral el 22,82% de los votantes, desplazándose desde los dos principales frentes que habían monopolizado la política provincial de los últimos años, hacia la nueva opción electoral del PRO.

Éste, luego de alcanzar sólo el 14,88% de los votos en las primarias, ocupaba ahora un inmejorable segundo lugar con el 36,08%. Esta cifra era muy similar a la que se alcanza si se suma a los votos obtenidos en el mes de mayo por el PRO los electores desafectos con los otros dos principales frentes.⁷

En estas elecciones, una nueva fuerza electoral, sin tradición partidaria en la provincia estuvo a sólo 3,60% de los votos de alcanzar la gobernación.

Los límites de una nueva fuerza política

Las elecciones generales para gobernador de Santa Fe fueron un momento decisivo de la política provincial. Sin embargo, un análisis completo de las diferentes categorías da una imagen más acabada de la realidad provincial.

En primer lugar, debe ser analizada la votación para la Cámara de Diputados. En Santa Fe, la conformación de la cámara baja está dispuesta constitucionalmente, estipulando que aquella fuerza que triunfe en los comicios obtendrá automáticamente veintiocho de los cincuenta diputados que la componen. Los veintidós restantes se decidirán proporcionalmente entre los demás partidos, alianzas o frentes que obtienen representación parlamentaria.

Esta cláusula de la Constitución Provincial, sancionada en 1962, busca dotar al ejecutivo provincial de una mayoría que le permita una clara gobernabilidad en ese cuerpo.

Por ello, el triunfo de los sectores justicialistas incluidos en el Frente para Todos en las elecciones para diputados llevó a que el ejecutivo provincial electo no contara con una mayoría propia de diputados por primera vez desde la sanción de la constitución vigente.

En estas elecciones se observa que las distintas fuerzas políticas mantuvieron sus lugares alcanzados en las elecciones primarias. Sin embargo, hay que destacar una particularidad del Frente

6. Se debe recordar que los votos blancos son de importancia no sólo como expresión de legitimidad de las opciones electorales, sino también porque inciden directamente en la manera de efectuar los repartos de bancas donde se contabilizan los votos válidos efectivamente emitidos.

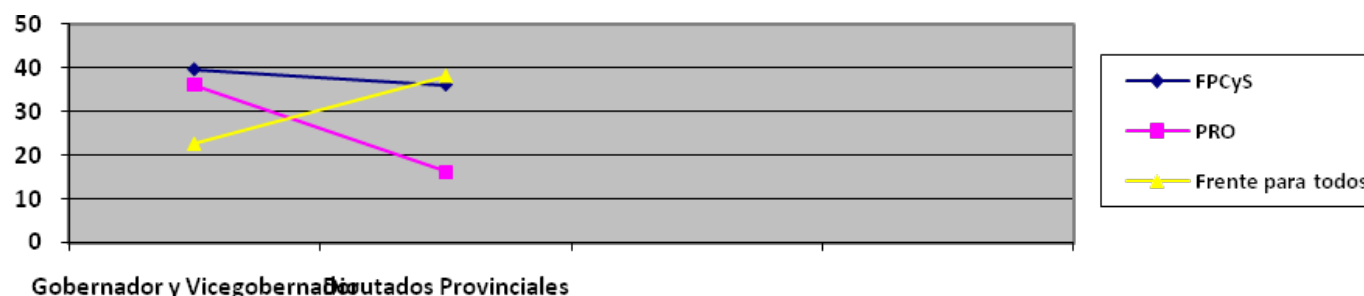
7. Si se suman los votos perdidos por ambos frentes (22,82%) a los votos del PRO en las primarias se alcanza el 37,7% de los votos.

te para Todos, ya que era encabezado por candidatos para diputados opositores al sector de su candidato a gobernador.

Entre una elección y otra, el Frente para Todos perdió 8,37% de los votos para diputados, aunque le alcanzó para ganar; el FPCyS cedió 5,19%, mientras que el PRO aumentó sus cómputos en 11,31%. Por su parte, los votos blancos y nulos descendieron un 4,88%.

De esta manera, el gobernador socialista cedía la posibilidad de controlar la Cámara de Diputados obteniendo sólo quince diputados de su frente sobre los cincuenta, y de ellos sólo cuatro eran de su partido. El PRO, por su parte, obtuvo siete diputados pero con una diferencia de 19,92% de los votos con sus candidatos a gobernador y vicegobernador. Rápidamente, éstos se separaron en dos bloques, el Bloque PRO con cuatro integrantes y el Bloque Federal con tres diputados de extracción peronista.

Esta situación de un “gobierno dividido” fue altamente cuestionada, dado que se argumentaba que era un producto del nuevo mecanismo de votación que llevó a una hiper personalización de la política. Cabe aclarar que, dicho fenómeno, no es una particularidad de la boleta única, sino que es una característica propia de la política de nuestros tiempos (Manin, Bernard, 1998). No obstante, las decisiones sobre las técnicas de votación pueden inducir a que esa tendencia se vea reforzada.



Tal vez, el dato más importante se encuentre en las elecciones a los diputados provinciales, donde la suma de votos blancos y nulos, tomando a la Provincia como distrito único, fue más importante, superando incluso en la primera vuelta electoral a todos los contendientes individualmente.

Aunque en ambos casos es posible encontrar una animadversión de la ciudadanía hacia los cuerpos colegiados, legislativos y de control, es importante destacar que la propia decisión legislativa en el diseño de la boleta única (y así lo consideran los propios analistas y los miembros de los partidos políticos) potenció el aumento del voto blanco en ciertas categorías.

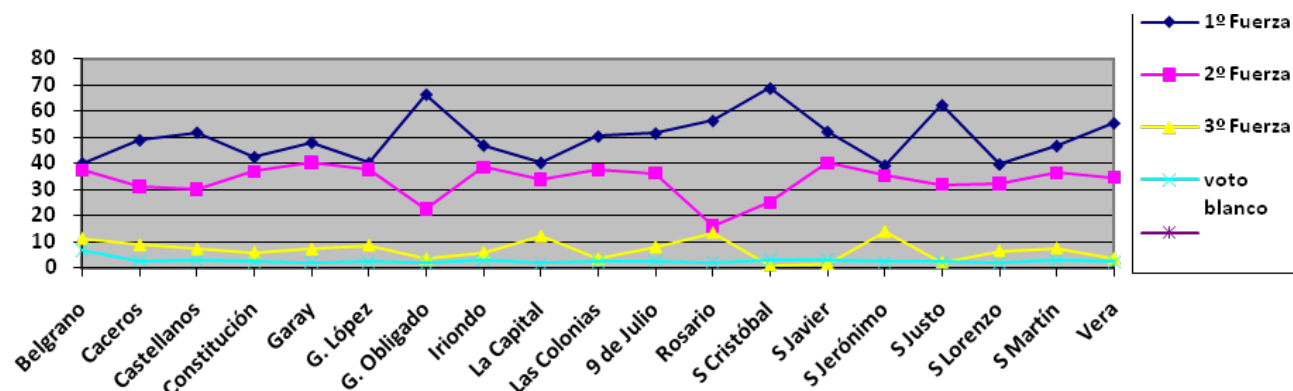
Es necesario destacar que, contra corriente de las prácticas electorales de nuestra sociedad, las boletas entregadas a los electores contaban con la opción del voto blanco. Así, en el extremo inferior de la misma, se destacaba un casillero en el cual se debía explicitar dicha elección. De esta manera, la inexistencia de marcas era considerada voto nulo. Esto llevó a un incremento sustancial de esa categoría de votos, que en determinadas categorías superó a los votos blancos.

El análisis de las votaciones para la Cámara de Senadores también es importante para evaluar los alcances del surgimiento de una tercera fuerza no tradicional en la provincia.

Distrito Santa Fe. Elecciones para Senadores provinciales 2011

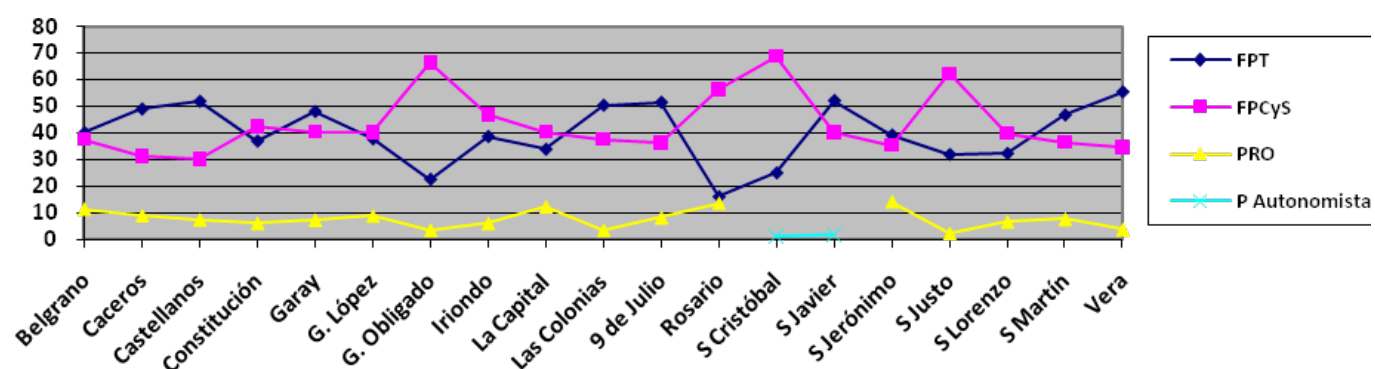
(en porcentajes del total de votantes)	1º Fuerza Elecciones Departamentales	2º Fuerza Elecciones Departamentales	3º Fuerza Elecciones Departamentales	Voto en blanco
Dpto. Belgrano	40,1 (Frente para Todos)	37,55 (FPCyS)	11,31 (PRO)	6,86
Dpto. Caseros	48,99 (Frente para Todos)	31,22 (FPCyS)	8,87 (PRO)	2,74
Dpto. Castellanos	51,91 (Frente para Todos)	30,05 (FPCyS)	7,32 (PRO)	2,92
Dpto. Constitución	42,49 (FPCyS)	36,92 (Frente para Todos)	6,06 (PRO)	2,44
Dpto. Garay	48,06 (Frente para Todos)	40,37 (FPCyS)	7,28 (PRO)	2,20
Dpto. Gral. López	40,18 (FPCyS)	37,74 (Frente para Todos)	8,74 (PRO)	2,47
Dpto. Gral. Obligado	66,44 (FPCyS)	22,58 (Frente para Todos)	3,52 (PRO)	1,99
Dpto. Iriondo	46,96 (FPCyS)	38,64 (Frente para Todos)	5,97 (PRO)	2,87
Dpto. La Capital	40,31 (FPCyS)	33,84 (Frente para Todos)	12,2 (PRO)	1,91
Dpto. Las Colonias	50,41 (Frente para Todos)	37,53 (FPCyS)	3,51 (PRO)	2,42
Dpto. 9 de Julio	51,52 (Frente para Todos)	36,32 (FPCyS)	8,11 (PRO)	2,76
Dpto. Rosario	56,36 (FPCyS)	16,02 (Frente para Todos)	13,56 (PRO)	2,19
Dpto. San Cristóbal	68,78 (FPCyS)	25 (Frente para Todos)	1,18 (Partido Autonomista)	3,08
Dpto. San Javier	52,16 (Frente para Todos)	40,18 (FPCyS)	1,67 (Partido Autonomista)	3,26
Dpto. San Jerónimo	39,21 (Frente para Todos)	35,29 (FPCyS)	14,08 (PRO)	2,33
Dpto. San Justo	62,33 (FPCyS)	31,89 (Frente para Todos)	2,23 (PRO)	2,37
Dpto. San Lorenzo	39,72 (FPCyS)	32,28 (Frente para Todos)	6,6 (PRO)	2,05
Dpto. San Martín	46,76 (Frente para Todos)	36,46 (FPCyS)	7,59 (PRO)	2,93
Dpto. Vera	55,44 (Frente para Todos)	34,66 (FPCyS)	3,7 (PRO)	2,42

En los diecinueve departamentos en los que se divide la provincia, las únicas dos fuerzas que obtuvieron representación parlamentaria fueron el Frente para Todos (PJ-FPV), con once senadores electos y el FPCyS, con ocho senadores (uno del socialismo y siete del radicalismo). Por su parte, el PRO no pudo presentar candidatos en dos departamentos, mientras en los demás no pudo alcanzar en ninguna oportunidad el porcentaje obtenido en la elección para diputados provinciales.



A pesar de haber ganado dos departamentos, once municipios y diecisiete comunas con su candidato a gobernador, el PRO no alcanzó esos gobiernos locales ni ninguna senaduría provincial.

Como se observa en el gráfico, a excepción del Departamento de Rosario, en el cual el PRO estuvo a menos de tres puntos de ocupar el segundo lugar en las elecciones para el Senado, en todos los demás comicios la Provincia mostró su tradicional composición bipartidista.



La actitud organizativa, y la prescindencia discursiva del dos veces ex gobernador, y Senador Nacional Carlos Reutemann en el escenario provincial permitió la conformación de este escenario electoral. Los caciques locales justicialistas pujaron por colocarse dentro del paraguas peronista, pero se les hacía difícil ubicarse a partir de la candidatura del kirchnerista Agustín Rossi.

Los que no quedaron dentro del justicialismo provincial oficial encontraron en el PRO la forma de dar cabida a sus especulaciones electorales. Sin Reutemann y sin una parte importante del peronismo provincial, el candidato del PRO no hubiera llegado a los guarismos a los que alcanzó. Como muestra, tenemos el mantenimiento del bipartidismo tradicional de la provincia en las demás categorías electivas como también la “desaparición” del PRO en el mapa electoral de las elecciones para diputados nacionales realizadas en el mes de agosto y de octubre de 2011.

Las elecciones nacionales de 2011

Concluidas las elecciones provinciales, la provincia de Santa Fe se sumergió en el proceso electoral nacional. Estos comicios constaban de dos vueltas electorales en las cuales se dirimiría en internas abiertas y obligatorias los candidatos nacionales a diputados nacionales y a presidente y vicepresidente de la Nación.

Todas las fuerzas provinciales demostraron dos fisonomías en su acción política que les hicieron conveniente desdoblar las elecciones. Una de cara a la configuración política provincial. Otra respecto a la contienda nacional. El sistema de partidos en la provincia buscó así preservarse frente a la lógica nacional.

Distrito Santa Fe Elecciones para cargos nacionales 14 de agosto de 2011⁸

(en porcentajes del total de votantes)	1º Fuerza Elecciones Nacionales	2º Fuerza Elecciones Nacionales	3º Fuerza Elecciones Nacionales	Voto en blanco
Presidente-Vicepresidente	37,91 (FPV)	32,90 (FAP)	11,61 (UCR)	1,72
Diputados Nacionales	36,71 (FPV)	30,55 (FAP)	7,16 (UCR)	3,63

Dentro del FPCyS dos decisiones lo tensionaron. Ambas cuajaron antes de la realización de las elecciones en la Provincia. La primera fue la decisión radical nacional de encontrar un aliado peronista en la provincia de Buenos Aires y conducir a sus otros socios nacionales tras esa

8. La UCR en las elecciones se denominó Alianza Unión para el Desarrollo Social, El Frente Amplio Progresista es liderado por el PS, y el FPV es la expresión política del peronismo nacional. La Coalición Cívica-ARI es un desprendimiento del radicalismo.

estrategia. La segunda, la negativa del Socialismo y otros sectores desprendidos del radicalismo de constituir una expresión electoral con anclaje nacional. La apuesta socialista fue la de diferenciarse claramente de su socio radical en la provincia.

Dentro del Justicialismo, la situación fue otra aunque sólo encubría levemente las disputas que se habían producido en los comicios provinciales. En el proceso electoral previo se había mostrado un claro “sálvese quien pueda”, dada la debilidad de las candidaturas a gobernador del Frente para Todos y la experiencia del PRO. Se podía hacer lo que se quisiera “arriba”, pero “abajo” el voto debía ser para el candidato peronista territorialmente anclado. Ahora bien, al llegar la contienda nacional, todos formaron fila tras el discurso de las autoridades partidarias nacionales.

Distrito Santa Fe. Elecciones para cargos nacionales 23 de octubre de 2011

(en porcentajes del total de votantes)	1º Fuerza Elecciones Nacionales	2º Fuerza Elecciones Nacionales	3º Fuerza Elecciones Nacionales	Voto en blanco
Presidente-Vicepresidente	41,96 (FPV)	39,10 (FAP)	5,71 (UCR)	1,43
Diputados Nacionales	41,41 (FPV)	35,59 (FAP)	6,61 (CC-ARI)	4,49

En Santa Fe, las elecciones de octubre terminaron de diferenciar el mapa electoral del distrito. Mientras el candidato a gobernador del FPV alcanzó un lejano tercer lugar en la provincia, los candidatos nacionales de esa misma fuerza política se impusieron claramente para las elecciones nacionales. El FAP consiguió que sus candidatos en el distrito logaran un importante caudal de votos pero sin mantener el primer lugar que habían alcanzado para la gobernación con sus socios radicales. El radicalismo, a pesar de sus diputados provinciales, senadores provinciales, intendentes y presidentes comunales, obtuvo un lejano tercer lugar en las elecciones para presidente y vicepresidente y un cuarto lugar para diputados nacionales.

A todo lo señalado hay que adicionar la “desaparición” del PRO del mapa electoral provincial en las elecciones nacionales del mes de agosto y de octubre.



A modo de cierre

A lo largo de la presentación hemos considerado las lógicas a través de las cuales se expresan en un distrito como la Provincia de Santa Fe sus fuerzas electorales.

Observamos cómo a pesar de las tendencias hacia la descomposición y búsqueda de la recomposición partidaria nacional posterior a 2001, la provincia mantuvo un esquema predominantemente bipartidista. En otros términos, se ubicó en la media nacional de la fragmentación de las elecciones a gobernador que siempre fue cercana a dos partidos efectivos en el distrito.

Sin embargo, fueron las distintas elecciones realizadas durante 2011 las que mostraron un cambio decisivo en el mapa político provincial. En el ámbito local, se produjo la aparición de una nueva fuerza electoral con posibilidades ciertas de conseguir la gobernación. En el nacional, la consolidación electoral del gobierno nacional.

Por ello, se reafirma la constatación de que en este distrito los patrones nacionales de comportamiento de la competencia electoral se diferenciaron de los observados en la arena provincial. Así, los sistemas de partidos mostraron una baja congruencia sin reflejar en el nivel nacional la dinámica y estructura de la competencia local. No obstante, ambos niveles, que poseen diferentes patrones de comportamiento político, interactúan entre sí condicionándose.

Es a partir de ello que se reafirma la territorialización de la política de partidos en Santa Fe, lo cual la hace partícipe de la tendencia hacia una disgregación federal del sistema de partidos en Argentina.

Sin embargo, el aumento de la importancia de la territorialización en las elecciones provinciales santafesinas no impidió la renacionalización del electorado en los comicios para cargos nacionales. Esto se observó en el partido de gobierno, aunque no se pudo hacer extensivo al sistema de partidos nacionales. Mientras el FPV lograba un contundente triunfo en todo el país en las elec-



ciones para presidente y vicepresidente,⁹ las demás fuerzas políticas de la oposición continuaban con su proceso de disgregación.

Esta aparente contradicción fue reforzada en Santa Fe por la separación temporal de los actos comiciales provinciales y nacionales.

En relación con la aparición del PRO como “partido desafiante”, esto no hubiera sido posible sin las fracturas que vivió el justicialismo provincial, principalmente desde el conflicto desatado entre el gobierno nacional y los productores agropecuarios en el año 2008.

No obstante, esta aparición estuvo enmarcada por los cambios en los sistemas de votación en la provincia. El aumento de la personalización del voto producida por la boleta única terminó de desatar a una parte importante del electorado de los partidos políticos. Así, ingresaron a la arena electoral *outsiders* de la política con un importante caudal de votos. Esta tendencia no es una novedad en la política argentina, en la cual los propios partidos políticos han recurrido en muchas oportunidades a esas figuras públicas para capitalizar políticamente su conocimiento popular. Sin embargo, en contextos de alta fragmentación partidaria, este reforzamiento del carisma personal acrecienta los efectos sobre el sistema de partidos.

A pesar de ello, esta fuerza emergente no logró trasladar sus porcentajes de adhesión más allá del conocido actor que encabezaba la oferta electoral. Tanto la Cámara de Diputados como el Senado Provincial vieron reflejada una fuerza electoral que no escapaba de los cánones tradicionales de las terceras fuerzas santafesinas.

9. A excepción de la provincia de San Luis en la cual obtuvo el segundo lugar detrás de la fórmula de la Alianza Compromiso Federal que postulaba a Rodríguez Saá-Vernet.

Bibliografía

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo. (2005). *La nueva política de partidos en la argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo-Fundación Pent.

Cheresky, Isidoro. (2003). “Las elecciones nacionales de 1999 y 2003. Fluctuación del voto, debilitamiento de la cohesión partidaria y crisis de representación”, en Cheresky, I., Blanquer, J..M., *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999-2001*. Rosario: Homo Sapiens.

Došek, Tomáš. (2011). “La nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina: explorando diversos índices de medición”, ponencia, X Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Córdoba, 27- 30 de julio.

Jones, Mark y Mainwaring, Scott. (2003). “The nationalization of politics: An empirical measure and an application to the Americas”, en *Party Politics*, vol. 9(2).

Leiras, Marcelo. (2007). *Todos los caballos del rey*. Prometeo: Buenos Aires.

Manin, Bernard. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

Nohlen, Dieter. (1996). “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, IIDH/CAPEL, 3ª Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, México, julio.

Nohlen, Dieter, (2009), *Sistemas electorales. Fundamentos y alcances*, <http://dspace.universia.net/bitstream/2024/209/1/Sistemas+electorales+fundamentos+y+alcances.pdf>,

Smulovitz, Catalina. (2004). “El malestar de la representación”, en *Revista Iberoamericana de Análisis Político. El Debate Político*, FLACSO, Universidad Torcuato Di Tella, San Andrés, FCE, año 1 n° 1.

Suárez-Cao, Julieta. (2008), “Las transformaciones del sistema nacional de partidos. Una visión federalista sobre la competencia partidaria en Argentina”, mimeo, Northwestern University, diciembre.

REVISIÓN JURISDICCIONAL DE LAS RESOLUCIONES DEL ORGANISMO ELECTORAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Emilio Augusto Raffo

Fundación Pro Humanae Vitae

E-mail: patoraffo@hotmail.com

Introducción

En el marco de lo establecido por los arts. 1º y 62º de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, me permito proponer el estudio de la revisión de las resoluciones de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, en principio, irrecurribles por vacío legal.

Ello a la luz de la propuesta que formuláramos ante el Consejo Federal de Inversiones (en el marco del contrato 3826/99) y a la luz de lo recientemente resuelto por la Suprema Corte de Justicia en sentencia el 15 de agosto de 2021 (expediente Q - 77293 SCBA Echeverry José c/ Junta Electoral s/ queja del domingo 15 de agosto de 2021).

Está claro que todo proceso electoral conlleva un cúmulo de tareas de los organismos electorales, agravado por la perentoriedad y aprieto de los términos vigentes.

Debo resaltar que, que en el caso de la provincia, al decir de un antiguo miembro de ese Organismo, tiene un “mal sistémico” en tanto y en cuanto todos sus miembros tienen y cumplen altas funciones jurisdiccionales y/o administrativas (Presidente de la Corte, de tres Cámaras de Apelación y del Tribunal de Cuentas).

El actual Estatuto de los Partidos Políticos (que data del año 1982) determina que resulta órgano de aplicación, en única instancia, la Junta Electoral.

Ni la Ley Electoral Provincial, número 5109 que rige desde 1946, ni ninguna otra norma ha-



bilita la revisibilidad de sus resoluciones (para jurisdiccionales, al decir de un antiguo fallo de la Corte Suprema).

Tanto la propuesta ante el CFI como del fallo de la Corte ya citado ameritan el estudio, análisis y propuesta de normas que admitan la revisión de las decisiones del Organismo de la Constitución Provincial en materia electoral.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece en su art. 62º, texto originario de 1934:

Habrá una Junta Electoral permanente, integrada por los presidentes de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas y de tres Cámaras de Apelación del Departamento de la Capital, que funcionará en el local de la Legislatura, bajo la presidencia del primero. En caso de impedimento, serán reemplazados por sus sustitutos legales.

En forma similar lo había establecido la anterior de 1889, pero integrando al Fiscal de Estado en su composición. Más recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Provincia incorporó a los miembros de la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo, de tres miembros que, alternadamente, cubren cada uno de sus integrantes en forma anual (Ac. 3302 del 20/12/2006).

Digamos que, esta resolución de la Suprema Corte, fue originariamente cuestionada por uno de los integrantes permanentes de la Junta Electoral, puesto que, en alguna manera, excedía la órbita de su poder de decisión, y si bien obtuvo un pronunciamiento favorable en forma inicial, dicha tramitación fue en apariencia abandonada. Esta incorporación y a la luz del fallo de la Corte ya citado, importa que - en alguna forma - la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo termine revisando las resoluciones que sus integrantes hayan dictado aún de forma de doctrina o precedentes.

Respecto de los Presidentes de las Cámaras de Apelación en lo Civil y Comercial (Primera y Segunda) se rotan, también, anualmente. Digamos que, en principio, dos miembros detentan una suerte de permanencia, los Presidentes de la Cámara Penal y del Tribunal de Cuentas. Los otros tres rotan en forma anual.

Veamos cuál era la idea al sancionarse la Constitución de la Provincia de 1934 - vigente pese a la reforma de 1994 en lo pertinente:

La Junta Electoral no es una creación de ensayo, está ya suficientemente experimentada... y las seguridades que derivan de su formación, desde que son compuestas por magistrados permanentes apartados de toda política circunstancial, ha impuesto lo que



proponemos, o sea su consagración definitiva en la carta fundamental... Pero no basta crearla como un organismo al cual mañana la ley dará o no facultades: Es necesario fijar en términos generales cuáles han de ser sus atribuciones... (Debate de la Convención Constituyente -Diario de Sesiones- Tomo II -Página 295- Impresiones oficiales Ed. 1936).

La reforma constitucional de 1949 estableció en su art. 41º que “habrá un Tribunal Electoral compuesto por magistrados inamovibles quienes ejercerán las funciones que le confiera la ley”. El proyecto de reforma constitucional sometido a plebiscito el 5 de agosto de 1990 establecía:

Habrá una Junta Electoral permanente, integrada por los Presidentes de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas y de tres Cámaras de Apelación del Departamento de la Capital, que funcionará en el lugar que le asigne la Legislatura, bajo la presidencia del Primero. En caso de impedimento, serán reemplazados por sus sustitutos legales.

Pareciera que el único objetivo de la reforma, en esta materia, era solamente sacar a la Junta Electoral del Palacio Legislativo.

Debo también señalar que existió un proyecto del Poder Ejecutivo provincial del 10 de noviembre de 1987 que proponía la siguiente reforma constitucional:

Art. 54º: Tribunal Electoral. Habrá un Tribunal Electoral integrado por tres miembros inamovibles, los que deberán reunir las mismas condiciones que para ser miembros de la Suprema Corte de Justicia, La Presidencia se turnará anualmente entre sus integrantes, principiando el de mayor edad.

La télesis de esta norma, a mi modesto entender, se acerca más al modelo costarricense de Tribunal Supremo de Elecciones, previsto en su constitución de 1949 y tomado como referencia por varios países latinoamericanos, compuesto por jueces profesionales, con actividad única y excluyente, órgano del que depende, entre otros hasta el propio Registro Civil de las Personas, gozando de la mayor independencia, de reconocimiento constitucional como cuarto poder (Ver Diagnósis Partidos Políticos Consejo Federal de Inversiones, y Diseño y fundamentación del proyecto del Nuevo Régimen Electoral () contrato 3826, LONGHI, María Soledad y RAFFO, Emilio Augusto año 1999).

Ahora bien, luego de 87 años bien vale la pena hacer un replanteo de la aseveración de la Con-



vención Constituyente de 1934, precedentemente citada. El cúmulo de las funciones esenciales de los cinco miembros es sustancialmente distinto a la de 1934, y las tareas que irroga un proceso electoral también.

La cantidad de electores, de partidos políticos, de procesos electorales - internos o generales- y demás que le son propias son inexorablemente mayores. Basta señalar, a modo de ejemplo, que el presidente detenta tres funciones distintas y no por ello menos importantes lo es de la Suprema Corte, Jurado de Enjuiciamiento, y de la Junta Electoral.

Como señaláramos más arriba, la integración de la Junta Electoral se ha convertido hoy en una suerte de mal sistémico, dicho esto más allá de la idoneidad de sus miembros.

Planteo de la cuestión constitucional y legal

A) Como he dicho, la Constitución, en la parte pertinente, mantiene la redacción originaria. Ni el proyecto de reforma de 1990 ni tampoco la sancionada en 1994 atemperaron esta disposición.

La Constitución de 1949 sí introdujo una modificación en su art. 41.- Habrá un Tribunal Electoral compuesto por magistrados inamovibles, quienes ejercerán las funciones que les confiera la ley.

B) Desde el punto de vista legislativo, la Junta Electoral es el Organismo de Aplicación de la Legislación Electoral en el ámbito de su competencia.

Por un lado, el estatuto de partidos políticos provinciales y municipales, decreto ley 9889/82 establece: art.4º.- La Junta Electoral, creada por el art. 49º de la Constitución de la Provincia, será en única instancia el órgano de aplicación de la presente ley.

Por su parte la Ley Electoral 5109 determina:

Art. 14º: Habrá una Junta Electoral permanente, integrada por los presidentes de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas y de tres Cámaras de Apelación del Departamento de la Capital o sus sustitutos en caso de impedimento.

Y luego agrega en su art. 20º: Corresponde a la Junta Electoral:

a) Formar y depurar el registro de electores; b) Designar y remover los ciudadanos encargados de recibir los sufragios; c) Realizar los escrutinios; d) Juzgar la validez de las elecciones; e) Diplomar a los legisladores, municipales y consejeros escolares; f) Desempeñar las demás funciones que se encomiendan por esta ley; g) Proponer al Poder Ejecutivo el nombramiento y remoción de los secretarios, así como de todo el personal permanente que le asigne el Presupuesto General de la Administración; h) Considerar y aprobar el registro especial de electores extranjeros; i) Requerir, a los efectos del escrutinio, en carácter de auxiliares, la concurrencia de los miembros del Ministerio Público y de los Secretarios de la Suprema Corte de Justicia y de las Cámaras



de Apelación; y finaliza indicando; j) Reglamentar las funciones que le asigna la Constitución y la presente ley, en cuanto no lo hayan hecho los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Debo resaltar que, el estatuto de Partidos Políticos vigente data de 1982, pese a algunas reformas, y la ley electoral fue sancionada en el año 1946, también parcialmente reformada.

Ahora bien, a fin de aproximarnos al tema en cuestión, vale recordar lo dicho por el miembro informante al procederse a su sanción de la ley electoral, en la Legislatura Bonaerense. ¿Una ley de emergencia?

Sr. Seisdedos, Martín: Pido la Palabra. Voy a ser brevísimo. El sector laborista vota esta ley con gran satisfacción. Sabemos que es una ley de transición, de emergencia, y en ese concepto la votamos, ya que no es más que un paso hacia algo más perfecto que debe venir en el próximo período de sesiones (Del debate parlamentario de la Ley 5109. Diario de sesiones Octubre 30 de 1946, 14º sesión de prórroga pág. 1881).

He estimado oportuno indicar, brevemente, los antecedentes constitucionales y legales a fin de poner en evidencia que, en todos los casos, se trata de normas dictadas para otros tiempos.

Pero también, a fin de resaltar que no sólo las resoluciones de la Junta Electoral resultan, en principio y no como principio, irrevisables, sino que - además - puede reglamentar en todo aquello que no fuere hecho por la Legislatura y el Ejecutivo, una suerte de permisividad administrativa, sino también que sus miembros pueden, eventualmente, ser revisores de su propio accionar. Ya volveré sobre este tema.

Reseña

Debo señalar que, en algunos casos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación admitió el cuestionamiento de las resoluciones de la Junta Electoral por vía - excepcional - del art. 14 de la ley 48 o por arbitrariedad manifiesta en virtud del “caso Colalillo”, pero siempre teniendo en mira no vulnerar la autonomía provincial en virtud de la facultades no delegadas al Estado Nacional (Cfr. Art. 1º de la Constitución Provincial).

En algunas de esas oportunidades la Corte definió como actos “para jurisdiccionales” las resoluciones del Organismo Electoral como una forma, en definitiva, de viabilizar la revisión del accionar de la Junta Electoral.

Esta revisión directa fue menguada, cuando no impedida, en virtud de que, a partir de la doctrina del caso “Strada” del 4 de agosto de 1986 que puso de relieve la disposición del art. 14 de la



ley 48, como también se señalara en el caso “Di Mascio” del 1 de setiembre de 1988, haciéndose más estricto y obligatorio a que la sentencia recurrida sea del Tribunal Superior o Suprema Corte de la Provincia.

Posición esta también puesta de relieve, como lo sostuvo la Corte cuando se le impidió un *per saltum* en el caso “Partido Demócrata Cristiano” del 5 de setiembre del año 1991.

El caso “Strada”, si bien ordenó al respecto las decisiones jurisdiccionales y las autonomías provinciales, no es menos cierto que en el caso que aquí nos ocupa puso una suerte de valladar casi insalvable respecto a una eventual revisión de las decisiones adoptadas en materia electoral.

Ello así en tanto y cuanto la Junta Electoral no integra el Poder Judicial, sus decisiones no admiten, en principio, su calificación de jurisdiccionales. Hay quienes sostienen que la mismas son de contenido “administrativo”, es más y en tal caso, permítaseme hacer un juego por vía del absurdo (como me enseñara mi Profesora de Matemáticas del Colegio Secundario) aplicándose la ley de procedimientos administrativos sus decisiones podrían ser revisadas, aún, por el Propio Poder Ejecutivo (un verdadero dislate). No obstante, debo adelantarme que esto, en gran medida, ha sido recientemente descartado por la Suprema Corte de Justicia en fallo Etcheverry c/ Junta Electoral, al que me referiré más adelante.

Este no es un dato menor, puesto que antes de la doctrina sentada en “Gallo Sara”, en que la Junta Electoral resolvió por vía del recurso de revisión del art. 118 del decreto ley 7647 (de Procedimientos Administrativos) aplicar sus normas a los trámites y procedimientos, se abandonó el principio sostenido que en materia procedimental se aplicaba supletoriamente el Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires. Y, en tal caso, una suerte de barrera impedía la revisión por aplicación de una interpretación armónica de la necesaria doble instancia o revisión, acceder al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley.

Y esto, más allá del acierto o desacierto de las decisiones que se adopten, no resulta sano máxime cuando se trata la cuestión electoral y se ponen en juego las instituciones fundamentales de la República, y no solo me refiero a los Poderes Republicanos sino también a los partidos políticos provinciales y municipales.

El art. 59º de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires indica: “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático”.

Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución Nacional, a esta Constitución y a la ley que en su consecuencia se dicte, garantizándose su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, la competencia exclusiva para la postulación de los candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y a la difusión de sus ideas.



La Provincia contribuye al sostenimiento económico de los partidos políticos, los que deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonios, y con arreglo a lo dispuesto por los arts. 37 y 38 de la Constitución Nacional podría -eventualmente, aplicarse la normativa del “per saltum”, conforme lo dispuesto por la Ley 26.790, pero nunca cuando estén en juego candidaturas a cargos públicos electivos provinciales (Fallos SCJN s/ competencia n.665 Libro XIX 27/7/1983).

El art. 257º bis del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia establece:

Procederá el recurso extraordinario ante la Corte Suprema prescindiendo del recaudo del tribunal superior, en aquellas causas de competencia federal en las que se acredite que entrañen cuestiones de notoria gravedad institucional, cuya solución definitiva y expedita sea necesaria, y que el recurso constituye el único remedio eficaz para la protección del derecho federal comprometido, a los fines de evitar perjuicios de imposible o insuficiente reparación ulterior.

Existirá gravedad institucional en aquellas cuestiones sometidas a juicio que excedan el interés de las partes en la causa, proyectándose sobre el general o público, de modo tal que por su trascendencia queden comprometidas las instituciones básicas del sistema republicano de gobierno o los principios y garantías consagrados por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales por ella incorporados. La Corte habilitará la instancia con alcances restringidos y de marcada excepcionalidad.

Sólo serán susceptibles del recurso extraordinario por salto de instancia las sentencias definitivas de primera instancia, las resoluciones equiparables a ellas en sus efectos y aquellas dictadas a título de medidas cautelares.

Pero este es un camino, en apariencia, intransitable de momento. Ello así en tanto y cuanto, por lo general, las decisiones son cuestionadas generalmente en pleno cronograma electoral y el Poder Judicial es reacio a resolver las cuestiones electorales, en donde los plazos, fatales y perentorios, resultan un verdadero obstáculo para los sectores involucrados en el quehacer político electoral. Se han visto, cada vez con mayor frecuencia, sentencias desopilantes en tal sentido.

Inclusive, justo es decirlo, que esos plazos exigüos por demás, se vuelven en contra, tornando dificultoso su cumplimiento hasta para el propio Organismo Electoral.

Adentrándonos en el tema

Está claro que la Junta Electoral no integra el Poder Judicial, no es un Tribunal de Justicia y es uno de los Organismos establecidos en la Constitución Local. (arts. 62º, 63º y 160º de la Constitución).

Tal es así que no se requiere patrocinio letrado para actuar y sus trámites no importan, aún para los letrados matriculados, actuación profesional. Prueba de ello es que no se les requiere el Bono de Derecho Fijo ni el anticipo previsional, ni ninguna otra norma curial, y su actuación no deriva en regulación de honorarios por la labor desempeñada, (aun cuando algunas cartas orgánicas recomienden que sus apoderados - preferentemente, sean abogados).

Sus decisiones, por ende, no son sentencias en sentido estricto, aunque mucho se asemejan a ellas. De ahí, que aquella definición de la Corte Suprema de denominar sus resoluciones de “para jurisdiccionales” permanezca vigente. Sí está claro que sus decisiones, acertadas o no, pueden ser sometidas al control judicial como toda decisión que genere controversia en nuestro Estado de Derecho (arts. 15º, 63º, 160º, 166º, 168º y cincs., Const. Prov.; arts. 18º, 75º inc. 22, 109º, 116º y cincs., Const. Nacional. arts. 8º y 25º, Convención Americana sobre Derechos Humanos; conf. criterio de la CCALP causa Nº 2368, “Astudillo Silvina Patricia c/Honorable Junta Electoral s/ Amparo”, Res. del 18-X-05).

Luego de los casos “Strada” y “Di Marsio”, el recurso ante la Corte Suprema estaría en principio vedado por vía directa del art. 14º de la Ley 48.

Lo cierto es que en ese devenir, aún recurridas sus decisiones por vía de amparo o por el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, el índice de revocabilidad ha sido extremadamente bajo, al menos hasta 2010. Luego, han sido varios los pronunciamientos que modificaron sustancialmente lo resuelto por el Órgano Electoral Provincial de lo que cabe concluir la razonabilidad y pertinencia de la revisión de sus decisiones.

En un reciente Fallo de la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata, uno de sus integrantes ha sostenido algo que, a mi modesto entender, resulta vital para entender el tema propuesto:

no resulta factible interpretar que los actos de la Junta Electoral admitan ser impugnados por medio de los recursos judiciales, contemplados en las leyes para censurar resoluciones y sentencias emanadas de tribunales de justicia en ejercicio de la función judicial; en particular, los extraordinarios establecidos dentro de la esfera de la competencia constitucional que, por apelación, corresponde a la Suprema Corte de Justicia (art. 161, incisos 1 y 3 de la Const. Prov.; art. 278º, 296º y 299º, C.P.C.C.) - ello, sin perjuicio de la observancia



que resulte, en cada supuesto, en resguardo de la tutela judicial, respecto de la doctrina que se halle vigente de la S.C.B.A acerca de la admisibilidad de tal vía recursiva” (Fallo ECHEVERRY JOSÉ AUGUSTO C/ JUNTA ELECTORAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ AMPARO”, en trámite ante el Tribunal de Trabajo n° 3 del Departamento Judicial La Plata (Expte. N° -45748).

Y en esto, en principio, coincido.

No existe una norma específica que determine una vía recursiva, rápida y eficaz, para cuestionar o revisar el accionar de la Junta Electoral. Y en tiempo de cronograma electoral, este criterio de irreversibilidad, con la urgencia y peligro en la demora que en modo alguno puede dejarse librado al criterio de un Juez de Primera Instancia, ni por vía de apelación, por ante la Cámara en lo Contencioso cuyos integrantes resultan - alternadamente - ser miembros del propio Organismo cuyas resoluciones son llamados a revisar (dicho esto más allá de las excusaciones en casos específicos).

Va de suyo que el accionar de la Junta Electoral es justiciable, lo remarcamos aunque resulte obvio, de lo que se trata es que esa judiciabilidad en el caso revisión rápida y eficaz, debe ser legislada para evitar que esa controversia llegue tarde, resulte abstracta o conlleve la vulneración de derechos esenciales que hacen a un principio básico de nuestro sistema institucional y republicano y representativo de gobierno. Es el derecho invulnerable y genuino de elegir y ser elegido y también el derecho del pueblo de poder optar entre todos aquellos que, cumpliendo las normas vigentes, se ofrezcan a la compulsa popular.

Para lo cual la judiciabilidad, no basta, debe concretarse la revisibilidad. Y esa “revisibilidad” en modo alguno puede confundirse con la “judiciabilidad”, aun cuando aparezca un simple juego de palabras. Y esa revisión no puede delegarse en Magistrados, que más allá de su idoneidad no cuenta con la especificidad inexcusable.

Así se ha dicho que “es que en esta materia - electoral - se presentan situaciones cuyo tratamiento procesal requiere reglas particulares idóneas para resolverlas que no siempre se identifican con las que se emplea en el ámbito del derecho privado, e incluso público” (Derecho de los Partidos Políticos Argentinos, Juan Ruiz Ed Corregidor: 19).

Y no sólo no se puede dejar librado a la decisión de Magistrados de Primera Instancia, sino también sin normas claras que regulen ese propio accionar. No basta la aplicación de la ley de amparo. Se trata de amparar los derechos esenciales.

Los antecedentes en la materia son de lo más variados pero aparecen algunas cuestiones que son dignas de resaltar:

- 1) Los Magistrados son poco proclives a abocarse al tratamiento de las cuestiones de derecho público electoral.
- 2) Con mucha más razón son reacios a dictar medidas cautelares, (a pesar de que la Corte ha censurado, acremente, a los Jueces que se resisten a dictarlas aun cuando se declaren incompetentes).
- 3) No tienen experiencia, ni conocimiento minucioso de las normas y del propio cronograma electoral en trámite.
- 4) Consideran que las cuestiones deben ser evaluadas y tratadas como un juicio de conocimiento pleno.
- 5) No advierten, que el cronograma está compuesto por una serie concatenada de actos y que la falta de decisión oportuna del tema llevado por vía de una acción sumarísima la mayoría de las veces importan y conllevan la vulneración de derechos fundamentales de difícil reparación ulterior.
- 6) Y no se me escapa, resulta humano, una suerte de temor reverencial ante los integrantes del Organismo de Aplicación Provincial.

En este sentido, en sentencia que es por demás gráfica, se ha dicho que “el tratamiento procesal de los asuntos de derecho público electoral no es siempre asimilables al que rige los de derecho privado, ni aun siquiera los derecho público que no están sometidos a un cronograma rígido como el que se encorseta a los que se encuentran reglados por el Código Electoral Nacional, con plazos perentorios e improrrogables, sujetos todos ellos a una fecha límite final, el de la elección (Fallos CNE 1921/95).

Y en esto también debe acercarse una crítica al fallo de la CNE puesto que, en definitiva las cuestiones que generalmente son llevadas al estrado judicial en los procesos electorales, de los Jueces con competencia Electoral, de la Cámara Nacional Electoral y de la propia Junta Electoral, suelen estar relacionadas con las candidaturas, dentro de un estricto y brevísimo calendario, que deben ser definidas al momento de la denominada “audiencia de boletas” que en la Provincia de Buenos Aires, en el curso del cronograma electoral del 2021 fue fijada para el día 20 de agosto conforme las previsiones de los arts. 19º, párrafo 5to y 38 de la Ley 26571. Y este no es un dato menor.

Fallos de la Suprema Corte de Justicia

Si bien es cierto que propongo, desde ya, la revisión de todos los actos de la Junta Electoral desde el año 1999 en trabajo ya citado (cuando me desempeñaba como Funcionario de ese Or-



ganismo de la Constitución) no es menos relevante que dicho control jurisdiccional se impone cuando se encuentra en curso el proceso electoral propiamente dicho. Ya nos hemos referido a lo exiguo de los plazos que muchas veces se reduce a horas. Insistir en someter a un proceso judicial ordinario es llevar a un callejón sin salida a los eventuales recurrentes. Además, deslindar la revisión de sus resoluciones a Jueces de Primera Instancia, sin la especificidad que tal accionar torna indispensable sino también termina siendo tanto como vedar el derecho de un debido proceso.

La cantidad de jueces que puedan intervenir en acciones de amparo, ya sea en la totalidad de los Departamentos Judiciales de la Provincia, o, en su caso del Departamento Judicial La Plata, nos puede llevar, razonablemente, a una atomización de criterios dispares cercanos al escándalo jurídico. Y esto empañaría los procesos eleccionarios.

Aclaremos el tema: En la Provincia de Buenos Aires, más de 1.152 (un mil ciento cincuenta y dos) jueces estarían en condiciones de intervenir en acciones de amparo. En el Departamento Judicial La Plata (Capital de la Provincia donde tiene su asiento el Organismo Electoral) 87 Jueces (ochenta y siete) se encontrarían habilitados para intervenir en las acciones de amparo para cuestionar las decisiones de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Por otra parte, no es menos cierto que los Jueces, salvo excepciones, han sido renuentes a admitir amparos y mucho menos otorgar medidas cautelares en materia del derecho público electoral. Y esto no puede ser ocultado con aseveraciones de apariencia jurisdiccional o legal, puesto que resultan fundamentaciones meramente aparentes o dogmáticas.

Así las cosas, en varias oportunidades la Corte Provincial ha accedido a la revisión de las decisiones de la Junta Electoral, conforme la cita de dos fallos que transcribo a continuación al solo efecto ilustrativo.

Esta Suprema Corte, por mayoría, ha resuelto que, *en determinadas circunstancias de excepción, dadas por la urgencia comprometida en el caso y/o por la índole de los derechos involucrados*, las decisiones de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires son susceptibles de ser impugnadas directamente por medio de los recursos extraordinarios previstos en el art. 161 de la Constitución de la Provincia (ver causas Ac. 102.434, “Apoderado del MO.PO.BO, Apoderado del MID y Apoderado del Partido Demócrata Conservador Pcia. Bs. As. contra H. Junta Electoral Pcia. Buenos Aires. Recurso de queja”, res. del 17-X-2007; 102.513, “Tunessi”, res. del 23-X-2007; Ac. 102.573, “Molina”, res. del 26-X-2007 y Q 71.714, “Agrupación Ciudadana San Isidro”, res. de 12-X-2011).”

Así las cosas se habilitó la vía extraordinaria y decidiéndose:

hacer lugar al recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley deducido en este caso, anular en lo pertinente las decisiones de la Junta Electoral de la Provincia y *condenar* a este órgano a que arbitre, en tiempo idóneo, las medidas que resulten necesarias para la participación de la lista de precandidatos locales N° 124, denominada “Unidad Progresista”, en las elecciones primarias de la Alianza Transitoria “Frente Progresista Cívico y Social” a llevarse a cabo el próximo domingo en la Sección Tercera, distrito Magdalena. (Q.72.701 “Martín j. f. Villena y Esteban Castiglia contra Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires sobre recurso de queja por denegación de recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley 4.568” Ganon Isaac, Pucacco Pedro Ricardo y Villena Valenti, Martín j.f c/ Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires s/ amparo”).

Última sentencia de la Corte Provincial

Lo cierto es que en un reciente fallo de la Suprema Corte local, -en pleno proceso eleccionario- integrado por Magistrados temporales y sorteados para el caso específico (por ausencia de los miembros permanentes en virtud de vacancias temporales o definitivas, varió sustancialmente dicho criterio (Aún cuando se dejó sentado el principio del Ministro preopinante).

Pero estableció tres principios esenciales:

1) En primer lugar, hizo mérito a la urgencia y peligro en la demora (se trataba de una queja por falta de decisión del Organismo Electoral dentro del plazo que establece la ley 14096 en su art. 3ro), y luego (para un buen orden procedo a transcribir la parte dispositiva).

2) “Dejar establecido que cualquier cuestionamiento que el recurrente considere pertinente formular frente a lo resuelto a su respecto por la Junta Electoral de la Provincia el 14 del corriente mes y año deberá canalizarse por medio de una acción de amparo (arts. 15º y 20º, Constitución de la Provincia; ley 13.928).”

3) “Exhortar nuevamente al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo para que, en el marco de sus atribuciones, promuevan y concreten la aprobación de las normas legales necesarias para asegurar el control judicial eficaz y adecuado de los actos de la Junta Electoral Provincial” (SCBA Echeverry, o se c/ Junta Electoral Recurso de Queja, sentencia Del Domingo 15 de agosto de 2021Ac.SCBA 3971/20).

Obsérvese, que dicha sentencia es del día domingo 15 de agosto y la audiencia de boletas fue fijada para el día 20 de agosto. Prácticamente, no existe tiempo material de acceder a un tratamiento justo de lo que se colige que la vulneración del derecho constitucional, irremediablemente, se concreta.



Respecto a la vía de amparo, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo adhirió a dicho criterio al sostener: “Por el contrario, en tanto no sea regulado un medio especial adecuado para tal juzgamiento, serán las acciones y vías existentes para canalizarlas -bien la procesal administrativa o, en su caso, de concurrir los extremos pertinentes, el amparo- las que puedan resultar aptas para aquella finalidad (arts. 15º, 20º inc. 2, 166º y cincs., Const. Prov.).” causa “Echeverry José Augusto c/ Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires s/ amparo”, en trámite ante el Juzgado Tribunal de Trabajo n° 3 del Departamento Judicial La Plata (Expte. N°45748).

Situación actual

Como he intentado poner de manifiesto, las resoluciones en materia electoral se dictan en un cronograma de actos, plazos, tareas concatenados en un período temporal brevísimo, más allá de la idoneidad de los integrantes de la Junta Electoral y aún, debo también decirlo, de la buena o mala fe de los contendientes en la materia y aún de los legítimos intereses puestos en juego en la contienda eleccionaria.

He señalado más arriba mi crítica al fallo de la CNE respecto a que el cronograma electoral tienen un plazo fijo que es el día de la elección (parcialmente cierto), toda vez que de no poder obtener, en el caso sub examine, la revisión de una Resolución en tiempo propio importa la posibilidad cierta de vulnerar derechos constitucionales de los involucrados de difícilísima o imposible reparación ulterior.

Me permito poner un ejemplo concreto. En el actual sistema de elecciones primarias abiertas obligatorias y simultáneas, las decisiones de la Junta Electoral partidaria son apelables por ante la H. Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, organismo que debe resolver dentro del 5º día (conforme art. 3 ley 14086), pero la ley nada dice en caso de silencio. Es decir que, en caso de omisión de la H. Junta Electoral de resolver en el plazo legal, ninguna herramienta jurisdiccional le queda al administrado para cuestionar tal perjuicio, salvo el iniciar una acción de amparo de dificultosa resolución y casi seguro tardía respuesta. De acuerdo a lo que hemos dicho, carece de posibilidad de revisión, más allá de la judiciabilidad referida en la sentencia de la Cámara Contencioso ya citada. No puede recurrir por vía de queja ante la Corte, atento lo resuelto en el curso del presente año. Puede iniciar un amparo ante la Primera Instancia, correrse traslado en días, cuando el cronograma virtualmente le hace perder el derecho. Las resoluciones que allí se dicten, serán apelables por ante la Cámara Contencioso, solo el trámite de excusación de -al menos, uno de sus miembros- virtualmente llevan a dicho accionar vencido el plazo de la ya citada audiencia de boletas y, muchas veces, pasado el acto comicial. Igual consideración en caso de divergencia de sus dos miembros restantes lo que obligaría al sorteo de un tercer miembro, etc.



Y como he adelantado anteriormente, los Jueces de la Cámara Contencioso - insisto más allá de su idoneidad y probidad- pueden eventualmente ser revisores de sus propias resoluciones dictadas en el Organismo Electoral, siendo esto el fin no querido de la acordada SCBA 3302 del 20/12/2006.

Y a ello debo agregar que la ley 5109 autoriza a la Junta Electoral a Reglamentar las funciones que le asigna la Constitución y la presente ley, en cuanto no lo hayan hecho los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Todo ello sin una oportuna, rápida y eficaz revisión jurisdiccional y con magistrados que, muchas veces y sin que importe una *capitis diminutio*, carecen de la especialización pertinente y que, además, adviertan que las horas y días que dejan transcurrir violenta el debido proceso y puede quebrantar principios esenciales de nuestro sistema republicano, representativo y democrático, en el caso elegir y ser elegidos, violándose también la calidad de personas jurídicas fundamentales como son los partidos políticos y los procedimientos desarrollados en su seno.

Humildemente, coincido que debe legislarse para revisar el accionar de la Junta Electoral, lo hice en el año 1999 y lo sostengo ahora.

Pero hasta tanto ello ocurra, deslindar la responsabilidad en los Jueces de Primera Instancia en situaciones urgentes donde el peligro en la demora se torna evidente - para quienes sí conocen los procedimientos y vías electorales, en acciones de amparo de difícil tramitación y, seguramente, que se tornen inoficiosas, es tanto como una suerte de convalidar la vulneración de los derechos constitucionales de los participantes.

Me he referido a la especificidad y a la lógica falta de capacitación de los jueces, ora laborales, ora penales, ora de familia etc. etc. La decisión de la Corte, incluso de la propia Cámara Contencioso Administrativa, seguramente, no habrán advertido el salto al vacío que tales decisiones importan.

Debo acá recordar, a fuer de reiterativo, que en la Provincia de Buenos Aires podrían intervenir más de 1.150 (un mil ciento cincuenta) jueces contados los diferentes departamentos judiciales de la provincia y casi 90 (noventa) jueces en el Departamento Judicial La Plata o Capital provincial.

Resulta prácticamente imposible sentar una doctrina en la materia, coherencia jurisprudencial, criterios expeditivos en la materia de amparo conjugado en los exiguos plazos electorales. Todo ello nos pone más cercano a probables y lógicos escándalos jurídicos, en los cuales, los peticionarios, resultan los principales perjudicados. Vulnerándose, además, el principio constitucional de igualdad ante la ley y en ese perjuicio también debemos incluir a la propia ciudadanía y electores.



Y, obvio, razonable y lógicamente, vulnerados derechos esenciales, fundamentales relacionados con nuestro sistema Republicano, y Representativo de Gobierno y - como corolario- de una genuina participación democrática.

Conclusiones

Si bien he adelantado, en parte, mi opinión me permito efectuar las siguientes conclusiones:

1) Resulta imperioso establecer un sistema, rápido y eficaz, de revisión de las resoluciones de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires. Ello no implica, necesariamente, crear un nuevo organismo. Simplemente pueden asignarse esa tarea a Magistrados en funciones.

2) Del mismo modo, dictar la ley respectiva que atribuya y reglamente ese procedimiento, y también disponer que consecuencia procedimental irroga la falta de resolución en los plazos establecidos en las normas vigentes.

3) Hasta tanto ello ocurra, debería la Suprema Corte de Justicia volver a su doctrina anterior y admitir la procedencia del recurso de inaplicabilidad de ley contra las decisiones del Organismo Electoral Provincial.

ELECCIONES EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR, EN CONTEXTO DE PANDEMIA E IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO POR CORREO POSTAL

Claudia Asin

ICSE – Universidad Nacional de Tierra del Fuego

E-mail: casin@untdf.edu.ar

Sergio Araque

Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco

E-mail: araqueush@gmail.com

Introducción

El proceso electoral que finalmente se llevó adelante a mediados de abril de 2021 en la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF) para renovar Rector/a,



Vicerrector/a, Directores/as de Institutos y representantes de los claustros profesores, asistentes, estudiantes, no docentes y graduados, debió haberse realizado en la primera semana de noviembre de 2019.

A los desencuentros entre oficialismo y oposición, atravesados por la postergación de las elecciones luego de una presentación ante la Justicia Federal, la prórroga de mandatos sin fecha y las renunciaciones de integrantes de la Junta Electoral -entre ellos tres Presidentes-; a mediados de marzo de 2020 se le sumó la severa crisis sanitaria desatada por la pandemia mundial de COVID19.

Recién en marzo de 2021, debido a la enorme presión de la comunidad educativa y a la atenta mirada de la sociedad, el Consejo Superior normalizó la Junta Electoral y definió un nuevo cronograma llamando a elecciones desde el lunes 19 al viernes 23 de abril.

El objeto de este trabajo es describir y caracterizar el modelo de gestión electoral de la UNTDF y dar cuenta de la complejidad propia de la coordinación operativa de la primera renovación total de consejeros/as, autoridades del Rectorado e Institutos. La renovación tuvo lugar en abril de 2021, en medio de tensiones entre los actores por las prórrogas de mandatos, el cumplimiento de un estricto protocolo de restricciones sanitarias en plena segunda ola de la pandemia y la implementación, por primera vez, del voto por Correo Postal.

Este trabajo se divide en tres partes. En la primera, se realiza una breve aproximación teórica al modelo de organización electoral de la UNTDF, teniendo en cuenta su etapa fundacional. En la segunda, se describe de manera sumaria el régimen electoral de la Universidad, el marco teórico de contexto y una mirada sobre las presentaciones judiciales y prórrogas de mandatos. Por último, se realiza un análisis de la dinámica operativa y práctica definida durante el proceso electoral para cumplir con el mandato del Consejo Superior, la Asamblea Universitaria y el Comité Operativo de Expertos para la prevención del COVID19 (COE) respecto a tiempos del cronograma electoral, implementación del voto por Correo Postal y el cumplimiento de las estrictas recomendaciones sanitarias. Ello, sin descuidar aspectos formales propios de los comicios, como fueron la distribución de mesas, la organización de la fiscalización, y la custodia y guarda de las urnas durante cinco noches.

Modelo de organización electoral

La Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur fue creada por Ley 26.559 en el año 2009 y estuvo en proceso de normalización hasta las primeras elecciones en el año 2015. Por proceso de normalización se entiende al período previo a la primera elección en la Universidad, en el cual el Poder Ejecutivo Nacional designa al Rector normalizador, quien



es el encargado de organizar toda la estructura administrativa y académica. Durante esta etapa, no hay órganos de gobierno y se establecen estatutos provisorios para el funcionamiento de la Universidad, de acuerdo con lo establecido en el art. 49º de la Ley de Educación Superior (LSE).

En ese sentido, respecto al establecimiento de instancias formales democráticas para el gobierno de la Universidad y de reglas para su funcionamiento, podríamos pensar las primeras elecciones de la Universidad en 2015, siguiendo la noción de Schedler (2003), como “elecciones fundacionales”.

En esta primera elección, se eligieron todos los representantes de los claustros que conforman los órganos de gobierno, y en la reunión de la Asamblea Universitaria, al Rector y la Vicerrectora. En la segunda elección, en 2017, se renovaron los mandatos de los cargos según lo establece el estatuto. En la primera semana de noviembre de 2019 debían realizarse elecciones para la renovación total de los cargos, incluidos el de Rector/a y Vicerrector/a, pero el proceso se demoró durante un año y seis meses por distintas circunstancias, a saber: presentaciones judiciales, prórroga de mandatos y contexto de pandemia. Sobre esto volveremos más adelante.

Régimen electoral de la Universidad y marco teórico de contexto

El régimen electoral de la Universidad tiene su primer antecedente en la sección III título VI: Duración de los mandatos y régimen electoral del estatuto provisorio; aún vigente.

Este prescribe que los órganos de gobierno de la Universidad son: la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior, el Rector y Vicerrector, los Consejos de Instituto, los Directores de Instituto y el Tribunal Universitario. Entre las funciones del Consejo Superior, está la de *establecer el régimen electoral, fijar los cronogramas electorales y designar los miembros de la Junta Electoral*.

Según el propio estatuto, la función principal de la Junta Electoral es *garantizar la legalidad, la transparencia y la pluralidad* de los procesos electorales. Establece también el voto directo para los representantes de los claustros en los Consejos de Instituto y en el Consejo Superior e indirecto, vía Asamblea Universitaria, para la elección de Rector/a y Vicerrector/a.

La Junta Electoral está conformada por un Presidente, un representante de cada claustro y el mismo número de suplentes de dichos claustros más un abogado, que no puede ser el Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Universidad. El Presidente sólo tiene voto en caso de empate y, entre sus atribuciones, está la de *resolver cualquier cuestión litigiosa, impugnaciones u observaciones e interpretaciones*.

En la literatura consultada, existe un acuerdo generalizado en definir a los Organismos Electorales (OE) como “una organización o cuerpo el cual ha sido creado con el propósito, y por el cual es legalmente responsable, para gestionar uno o más elementos que son esenciales para la



conducción de las elecciones y de los instrumentos de democracia directa - como referéndums, iniciativas ciudadanas o plebiscitos- si éstos forman parte del esquema legal” (Wall, *et al.*, 2006: 5. cit. en Barrientos del Monte, 2011: 67).

Una vez que tenemos definido a los OE nos detenemos brevemente en su función, según Fernando Barrientos del Monte. Para el autor, son tres las funciones que llevan a cabo los OE de forma unificada - en un sólo órgano -o compartida- con otros órganos, independientes o de otros poderes-, éstas son:

I) funciones de administración electoral: actividades relacionadas con la organización de los procesos electorales y específicamente con la recepción y conteo de votos ,

II) funciones de control: relativas a la existencia, organización y actividades de los partidos políticos, así como asociaciones que tengan injerencia en las elecciones y

III) funciones de justicia o contencioso electoral.

Por lo tanto, nos queda claro que podemos clasificar a la Junta Electoral como un organismo electoral, tanto por sus características como también por las funciones que ejerce.

Según Mozaffar y Schedler, la correlación de fuerzas entre gobierno y oposición quizás sea el factor decisivo para los procesos electorales, aunque los mismos indiquen que las instituciones formales también tienen peso. Pensando en la afirmación de los autores, cabe aclarar que el Consejo Superior es uno de los “lugares” en los cuales la pertenencia a los diferentes grupos políticos queda más evidente. Toda vez que el Consejo es el responsable por la designación de la Junta, en ese proceso también se reproduce esa pertenencia. De esa forma, cada fuerza política busca indicar un miembro para la Junta que sea responsable de garantizar que las reglas del juego sean respetadas e interpretadas según sus intereses.

Según la tipología del “contencioso electoral” descrita por Orozco Henríquez, podemos encontrar tres modelos generales.

El primero, el administrativo, caracterizado por aquellos recursos que se sustancian frente a los propios órganos electorales (o su superior jerárquico), encargados de la dirección, organización y vigilancia de los procedimientos electorales. Tales órganos tienen naturaleza estrictamente administrativa, pudiéndose distinguir entre aquellos sistemas que cuentan exclusivamente con un contencioso electoral administrativo de los que lo combinan con alguna impugnación posterior ante un órgano jurisdiccional o político.

El segundo modelo, el jurisdiccional, prevé que la resolución de los recursos se realice a través de la justicia, por ejemplo el caso de los tribunales electorales.

Por último, el mixto, se caracteriza por combinar sucesivamente impugnaciones ante órganos



administrativos y/o jurisdiccionales y/o políticos.

Según Barrientos del Monte pueden sumarse otros criterios para clasificar a los OE, estos son sumariamente:

Criterio Funcional: define la naturaleza propiamente funcional del organismo y pueden ser de dos tipos. De gestión electoral, centrado en las funciones esenciales de recepción y conteo de votos, dejando de lado las funciones secundarias vinculadas a la resolución de disputas; o de contencioso electoral, las cuales estarían reservadas al tipo de organización jurisdiccional.

Criterio de composición: la independencia o no de un OE reside tanto en la autonomía para tomar decisiones respecto a los eventos que suceden durante un proceso electoral, como también en la nominación y composición de sus miembros, ya que de ello deriva en parte considerar al OE como gubernamental o independiente. Este criterio trata el origen de los miembros que dirigen el OE, que pueden ser de:

- a) origen partidista, y por lo tanto, representar los intereses de los mismos partidos en los procesos electorales,
- b) expertos en materia electoral sin ninguna relación con los partidos, es decir, ciudadanos, miembros destacados de organizaciones civiles, académicos, etc.,
- c) miembros del poder judicial o designados por este e independientes del mismo una vez asumidas sus funciones en el OE y
- d) una combinación de tales categorías.

Dentro de la clasificación de los modelos de Organización Electoral (OE), podemos identificar al de la UNTDF como de tipo administrativo. En este tipo de modelo, todas las funciones de gestión, administración y resolución de controversias (el contencioso electoral, es decir, todo el proceso) están asignadas a la Junta.

Presentaciones judiciales y prórroga de mandatos

En el caso puntual del proceso electoral que ocupó desde el año 2019 al 2021, si bien las listas fueron presentadas en tiempo, el modelo administrativo que tiene la Universidad no tuvo la capacidad de resolver - al momento de su oficialización - las controversias que se produjeron ante la presentación y resolución de impugnaciones.

Uno de los actores electorales -representante de la oposición- no estuvo conforme con la resolución de la Junta de mantener las impugnaciones. Por entender que sus derechos estaban lesionados, presentó una acción de amparo en la Justicia Federal quien analizó los antecedentes y dispuso a través de una medida cautelar la suspensión de las elecciones “...*hasta tanto se resuelva*



el amparo iniciado en estos autos”. En ese momento, el Poder Judicial actuó como mediador entre las partes y determinó que el conflicto debía ser solucionado dentro de la misma Universidad, a través de sus órganos.

Ante esta determinación, la solución que encontró el oficialismo fue convocar a la Asamblea Universitaria - hecho que no ocurría desde el año 2016, cuando se eligió el primer Rector - quien resolvió solicitarle al Consejo Superior que elabore un nuevo cronograma electoral y designe una nueva Junta, prorrogando de hecho y sin fecha precisa, los mandatos de las autoridades universitarias. Pero a la vez, determinó que los padrones para el nuevo proceso electoral fueran los mismos de la elección que se acababa de suspender, generando en la práctica una intromisión y el vaciamiento de las funciones y facultades del Consejo Superior. Así las cosas, los desencuentros y diferencias se profundizaron.

El proceso electoral que se inició con posterioridad a la Asamblea Universitaria - con nuevo cronograma y recambio en parte de los miembros de la Junta - estableció como fecha para los comicios los días 5 y 6 de abril de 2020. Aquí, es importante aclarar que entre el inicio del cuatrimestre lectivo y la fecha prevista para las elecciones, la Organización Mundial de la Salud declaró el estado de pandemia a raíz del brote de COVID19. A raíz de esto, el gobierno nacional y el provincial, extremaron las medidas sanitarias y decretaron el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio en todo el territorio nacional. En esas circunstancias la Junta determinó postergar la realización de los comicios hasta tanto las condiciones sanitarias permitieran reanudar el proceso.

Entre fines de mayo y principios de junio de 2020, cuando disminuyeron los casos de COVID19 en la provincia, tanto la oposición como el oficialismo le solicitaron a la Junta Electoral que arbitre los medios para reanudar las elecciones.

La Junta, respondió que estaba trabajando en la elaboración de un protocolo sanitario para realizar el acto electoral considerando el contexto de pandemia. En este tenso clima de miradas distintas, el Consejo Superior con mayoría de la oposición, la Asamblea Universitaria con mayoría del oficialismo y la Junta Electoral empatada con tres miembros de cada sector (aunque con la posibilidad del voto doble del Presidente), no logran consensuar una nueva fecha de elecciones hasta marzo de 2021.-

Dinámica operativa y práctica definida durante el proceso electoral

Con los mandatos prorrogados de hecho y sin plazos -a mediados de marzo de 2021- la enorme presión de la comunidad educativa logró que por Resolución (CS) N° 08/21 y N° 09/21¹ el Consejo

1. Resoluciones de Consejo Superior (CS) N° 08/21 y N° 09/21. Normalizan la Junta Electoral y definen un nuevo cronograma.



Superior normalice la Junta Electoral y defina un nuevo cronograma, debiendo realizarse las elecciones desde el lunes 19 al viernes 23 de abril.

La Junta que nos tocó integrar a los autores de este trabajo -con menos de treinta días para la realización de los comicios y de forma virtual por la realidad sanitaria- retomó un ritmo de reuniones casi diarias para dar cumplimiento al cronograma definido.

A la complejidad propia de la coordinación operativa de la primera renovación total de Consejeros/as, autoridades del Rectorado y de los Institutos de Cultura Sociedad y Estado (ICSE) Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales (ICPA) Desarrollo Económico e Innovación (IDEI) y Educación y Conocimiento (IEC), y a la tensión acumulada por los distintos actores por la prórroga de mandatos durante un año y seis meses, se le sumaron dos imperativos ineludibles: el cumplimiento del estricto protocolo de prevención anti COVID-19, definido entre el Comité Operativo de Expertos del Gobierno de Tierra del Fuego (COE) y el Equipo de Responsables de Trabajo Entrenado de la UNTDF, y la implementación, por primera vez en la historia de la Universidad y de la Provincia, del voto por Correo Postal, el cual había sido aprobado y reglamentado por la Asamblea Universitaria por Resolución 05/2020.² Su ejecución se presentaba como muy compleja, tanto por el contexto, como por los propios condicionamientos temporales y operativos insalvables que el reglamento establecía.

Así las cosas, considerando como punto de partida lo ya realizado a ese momento respecto a la oficialización de padrones y listas de candidatos, la Junta comenzó a trabajar en aspectos claves e inmediatos. La primera tarea fue generar las condiciones para garantizar el voto por Correo Postal “envío, recepción y gratuidad” a los integrantes de los diferentes claustros de Institutos que, aún residiendo en cualquier localidad del país, así lo eligieron. La segunda fue organizar, en plena pandemia, el cuidado de autoridades de mesas, fiscales y de la comunidad educativa que durante cinco días debían concurrir a emitir su voto. Por último, resolver cómo resguardar la integridad y organizar la distribución, en Ushuaia y Río Grande, de treinta y cuatro urnas en tan solo ocho mesas habilitadas por el Comité Operativo de Expertos, respetando el estricto protocolo de cuidado y distanciamiento social aprobado.

Voto por Correo Postal

En relación a cómo resolver la implementación del voto por Correo Postal, garantizando la simplicidad, gratuidad, transparencia, envío y recepción en tiempo y forma de las opciones electorales, una de las primeras determinaciones que tomó la Junta fue modificar aspectos formales del reglamento aprobado por la Asamblea Universitaria por Resolución (AU) 05-2020.

2. Resolución Asamblea Universitaria (AU) N° 05/2020. Aprueba y reglamenta el voto por Correo Postal.



Si bien se establecieron lineamientos generales, como el envío de una copia del D.N.I. firmada, la forma de consignar los datos por parte de los electores y la metodología a implementar; a la vez, se determinaron plazos que a la fecha de asumidas las funciones ya resultaban extemporáneos y de imposible cumplimiento. Es así que, se adecuaron los tiempos allí establecidos y se tomaron decisiones operativas en función del apretado cronograma vigente.

Vía correo electrónico, se abrió y conformó un registro de electores residentes o no en la provincia y -en un sobre con despacho certificado y aviso de recepción- se enviaron los sobres comiciales, las boletas oficiales, instructivos y un sobre con estampillas de Correo Argentino adheridas por valor certificado para garantizar la gratuidad del envío y el seguimiento por parte del elector.

También, se decidió abrir una casilla de Correo Postal en las sucursales de Correo Argentino en Ushuaia y en Río Grande para facilitar el registro del ingreso formal y la recepción de la correspondencia de los votantes. De esta forma, en menos de una semana se realizó el despacho de la correspondencia con el tiempo suficiente para que lleguen a sus destinatarios y éstos los remitan nuevamente a las casillas de correo informadas. Esta modalidad comicial fue solicitada por el 3,7 % del total del padrón electoral. Se registraron electores de todos los claustros y de todos los Institutos residentes -al momento de la fecha de elecciones- en Río Grande y Ushuaia, pero también en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la ciudad de La Plata y en localidades de provincia de Buenos Aires, de Mendoza y de Río Negro.

Fue así que, al inicio de la elección, se les facilitó a las autoridades de mesa un listado donde identificaron quiénes eligieron la modalidad de voto por Correo Postal. Además, consensuado con los apoderados -según consta en Acta N° 36 de la Junta Electoral- se logró acordar que “si aparece correspondencia con posterioridad al día 21 de abril, en el caso de estudiantes, y al día 23 de abril, en el caso de profesores, asistentes, graduados y nodocentes, la misma no se consignará por extemporánea, y tal cual fue enviada, se archivará en el expediente que registra el proceso electoral”.

Por otra parte, se decidió que quien realizó de forma voluntaria su registro y solicitud para emitir el voto vía Correo Postal y se le enviaron boletas y sobres comiciales a su domicilio; únicamente lo debían hacer en esta modalidad, no estando permitido que opte por votar de forma presencial. En el mismo sentido, se decidió no improvisar mecanismos alternativos para quienes eventualmente sean diagnosticados con COVID19 o queden aislados por prevención, pues dado lo imprevisible del surgimiento de estos hipotéticos casos, se hacía materialmente imposible por cuestiones operativas y logísticas -inclusive de Correo Argentino- garantizar la eficacia del procedimiento a pocos días de la elección.

Aún así, en plena segunda ola de la pandemia, integrantes de distintos claustros y de diferentes



Institutos, enviaron a la Junta el siguiente texto: “(...) ante la eventualidad siempre latente de un aislamiento sanitario, solicito ante la Junta Electoral que se me garantice mi derecho subjetivo. La coyuntura sanitaria atravesada exige tomar decisiones y dispositivos de votación extraordinarios tales como el voto domiciliario, el voto por poder o el voto anticipado. Lo único que no puede ser una variable de ajuste en un proceso democrático, es el derecho al sufragio ()”.

Entre otras consideraciones de forma, esto fue rechazado por inconsistente, pero principalmente por la imposibilidad material de garantizar la efectividad e implementación de mecanismos alternativos a los ya definidos. Es así que, en un largo escrito fundamentado, obrante en Acta N° 35 de la Junta Electoral, no se hizo lugar a lo requerido y se les informó que

() la puesta en práctica del Voto por Correo Postal, fue la respuesta que la Institución Universitaria brindó para poder ejercer el derecho al voto seguro en este contexto de Pandemia mundial sin precedentes; los casos “eventuales” y particulares que “se pudieran” generar durante el proceso electoral, están por fuera de la responsabilidad de esta Junta.

Respecto al mecanismo que se implementó para retirar de las casillas de Correo Argentino los sobres enviados por los electores el último día de los comicios, es decir, en el caso de estudiantes, el día 21, y en el caso del resto de los claustros el día 23, una hora antes del cierre de la Oficina Postal miembros de la Junta y fiscales se presentaron en el Correo permaneciendo hasta el cierre del horario de atención. Una vez que cerró la Oficina, se revisaron los buzones, se registró la correspondencia recibida y se concurrió a la Sede donde se entregó la documentación a los Presidentes de cada mesa, quienes verificaron la identidad de cada elector con la copia del D.N.I. Las autoridades y fiscales de lista rubricaron los sobres comiciales, los introdujeron en la urna y realizaron un breve acta. Finalmente, se consignó en el padrón que el elector efectuó su voto.

Aún así, en relación a esta novedosa opción de emisión del voto, durante los días de los comicios se presentaron diversas situaciones particulares que ameritaron reuniones y definiciones de la Junta Electoral. Por ejemplo, en algunos casos, Correo Argentino no encontró a los destinatarios en sus domicilios ni estos concurrieron a retirar los sobres luego de recibir el aviso de visita por parte de la Oficina Postal. Como la correspondencia fue devuelta al remitente –es decir a la Junta– se decidió comunicar vía correo electrónico a los destinatarios la posibilidad de coordinar su retiro hasta el día en que el claustro al que pertenecía emitía su voto.

Fue así que, en pos de garantizar y hacer todo lo posible para que los electores puedan sufragar en la modalidad que eligieron, se decidió por unanimidad que aquellos electores a los que la Junta Electoral les pueda facilitar los sobres devueltos o que los recuperen de su guarda en Correo



Argentino, podrían consignar su voto. Por Acta N° 37 de la Junta Electoral, se les informó que

Deberán tener en consideración depositarlos en el buzón de cada localidad antes de las 15:30 del día 21 de abril, en el caso del claustro estudiantes, y antes de las 15:30 del 23 de abril, en el caso de los claustros profesores, asistentes, graduados y no docentes, pues los que lleguen luego de esa fecha dado que se cerró el acto electoral en cada caso, no serán consignados.

Otra situación particular se dio en las oficinas de Correo Argentino al momento de retirar la correspondencia por parte de los integrantes de la Junta Electoral, en presencia de los fiscales generales de cada una de las listas.

Durante el registro de la correspondencia recibida, se comprobó que en la casilla de Correo Postal habilitada en la ciudad de Ushuaia había correspondencia que en su remitente indicaba datos personales. Pero también, había casos en que el remitente no consignó alguno de sus datos, como por ejemplo, nombre, apellido, claustro o Instituto. Ante esa situación, los presentes acordaron por unanimidad retirar la totalidad de la correspondencia y trasladarla a la Sede donde se desarrollaban los comicios.

Bajo Acta de Constatación, en presencia y con el acuerdo expreso de fiscales generales, veedores y autoridades de la Junta, se decidió verificar la fotocopia del DNI del elector, se constató la identidad y consignó el remitente y claustro, dejando constancia que los sobres serían tomados como válidos. Una vez realizada esta tarea, consignado el remitente y claustro, la totalidad de los presentes en representación de las distintas agrupaciones lacraron y firmaron los sobres, dando fe que, para preservar el secreto del voto, sólo se tomó contacto con la fotocopia del D.N.I. Aún habiendo suscripto el Acta de Constatación, y refrendado los sobres lacrados, ésta particular situación generó reclamos por parte de integrantes de una agrupación, quienes ante cada Presidente de mesa realizaron presentaciones formales, cuestión que luego debió resolver la Junta al momento del escrutinio definitivo.

Protocolo sanitario

En virtud de la imprevisibilidad y dinámica propia de la severa crisis sanitaria a nivel nacional y provincial, en el momento en el que el Consejo Superior definió una nueva fecha de elecciones no se contaba con un Protocolo actualizado y aprobado para la prevención y transmisión de COVID-19. Es así que, con la fecha puesta, se convocó en forma urgente al Equipo de Trabajo Entrenado de la Universidad, encabezados por el Coordinador de Mantenimiento y Servicios Generales, al



Responsable en materia de Seguridad e Higiene y al Director General de Infraestructura de la UNTDF, quiénes comenzaron a trabajar en un nuevo protocolo sanitario para presentar al Comité Operativo de Emergencia COVID-19 (COE) dependiente del Ministerio de Salud de la provincia.³

El protocolo propuesto, y finalmente aprobado, incluyó un croquis de ambos edificios con la distribución de mesas respetando el distanciamiento social y la circulación de personas, tal cual como se ilustra en el Anexo I. Además, especificó instancias de difusión de la propuesta de organización de los comicios, indicando el límite de personas permitidas en las mesas, pasillos y baños. En el mismo sentido, se coordinó el servicio de limpieza para sanitizar el lugar cada una hora, se realizó un registro escrito de ingreso al edificio, se constató el uso obligatorio de máscaras de acetato o barbijo y se brindaron indicaciones específicas para quienes concurrían a votar, cumplían tareas de fiscales o participaban como autoridades de mesa.

Por su lado, la Junta Electoral, en virtud de lo complejo de la situación sanitaria, y tomando en cuenta que los estudiantes debían concurrir a votar durante tres días y el resto de los claustros durante dos jornadas, realizó una propuesta de organización de asistencia donde sugirió que preferentemente se concurra en determinados días, considerando la terminación del número del Documento Nacional de Identidad. Indicó además, que las personas consideradas dentro de los grupos de riesgo concurran preferentemente dentro de una franja horaria.

No obstante estas definiciones, se aclaró de forma expresa que la propuesta al elector era sólo una sugerencia vinculada a evitar la aglomeración de personas debido al contexto epidemiológico, y que ésto no impedía de ninguna manera que los electores que así lo deseen se presenten en otro momento que elijan donde - dentro de los días asignados para cada claustro - podían ejercer con total libertad su derecho a voto. En el mismo sentido, se comunicó a los apoderados de lista que se debía acreditar a los fiscales y a sus eventuales recambios días antes de la realización de los comicios, para tener previsibilidad y limitar así, la cantidad de gente circulando en simultáneo. Se determinó además que, en el escrutinio provisorio del día 23 y en el definitivo del día 24 de abril, una sola persona por lista y por Sede debía ser quien esté acreditada para estar presente, pudiendo ser el apoderado, el fiscal general o quién la lista designe e informe.

Según el registro oficial del Ministerio de Salud de la Provincia de fecha 27 de abril de 2021, las elecciones en la UNTDF (19 al 23 de abril) se llevaron a cabo durante la semana epidemiológica identificada como la número dieciséis. A partir del registro comparativo de casos por semana que da a conocer la sala de situación del sitio gubernamental, se puede advertir que 14 días después, es decir en la semana identificada como la número dieciocho, no se produjeron variaciones sustanciales respecto al aumento de casos.

3.. Protocolo sanitario de la UNTDF, aprobado por el Comité Operativo de Emergencia COVID 19 (COE).

SEMANA 16

27-04-2021

SALA DE SITUACIÓN DE SALUD

SEMANA EPIDEMIOLÓGICA



49516 TOTAL DE NOTIFICADOS

411 TOTAL DE FALLECIDOS

26891 TOTAL DE CONFIRMADOS

28 INTERNADOS EN UTI (ACTUALMENTE)

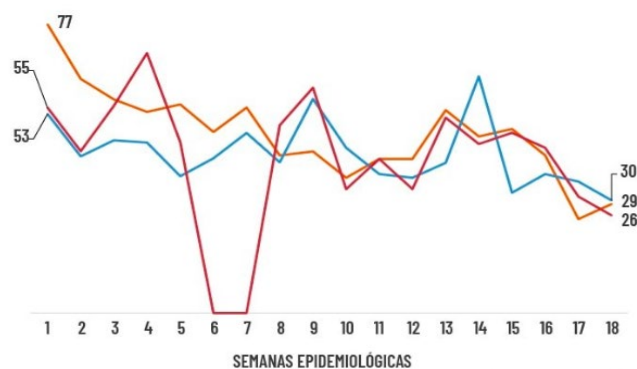
CASOS POR SEMANA

Ushuaia Rio Grande Tolhuin



PORCENTAJE DE POSITIVIDAD POR LOCALIDAD

Ushuaia Rio Grande Tolhuin



Organización de las mesas y distribución de urnas

El estricto protocolo de cuidado aprobado por el Comité Operativo de Expertos (COE) elaborado por sanitaristas del Ministerio de Salud de la Provincia y el Equipo de Responsables de Trabajo Entrenado de la UNTDF definió -en función de las superficies cubiertas, el distanciamiento social mínimo exigido y la circulación de personas- la habilitación de cuatro mesas en el edificio de Río Grande y cuatro en el edificio de Ushuaia.

Fue así que, la Junta Electoral se abocó a distribuir treinta y cuatro urnas en ocho mesas habilitadas y a resolver cuestiones logísticas y operativas, como fueron la impresión de padrones para autoridades de mesa y fiscales y la impresión de sobres comiciales para Consejo Superior y Consejo de Instituto e impresión de boletas para estudiantes, no docentes, profesores, graduados y asistentes del IDEI, ICSE, IEC y del ICPA. Dicha tarea fue realizada con la colaboración de la Dirección de Producción Editorial de la Universidad.

También, organizó el diseño de cartelera indicativa para pasillos y aulas, definió y elaboró modelos de actas de apertura de los comicios, de cambio de autoridades, de cierre de mesa, de escrutinio provisorio e instructivos, para quienes optaron por el voto por correo postal, para autoridades de mesa y para los claustros de asistentes, estudiantes, graduados, profesores y no docentes. Además, vía plataforma virtual, organizó un encuentro con apoderados de lista, dos encuentros con autoridades de mesa y un encuentro multitudinario con fiscales, fiscales generales, autoridades de mesa y apoderados, donde se conversó sobre estos puntos, se dio a conocer la organización de los comicios y se tomaron sugerencias.

Asimismo, se informó en estos encuentros que en función de las ocho mesas habilitadas en ambas sedes, del aforo permitido en cada edificio, y de la circulación durante el desarrollo de la elección, el esquema de organización propuesto permitía la permanencia de un máximo de cinco personas por cada mesa entre autoridades y fiscales, por lo cual los distintos claustros se organizaron por agrupación, para poder garantizar la fiscalización de las treinta y siete listas de candidatos presentadas.

Por otra parte, se contó con el apoyo del Juzgado Electoral Provincial para disponer de las urnas. Además, se abrió un canal de diálogo permanente, siendo fuente de consulta ante aspectos puntuales, propios de la dinámica de procesos electorales complejos.

Así las cosas, para definir el criterio de distribución de las treinta y cuatro urnas se tomó en cuenta la cantidad de empadronados en cada claustro e Instituto. En los casos en que el padrón era muy numeroso (como sucedió con los estudiantes que concurrían a votar los días 19, 20 y 21 de abril) se organizaron las mesas por sede, llegando en Ushuaia a dividir el claustro de uno de los Institutos por abecedario. En el caso del resto de los claustros, (que debieron concurrir a votar los

días 22 y 23 de abril), en cada una de las cuatro mesas por sede votaban profesores y asistentes de cada uno de los Institutos. Así pues, se decidió que en las mesas de Institutos con menos número de empadronados se ubicaran las urnas de graduados y no docentes.

Este esquema de distribución que se adjunta como Anexo II del presente trabajo, sumado a los cinco días de los comicios, no ocasionó esperas y funcionó sin inconvenientes.

Se registró una altísima concurrencia de electores que se ubicó en el 71,3 %, tomando como referencia que el total de votantes empadronados era de mil setecientos treinta y tres, y que emitieron efectivamente su voto mil doscientos treinta y seis electores.

En el cuadro que compartimos, se detalla el porcentaje de asistentes a votar, por sede y por claustro.

	USHUAIA PORCENTAJE QUE CONCURRIÓ A VOTAR	RÍO GRANDE PORCENTAJE QUE CONCURRIÓ A VOTAR
ESTUDIANTES IDEI A – L	67 %	64 % A – Z
ESTUDIANTES IDEI M – Z	66%	-----
ESTUDIANTES ICSE	51 %	67 %
ESTUDIANTES ICPA	86%	-----
ESTUDIANTES IEC	50%	44 %
PROFESORES IDEI	95%	78 %
PROFESORES ICSE	90%	100 %
PROFESORES IEC	80%	100 %
PROFESORES ICPA	97%	-----
ASISTENTES IDEI	88%	94 %
ASISTENTES ICSE	100%	100 %
ASISTENTES IEC	100%	100 %
ASISTENTES ICPA	90%	-----
NODOCENTES	96%	90 %

	USHUAIA Y RÍO GRANDE PORCENTAJE TOTAL DE GRADUADOS QUE CONCURRIÓ A VOTAR
GRADUADOS IDEI	79, 2 %
GRADUADOS ICSE	91 %
GRADUADOS IEC	80%
GRADUADOS ICPA	90%

Es interesante tener presente también, que si consideramos la totalidad de los empadronados por claustro, asistieron a votar el 63 % de los estudiantes, el 92,3% de los profesores, el 92,4 % de los asistentes, el 95 % de los no docentes y el 81,5 % de los graduados.

Finalmente, para una mejor comprensión del cuadro, es dable aclarar que, en el caso de graduados, hubo un padrón único a nivel provincial. En cuanto al Instituto de Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales (ICPA) no se muestran resultados en Río Grande, porque el Instituto no dicta carreras en dicha sede. A la única integrante del claustro asistente del ICPA -empadronada en Río Grande- la Junta le indicó que enviara a Ushuaia su voto vía Correo Postal, para evitar así, que al momento del escrutinio quede en evidencia y se vulnere el secreto de su voto.

Resguardo y custodia de las urnas

Dado el contexto político general en que finalmente se definió y acordó desarrollar las elecciones, el cual, como ya se mencionó, estuvo atravesado por: una presentación ante la Justicia Federal; prórrogas de mandatos, renunciadas de integrantes de la Junta Electoral y continuos desacuerdos, reflejados en decisiones contrapuestas entre distintos órganos de gobierno de la Universidad, como son el Consejo Superior y la Asamblea Universitaria; la desconfianza entre los diversos sectores como común denominador; y una constante a la hora de avanzar en el cumplimiento del cronograma electoral, pero sobre todo, a la hora de resguardar y prever la custodia de las urnas en las dos sedes durante cinco noches.

Esta situación se advirtió principalmente en los incesantes correos electrónicos de apoderados de lista e integrantes de la comunidad educativa, que insistían en saber qué se había definido para la custodia y resguardo de urnas.

Es así que, la Junta Electoral tomó y comunicó con tiempo una serie de decisiones para generar confianza entre las diversas agrupaciones, haciendo eje en garantizar la integridad de las urnas y en la posibilidad real de fiscalizar y corroborar su inviolabilidad durante la guarda.



En este sentido, a las urnas requeridas al Juzgado Electoral se les realizó un ploteo con un diseño institucional en colores, además de numerarlas e identificarlas claramente por claustro e Instituto. También, se mandaron a confeccionar e imprimir fuera de Tierra del Fuego etiquetas de seguridad inviolables para adherir a urnas, fajas, puertas y ventanas de los espacios de guarda. Estas etiquetas adhesivas e inviolables de color plateado tenían un diseño exclusivo con el texto “Elecciones UNTDF – 19 al 23 de abril de 2021”.

Por otra parte, al cierre de cada jornada se selló la ranura de la urna con una faja de distinto color, las cuales cada día eran firmadas por autoridades y fiscales. La urna se protegió con una bolsa de color negro sellada con cintas adhesiva de tela de color amarillo que se firmó con lapiceras de tinta indeleble. El aula de guardado, además de las etiquetas de inviolabilidad en puertas y ventanas, se selló con la cinta amarilla firmada por autoridades y fiscales.

En relación a la custodia y seguridad, una de las propuestas realizadas a la Junta por distintas agrupaciones, fue la posibilidad de hacer turnos de pernocte para garantizar la integridad de las urnas cuestión. Esto resultaba prácticamente imposible de autorizar y materializar por las restricciones nacionales y provinciales en plena segunda ola de pandemia. Para salvar esta situación, a solicitud de la Junta Electoral, la Dirección de Informática de la Universidad instaló cámaras dentro de los cuartos de seguridad donde se depositaron las urnas. Permitiendo así que, cualquier miembro de la comunidad pueda (en vivo vía YouTube) conectarse a un enlace y verificar que las urnas se encontraban resguardadas e inalterables, tal como las dejaron las autoridades de mesa cada día. Así las cosas, cada agrupación se organizó internamente para hacer turnos, y desde sus casas con sus teléfonos personales o máquinas de escritorio pudieron monitorear la integridad de las urnas en resguardo.

Palabras finales

En principio, queremos destacar que la solución a los desacuerdos que se dieron durante el proceso electoral entre los diversos actores fue política, así como lo fue el conflicto desde su origen. Aún cuando a lo largo del proceso comicial tres Presidentes y varios miembros de la Junta renunciaron, éstas no fueron crisis de carácter jurisdiccional o administrativa -en términos de competencias del Órgano Electoral- sino producto de la falta de acuerdos básicos.

Cierto es, que sin la voluntad real del oficialismo y de la oposición para realizar los comicios, aún hoy, se estarían jugando mayorías y discutiendo fechas, competencias de la Asamblea Universitaria del Consejo Superior y de la Junta Electoral. Luego de un año y medio sin elecciones, la tensa relación en la Institución, el agotamiento de los principales actores en términos personales y públicos y la atenta mirada de la sociedad sobre lo que sucedía en la UNTDF, fueron factores determinantes para que se llegue a un acuerdo.



En el mismo sentido, debemos decir que, sin la colaboración activa de los distintos sectores, la tarea diaria de llevar adelante la elección probablemente hubiera fracasado ante las primeras dificultades de un proceso electoral complejo por su propia historia, por el contexto sanitario en que se llevó adelante y por las decisiones que se tuvieron que tomar ante cada contingencia. Fue fundamental también la experiencia de los miembros que integraban la Junta Electoral desde su concepción, en el año 2019. Aún con diferencias -propias de representar sectores opuestos-, su ritmo de trabajo, su aporte a la discusión y la dedicación de su tiempo para llevar adelante la elección, fue un factor clave.

Por nuestra parte, como integrantes de la Junta Electoral,⁴ nos queda la satisfacción que en el presente trabajo -además de dar a conocer el registro de la experiencia-, compartimos un “saber hacer” surgido de la necesidad de llevar adelante la elección en un difícil escenario donde indudablemente nuestra tarea principal fue generar confianza.

Construir consenso y lograr previsibilidad para que la primera renovación total de Consejeros y Autoridades de la Universidad sea un éxito, ello sin importar quién resulte ganador. Entendiendo a esto, como un rol determinante a la hora de brindar certeza institucional durante el proceso, delante de la imprevisibilidad natural que deben tener los resultados de una disputa electoral. *Institucionalizar la incertidumbre* (Przeworski 1988:63, cit. en Mozzafar y Schedler, 2002: 86).

La modalidad e implementación del voto por Correo Postal, la forma de resguardo y seguridad de las urnas durante varias jornadas y la manera efectiva de cuidar a la comunidad Universitaria en contextos sanitarios complejos fue un valioso aprendizaje que llegó para quedarse.

Luego del escrutinio provisorio y de la lectura pública del escrutinio definitivo, no hubo ninguna presentación formal o manifestación a viva voz que cuestione alguno de los procedimientos o el resultado final de la elección. Por lo que la finalidad principal de la Junta Electoral, dispuesta en el Estatuto de la Universidad -Título VII: Duración de los Mandatos y Régimen Electoral, Capítulo I: Norma General, Artículo 65º de “garantizar la legalidad, la transparencia y pluralidad de todos los actores electorales prescritos por el Estatuto”- la damos por cumplida.

El oficialismo perdió el Rectorado y conservó dos de los cuatro Institutos. Los diversos actores, tienen ahora la enorme responsabilidad de recomponer los vínculos internos, retomar a pleno la actividad académica luego de la pandemia, y definitivamente -dada su importancia geoestratégica- comenzar a proyectar a la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur a nivel regional, nacional e internacional.

4. Sergio Araque como Presidente y Claudia Asin como representante del claustro Docentes Asistentes - ambos graduados en Ciencia Política- formaron parte de la Junta Electoral junto a Julio Cesar Oyarzabal representante del claustro Docente - Profesor; Paula Zuchello representante del claustro No docentes; María Guadalupe Marco por Abogados; Rubén Darío Martínez representante del claustro Graduados y Facundo Durán representante del claustro Estudiantes.

Bibliografía

- Actas N° 35, N° 36 y N° 37 de la Junta Electoral disponible en www.untdf.edu.ar
- Barrientos del Monte, Fernando. (2011). *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. México: INAP. Leer: Capítulo 1. Desempeño y confianza institucional, pp. 35-56
- Barrientos del Monte, Fernando. (2012). “Modelos de gestión electoral en América Latina en perspectiva comparada”, en FEPADE Difunde Vol. 23, pp. 99-111
- CAPEL-IIDH. (2020). Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de crisis sanitaria. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH); disponible en www.iidh.ed.cr
- Constitución de la Nación Argentina, Buenos Aires: Ediciones Sainte Claire.
- Estatuto Provisorio y Régimen Electoral de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, aprobado por Resolución (RO) N°15/2012; disponible en www.untdf.edu.ar
- Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Ministerio de Salud. Sala de Situación COVID19. Semana epidemiológica. Disponible en www.salud.tdf.gob.ar
- IDEA. (2006). Diseño de administraciones electorales. Avance del Manual de IDEA Internacional. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Ley de Creación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur 26.559
- Ley de Educación Superior 24.521
- López Pintor, Rafael. (2004). Administración electoral y consolidación democrática. Lima: IDEA, Transparencia.
- Nohlen, Dieter. (s/f): “La calificación electoral en Alemania”, en *El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado. Un estudio sobre veintiún países de América y Europa*, México: TRIFE.
- OEA. (s/f). Guía para organizar elecciones en tiempo de pandemia. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos; disponible en www.oas.org.es
- Orozco Henríquez, José de Jesús. (s/f). “Los sistemas contenciosos electorales en América Latina”, en *Justicia Electoral*, México: TRIFE, pp. 5-40.
- Protocolo sanitario elaborado por el Equipo de Responsables de Trabajo Entrenado de la UNTDF y aprobado por el Comité Operativo de Emergencia COVID 19 (COE). Elecciones UNTDF 2019/2021; disponible en www.untdf.edu.ar
- Resoluciones de Consejo Superior UNTDF (CS) N° 08/2021 y (C.S) N° 09/2021; y de la

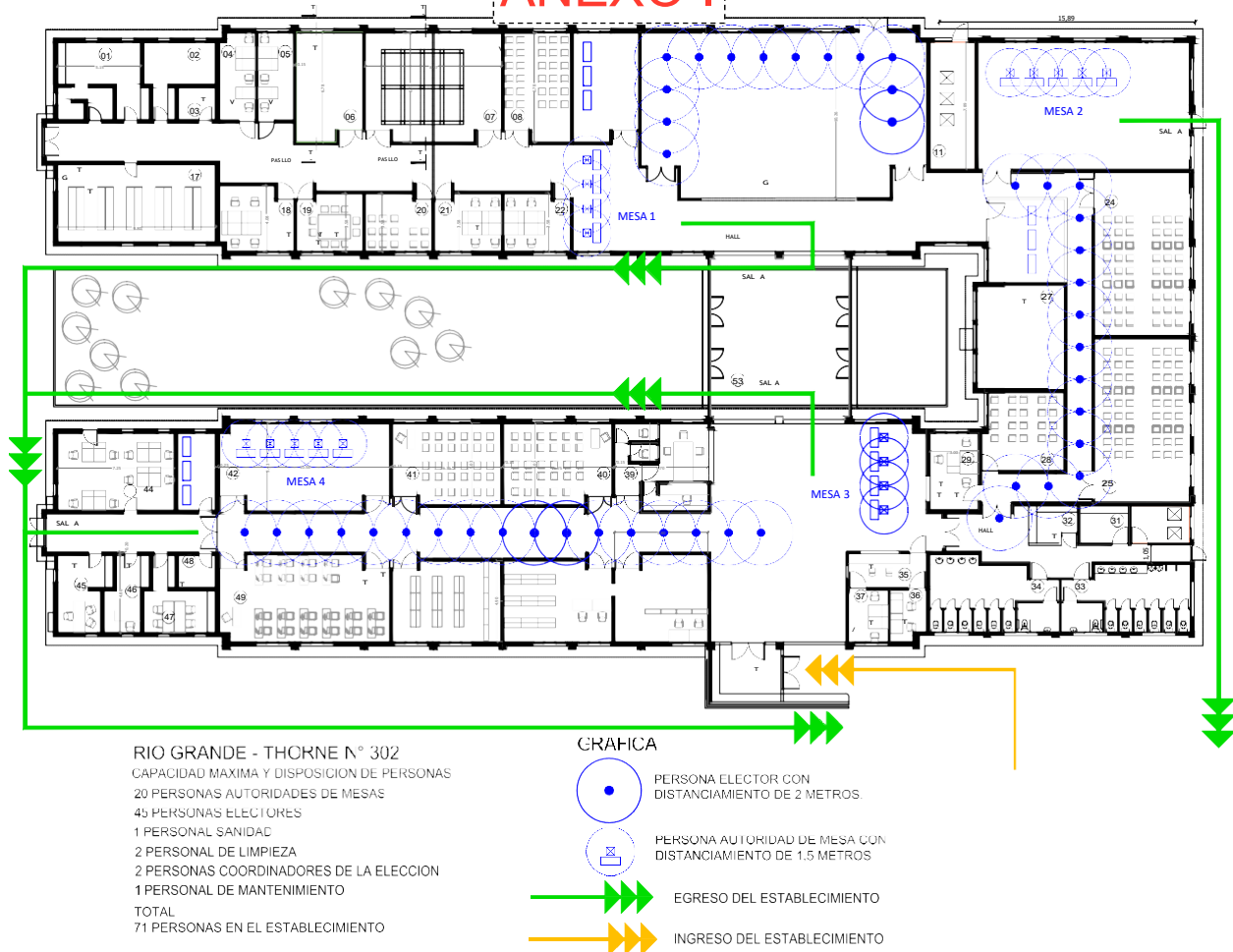


Asamblea Universitaria UNTDF (AU) N° 05/2020 disponibles en www.untdf.edu.ar

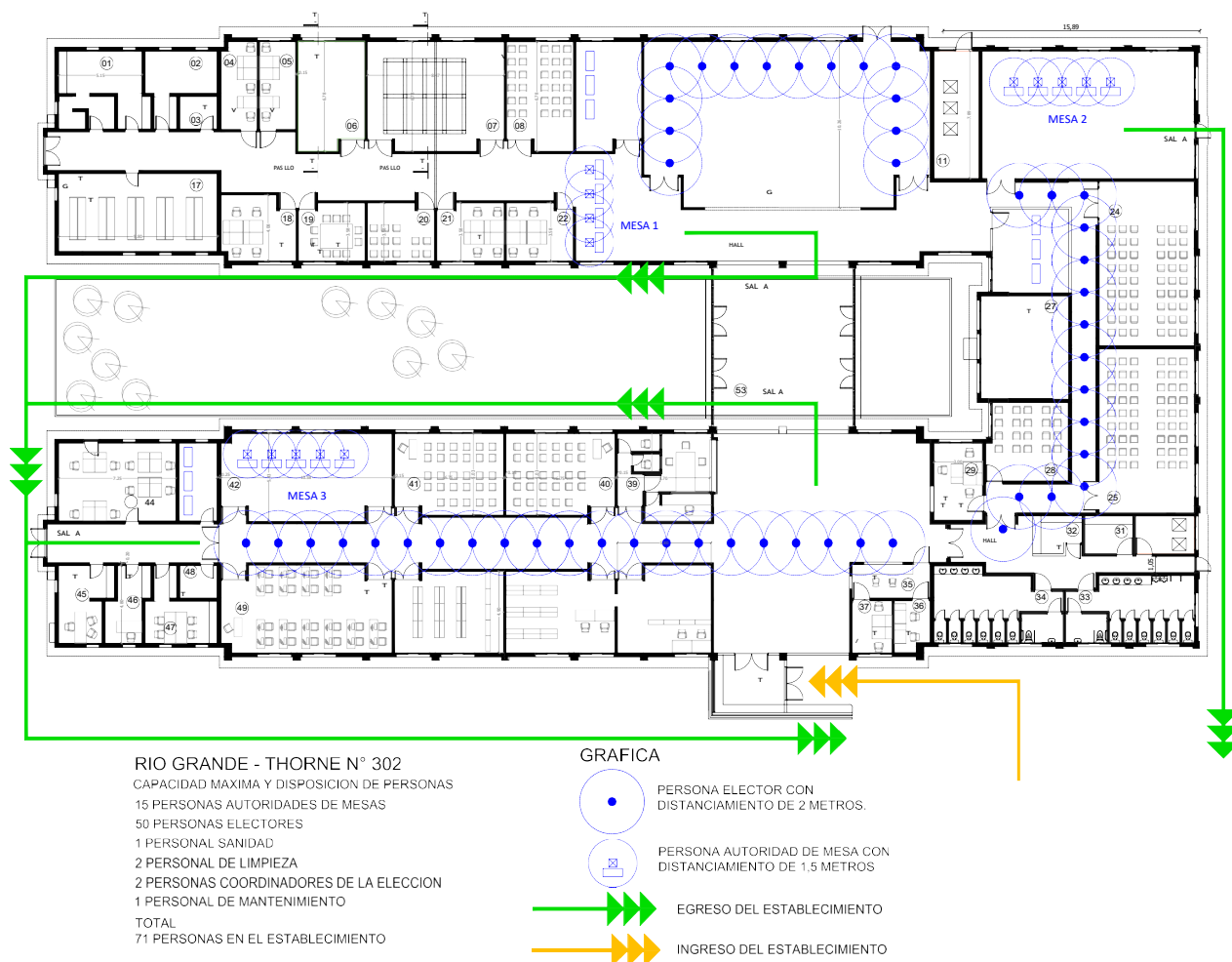
Schedler, Andreas. (2003). “Democratización por la vía electoral”, Foro Internacional XLIII (4), pp. 822-851.

Schedler, Andreas. (2004). “Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral”, *Estudios Políticos* (24) enero-junio, pp. 137-156

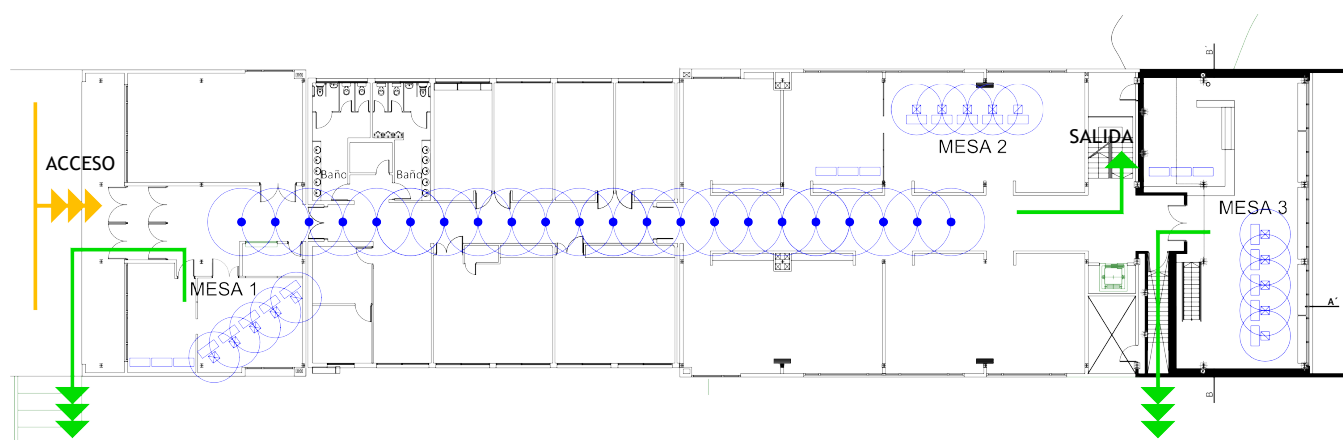
ANEXO I



UNTFD - PROTOCOLO - ELECCIONES 2020 - Sede RÍO GRANDE



(Alternativa organización 3 Mesas)
UNTDF - PROTOCOLO - ELECCIONES 2020 - Sede RÍO GRANDE



USHUAIA - Av. Yrigoyen N° 879

CAPACIDAD MAXIMA Y DISPOSICION DE PERSONAS

20 PERSONAS AUTORIDADES DE MESAS

31 PERSONAS ELECTORES

1 PERSONAL SANIDAD

2 PERSONAL DE LIMPIEZA

2 PERSONAS COORDINADORES DE LA ELECCION

1 PERSONAL DE MANTENIMIENTO

TOTAL

57 PERSONAS EN EL ESTABLECIMIENTO

GRAFICA



PERSONA ELECTOR CON DISTANCIAMIENTO DE 2 METROS.



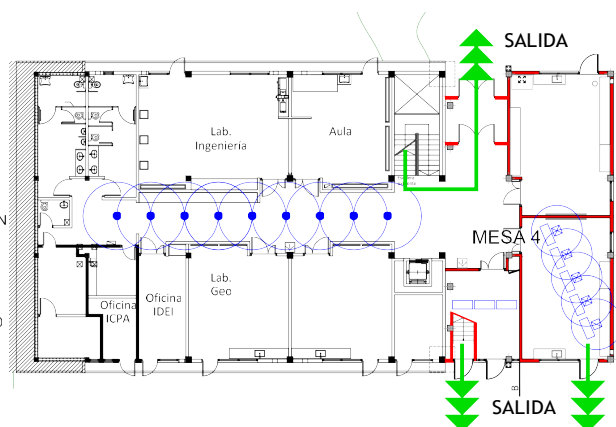
PERSONA AUTORIDAD DE MESA CON DISTANCIAMIENTO DE 1,5 METROS



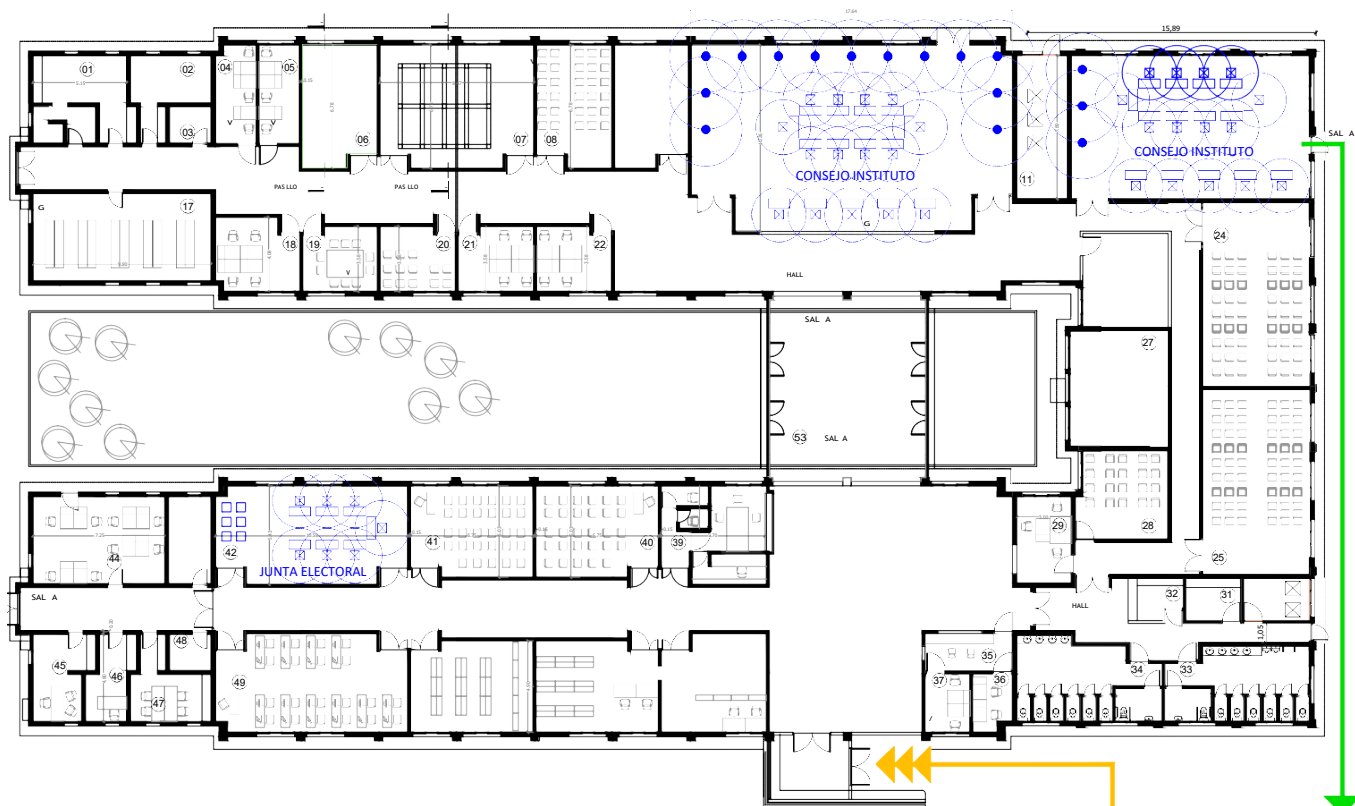
EGRESO DEL ESTABLECIMIENTO



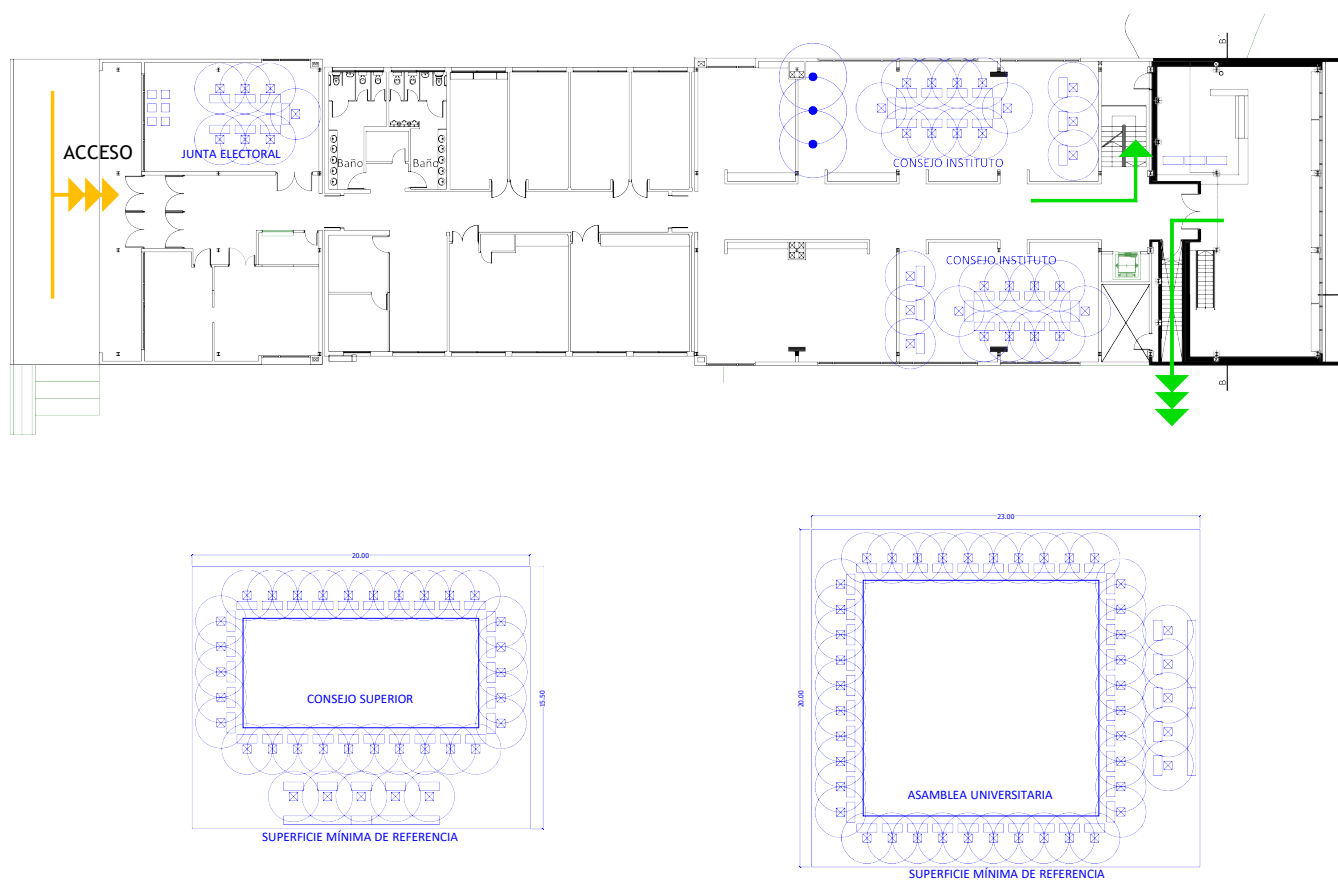
INGRESO DEL ESTABLECIMIENTO



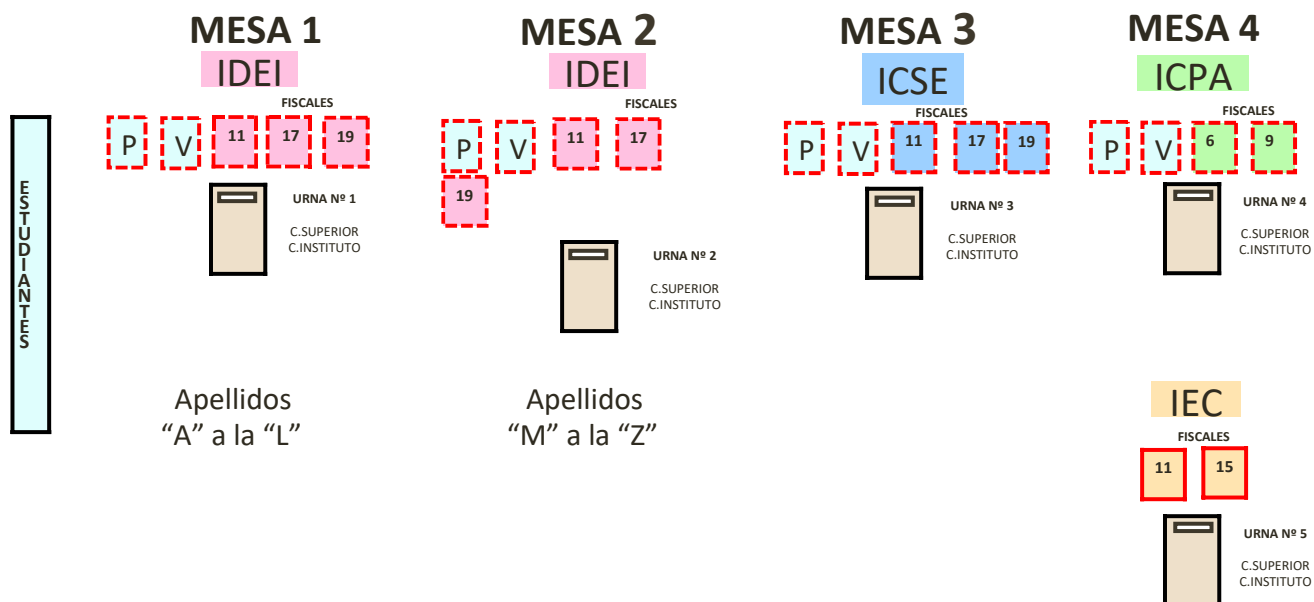
UNTDF - PROTOCOLO - ELECCIONES 2020 - Sede CAMPUS USHUAIA



UNTDF - PROTOCOLO - ELECCIONES 2020 - Sede RÍO GRANDE
Pruebas de Organización Espacial - CONSEJOS DE INSTITUTOS + JUNTA ELECTORAL



UNTDF - PROTOCOLO - ELECCIONES 2020 - Sede CAMPUS USHUAIA / Pruebas Organización Espacial



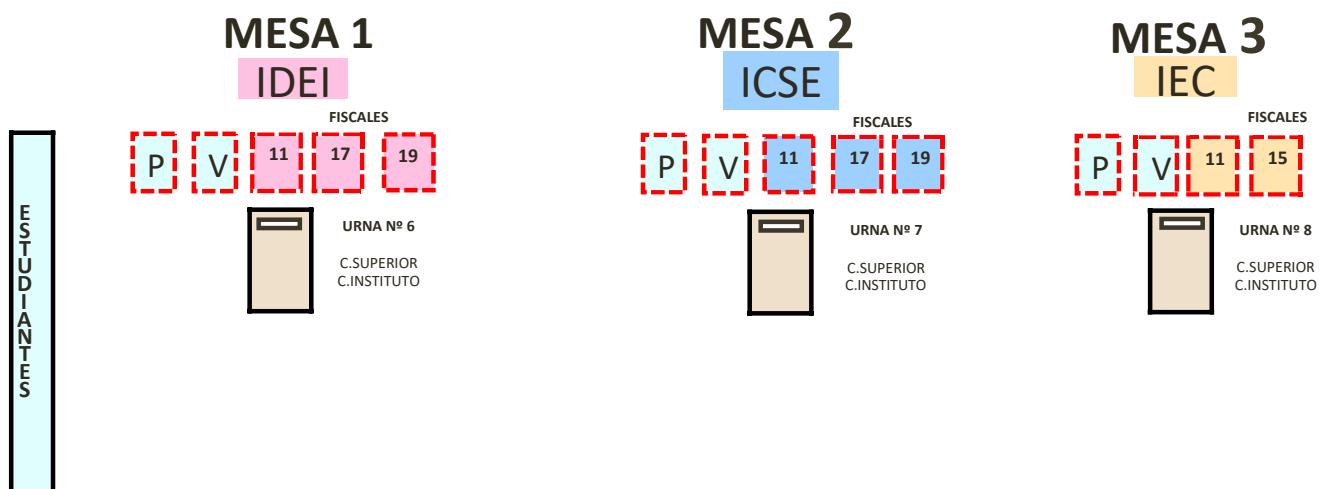
ANEXO II

JUNTA ELECTORAL

MESAS – AUTORIDADES – FISCALES – URNAS

ESTUDIANTES

USHUAIA – 19 - 20 – 21 - UNTDF

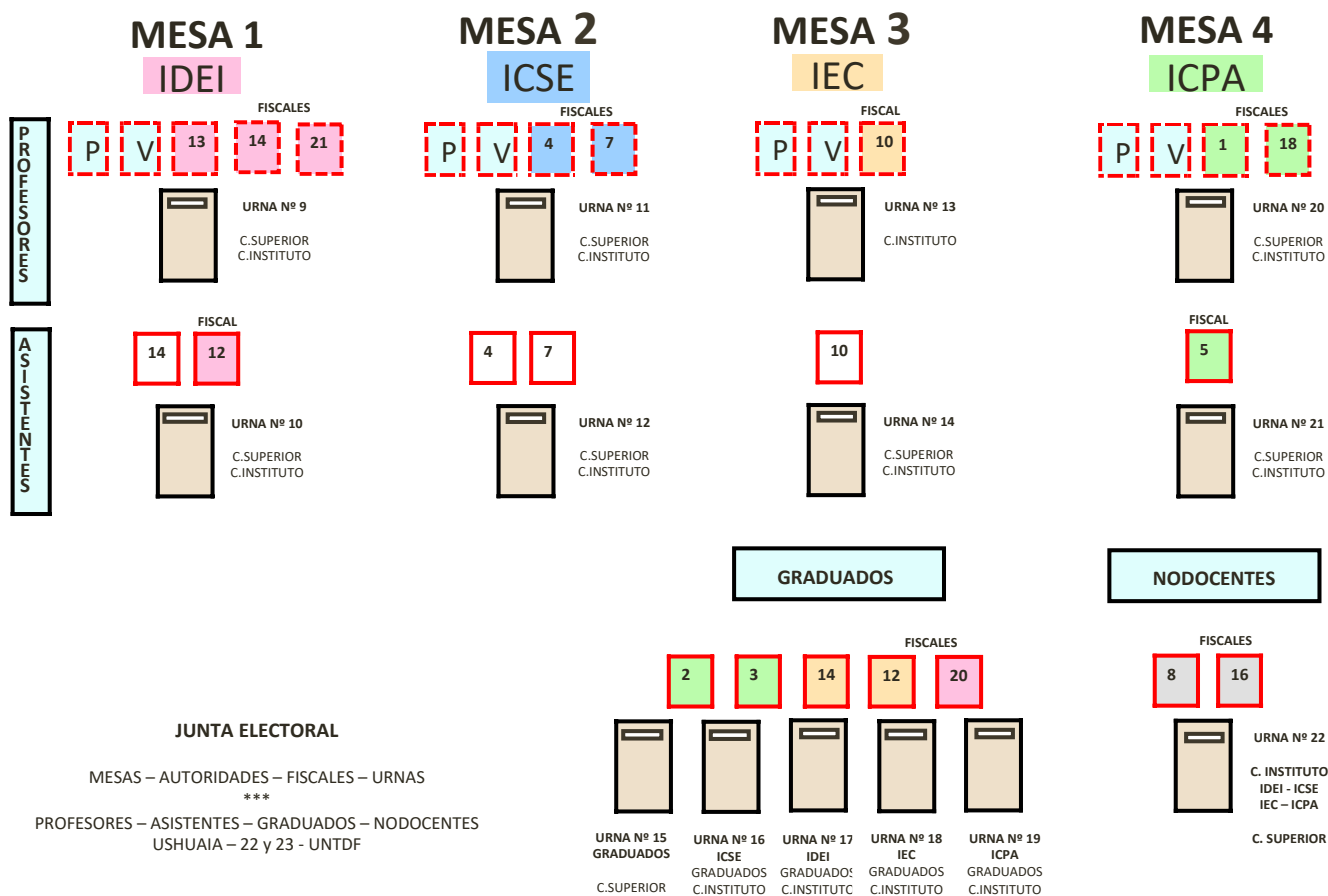


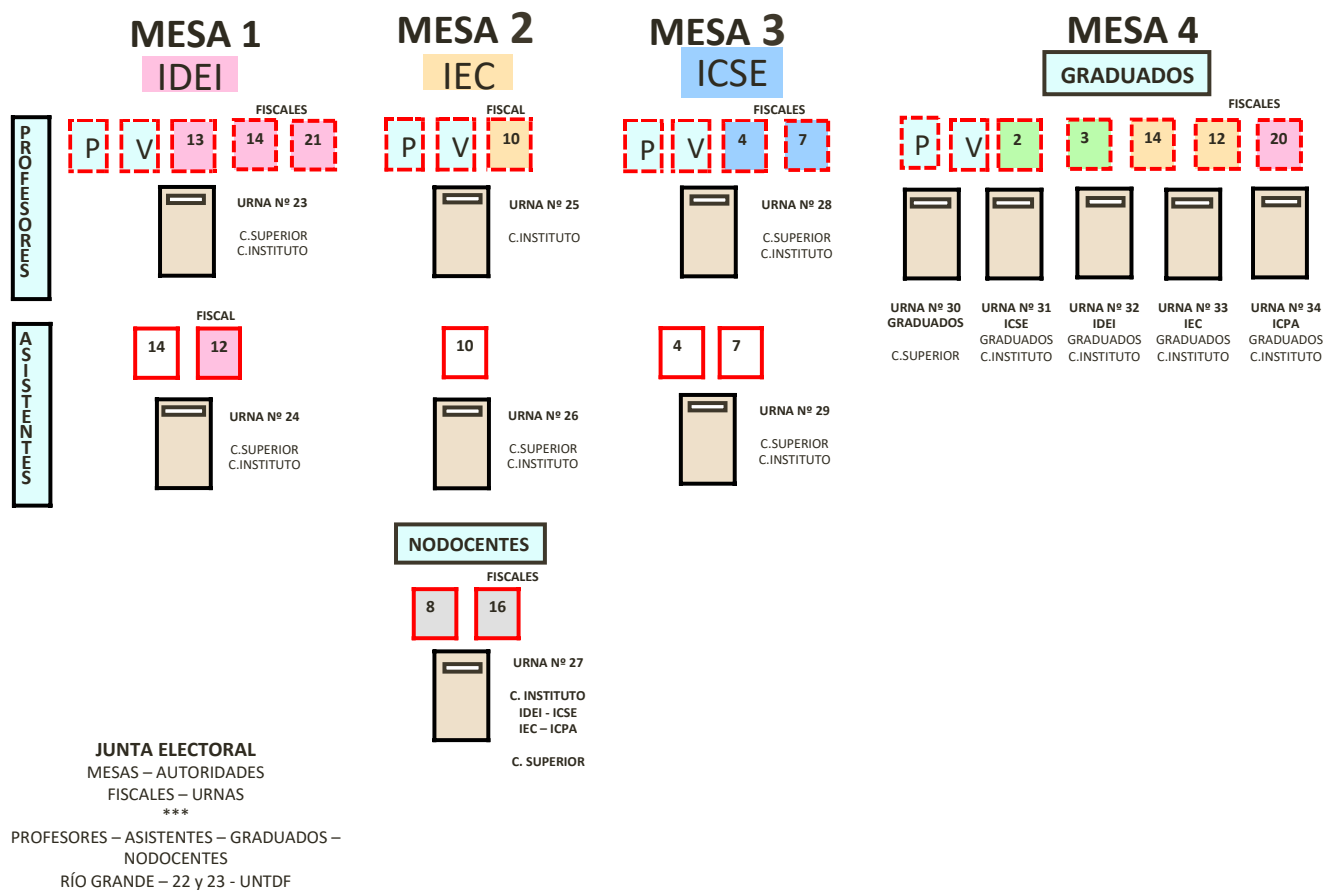
JUNTA ELECTORAL

MESAS – AUTORIDADES – FISCALES – URNAS

ESTUDIANTES

RÍO GRANDE – 19 - 20 – 21 - UNTDF





SISTEMAS DE PARTIDOS Y ELECCIONES EN LA DEMOCRACIA ARGENTINA

ACTORES, DINÁMICAS Y REGLAS
EN LA POLÍTICA MULTINIVEL

V. Gastón Mutti
Aníbal Torres
COORDINADORES



UNR
EDITORA



ISBN 978-987-702-624-5



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

